



GUIDA ALLA EUROPROGETTAZIONE

ANTONIO BONETTI

Avigliano (PZ), Maggio 2013

* La Guida, che costituisce un nuovo aggiornamento di un documento di lavoro già pubblicato nell'ottobre 2009, è stata chiusa in data 30 maggio 2013

* **ANTONIO BONETTI** è un esperto indipendente di sviluppo locale, politiche e finanziamenti dell'UE e finanza sociale.

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

Mailto: a.bonetti@ymail.com

I Quaderni Europei del Centro Studi POLITEIA

Collana Working papers

Bonetti, A.; *Finalità e struttura del bilancio dell'Unione Europea*; Centro Studi POLITEIA Working Paper n. 1; gennaio 2010

Collana Working Documents

- **Bonetti, A.**; *Introduzione alla Europrogettazione*; Centro Studi POLITEIA - Working Document n. 1; ottobre 2009;
- **Bonetti, A.**; *La politica di pre-adesione e la politica di vicinato dell'UE nel ciclo 2007-2013*; Centro Studi POLITEIA - Working Document n. 2; gennaio 2010;
- **Bonetti, A.**; *La politica di sviluppo rurale della UE: evoluzione recente e prospettive di riforma per il periodo di programmazione post 2013*; Centro Studi POLITEIA - Working Document n. 3; ottobre 2010;
- **Bonetti, A.**; *La politica di coesione della UE: evoluzione recente e prospettive di riforma per il periodo di programmazione post 2013*; Centro Studi POLITEIA - Working Document n. 4; aprile 2011.

CENTRO STUDI POLITEIA

Via Antonio Labella 41 – 85021 Avigliano (PZ)

<http://www.politeiaonline.it>

Mailto: info@politeiaonline.it

Il “Centro Studi POLITEIA” nasce con il preciso intento di promuovere e contribuire allo sviluppo della vita sociale e culturale della cittadinanza locale promuovendo ed attuando attività formative, di studi e ricerca scientifica.

Il “Centro Studi POLITEIA” si pone, pertanto, come interlocutore critico e supporto tecnico-scientifico per quei settori della società che intendono promuovere lo sviluppo di una cultura pubblica orientata ai criteri di efficienza, efficacia ed equità sociale.

In tal senso le sue attività, finanziate attraverso i contributi dei soci, le liberalità di enti e persone, si caratterizzeranno per l’alto impegno civico oltre che per il rigore scientifico.

Saranno approfondite, attraverso gruppi di lavoro, tavole rotonde, conferenze, convegni, dibattiti e seminari, aperti anche ai non soci, tutte le questioni politiche, economiche, culturali, socio-religiose ed educative di interesse per la collettività locale con il preciso intento di sostenere il territorio nel consolidamento dello sviluppo economico in un’ottica regionale, nazionale ed europea.

GUIDA ALL'EUROPROGETTAZIONE

*<< A project is a series of activities
aimed at bringing about clearly
specified objectives
within a defined time-period
and with a defined budget >>*

European Commission, *“Aid Delivery Methods –
Volume 1 Project Cycle Management Guidelines”*, 2004, p. 8

INDICE

I	Pianificazione strategica ed europrogettazione	p. 5
II	Presentazione del sistema di finanza pubblica dell'UE	p. 7
III	Sovvenzioni e appalti pubblici	p. 15
IV	<i>Project Cycle Management</i> e fondamenti dell'europrogettazione	p. 21
V	<i>Calls for Proposals</i> della UE e formulazione dei progetti	p. 35
VI	L'elaborazione del budget e il finanziamento dei progetti	p. 44
	Bibliografia essenziale	p. 48
	Allegati	p. 49

Sezione I - Pianificazione strategica ed europrogettazione

1. Introduzione

L'obiettivo primario della Guida è presentare approccio metodologico e tecniche della progettazione "partecipativa" nell'ambito della c.d. "europrogettazione".

L'espressione "europrogettazione", in genere, fa riferimento, forse in modo confuso, a tecniche di elaborazione dei progetti che sono applicate tanto a livello di *management* aziendale, quanto a livello di politiche pubbliche.

Appare corretto affermare che "fare europrogettazione" significa, in sostanza, partecipare a una particolare procedura di evidenza pubblica gestita dalla Commissione Europea - o da Agenzie che operano in suo conto - tramite "*Calls for Proposals*", per accedere a dei finanziamenti dell'UE e realizzare i progetti che consentono ai proponenti di perseguire la loro *mission* istituzionale¹.

La Commissione Europea richiede di applicare in qualsiasi ambito delle politiche pubbliche degli approcci alla costruzione dei progetti che vengono mutuati da altri ambiti disciplinari (segnatamente dal *management* aziendale e dalle politiche di cooperazione allo sviluppo).

Questa richiesta si ritrova non solo nelle tante *guidelines* in materia che la stessa Commissione elabora, ma *de facto* anche nelle stesse *Calls for Proposals* (chiamate di progetti spiegate più avanti). Le "*application form*" delle *Calls*, infatti, nella sezione in cui presentare in modo dettagliato fasi di attività e *Work Packages* del progetto, postulano di applicare tecniche proprie della c.d. "*Work Breakdown Structure*" che si possono applicare a qualsiasi progetto.

Il parere di chi scrive è che quando si fa "europrogettazione" (in termini semplici, si risponde a una *Call for Proposal* della Commissione):

1. si utilizzano metodologie e tecniche di elaborazione dei progetti applicate in modo sistematico sin dagli anni Cinquanta nel campo aereo-spaziale e nel campo militare. Tali tecniche, poi, sono state applicate anche ad altri settori. Appare corretto dire, quindi, che quando si affronta la questione "europrogettazione", andrebbe considerato assodato che queste metodologie/tecniche siano ben conosciute;
2. le conoscenze specifiche richieste in sede di "europrogettazione" sono più limitate e attengono soprattutto alla conoscenza delle politiche e del sistema di finanza pubblica dell'UE, che costituisce l'oggetto dell'intera raccolta dei Quaderni Europei del Centro Studi POLITEIA. In sostanza, la vera conoscenza specifica richiesta attiene al Diritto dell'UE, alle politiche dell'UE, ai vari Programmi/strumenti di finanziamento e alle relative modalità di attuazione. Rileva anche la normativa in materia di appalti pubblici.

Questo è il motivo per cui la Guida dedica relativamente poco spazio al *Project Cycle Management* (PCM), all'Approccio di Quadro Logico e al *Goal Oriented Project Planning* (v. Sezione IV).

Su questi temi la letteratura internazionale è sconfinata e sullo stesso portale Web della Commissione Europea si possono trovare delle utili *guidelines* sull'applicazione di questi approcci all'elaborazione tanto di progetti di sviluppo socio-economico, o progetti ambientali e così via, che interessano ambiti territoriali delimitati, quanto di Programmi complessi che possono interessare intere regioni o addirittura delle macro-regioni (come nel caso dei Programmi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea della politica di coesione 2007-2013).

¹ La differenza delle *Calls for Proposals* rispetto alle procedure di assegnazione di fondi europei espletate attraverso gare (*public contracts*) è che nel caso delle gare ci sarà una sola impresa (o un solo consorzio) che risulterà vincitore, mentre nel caso delle *Calls* potranno accedere alle risorse pubbliche dell'UE più consorzi.

Un'altra questione su cui la comunità professionale degli esperti di PCM si cimenta con grande passione è quella della corretta definizione di progetto. In questa Guida non è sembrato opportuno soffermarsi su disquisizioni inerenti un tema già fin troppo trattato nella letteratura internazionale. Nella Guida, pertanto, ci si limita a presentare una pietra angolare del PCM che è la definizione del “*triple constraint*” (triplo vincolo alla progettazione).

A parere di chi scrive, per quel che concerne la definizione di progetto, l'aspetto davvero importante, da ricordare sempre, è che un qualsiasi progetto vuole produrre un cambiamento e generare un certo “futuro desiderato”, considerato migliorativo della situazione attuale. Il termine progettare, infatti, viene dal latino *pro-ictere*, ossia “gettare in avanti” (proiettare). Inoltre, in misura crescente viene premiato dagli Enti finanziatori un approccio totalmente incentrato sui destinatari (gli utenti dei servizi del progetto), per cui questi dovrebbero quanto più possibile essere coinvolti nella stessa formulazione del progetto (approccio “partecipativo”).

Per fare un buon progetto, bisognerebbe sempre partire da semplici domande:

- ✓ “quali problematiche vogliamo affrontare e risolvere”? (problemi);
- ✓ “qual è il cambiamento che si vuole produrre con questo progetto”? (obiettivi);
- ✓ “quali reali benefici vogliamo apportare alle condizioni di vita dei destinatari”? (ossia, “quale impatto?”);
- ✓ “come possiamo risolvere i problemi individuati e raggiungere gli obiettivi stabiliti”? (ossia, “quali attività implementare attraverso il progetto?”).

2. Pianificazione strategica e formulazione di progetti

In sostanza, anche quando si fa “europrogettazione”, in realtà si applicano basi concettuali e tecniche che sono mutate dalla pianificazione strategica, sia essa applicata allo sviluppo di strategie di aziendali o di piani di sviluppo locale.

Questo significa:

- ✓ individuare chiaramente il gruppo dei destinatari (*target group*) e le loro problematiche;
- ✓ individuare l'ambito di intervento del progetto (può essere formazione per giovani disoccupati, rafforzamento della competitività delle piccole imprese di un dato territorio, altro);
- ✓ definire una data localizzazione di un progetto, ma ragionare sin dalla fase di formulazione anche sulla sua “scalabilità” (capacità di estenderlo a un territorio più vasto e/o a un gruppo di destinatari più ampio) e sulla sua “replicabilità” (capacità di replicarlo in altri territori);
- ✓ stabilire una vision (cambiamenti da apportare/obiettivi) e una mission del progetto²;
- ✓ formulare il progetto secondo l'approccio *Results-Based Management* (in estrema sintesi si deve progettare “per obiettivi” e non “per attività”);
- ✓ elaborare un piano operativo coerente (inclusivo di un piano di attività per tutte le risorse umane coinvolte, un cronogramma e un piano finanziario);
- ✓ definire un efficace sistema di monitoraggio del progetto, quale fulcro del c.d. “rettangolo di controllo” dei progetti (presentato più avanti);
- ✓ formulare il progetto e poi attuarlo in una logica di *empowerment* dei destinatari, in quanto se e solo se i destinatari “apprenderanno a fare” dal progetto, questo si rileverà parimenti “sostenibile” (ossia capace di produrre effetti che dureranno nel tempo).

² I concetti di vision, che risponde alla domanda “qual è il futuro sperato”? (“dove vogliamo andare?”) e di mission che risponde alla domanda “cosa dobbiamo fare per raggiungere il ‘futuro sperato’”? (gli obiettivi) sono alla base della pianificazione strategica aziendale. Per tutti si veda: Friend e Zehle (2004).

Sezione II – Presentazione del sistema di finanza pubblica dell'UE

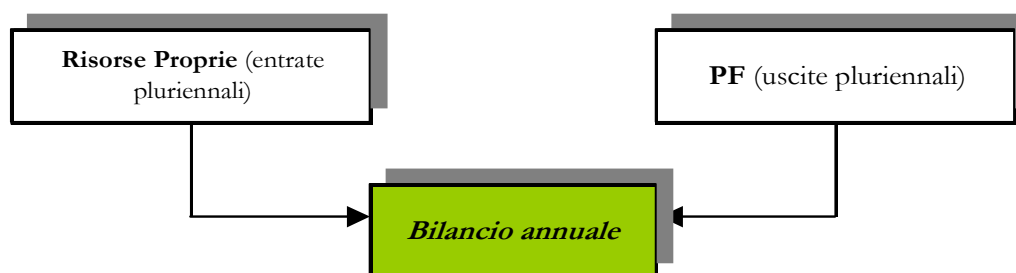
3. Il sistema finanziario dell'UE

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. Una volta approvato, il bilancio annuale è gestito dalla Commissione, in quanto organo esecutivo dell'UE ed è oggetto delle verifiche di regolarità delle operazioni finanziarie che competono alla Corte dei Conti europea.

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 sulle risorse proprie (entrate) e sulle spese pluriennali³.

Affrontare il tema del finanziamento delle politiche dell'UE, pertanto, significa parlare di un articolato sistema finanziario che, come esemplifica la figura che segue, è costituito da:

1. le risorse proprie (entrate del bilancio) definite da una procedura legislativa che assegna un ruolo centrale al Consiglio e agli Stati Membri, come previsto dall'art. 311 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (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 Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) vigente è ancora disciplinato da un Accordo Inter Istituzionale (AII) fra Parlamento Europeo, Consiglio dell'UE e Commissione Europea. Il Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° Dicembre 2009 fra le sue innovazioni principali annovera all'art. 312 proprio il fatto di disciplinare il QFP (indicato anche con l'espressione in gergo Prospettive Finanziarie);
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.



Al momento della chiusura della Guida, il QFP 2014-2020 è ancora in corso di negoziazione e, quindi, si preferisce rinviare a nuove ricerche del Centro Studi la disamina della sua composizione e della sua dimensione finanziaria.

³ 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 UE) sono così definite, in quanto sono entrate considerate di proprietà dell'UE, anche se poi vengono raccolte direttamente dagli Stati Membri. Esse sono: (i) Risorse Proprie Tradizionali; (ii) risorsa IVA; (iii) risorsa Reddito Nazionale Lordo degli Stati Membri. Per una ampia presentazione delle risorse proprie e dei principi del bilancio annuale si rinvia al *Working Paper* n. 1 del Centro Studi, disponibile sul sito Web di POLITEIA (Bonetti 2010).

4. Il Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE

Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), in sostanza, costituisce il piano di spesa pluriennale dell'UE 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 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). Tali politiche concernono attività di cooperazione politica e commerciale tanto con i Paesi industrializzati, quanto con i Paesi in Via di Sviluppo;

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 dall'Accordo Inter Istituzionale e le loro spese sono incluse nel bilancio annuale. Tali strumenti sono:

- ✓ il Fondo Europeo di Aggiustamento della Globalizzazione, istituito nel 2006;
- ✓ il Fondo Europeo di Solidarietà dell'UE istituito nel 2002;
- ✓ lo Strumento di flessibilità;
- ✓ la Riserva per aiuti d'emergenza, di cui all'art. 45 del regolamento finanziario;

(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 Inter Istituzionale) e le cui spese sono a carico degli SM e non del bilancio annuale dell'UE;

3. tutti i Programmi principali, ai sensi dell'art. 54 del regolamento finanziario vigente – Reg. (UE, Euratom) 996/2012 - per essere concretamente finanziati, devono essere dotati di una propria base giuridica che, di regola, è costituita dalla Decisione di approvazione del Programma da parte del Consiglio dell'UE, o dalla "codecisione" di Consiglio e Parlamento Europeo⁴.

5. La struttura e gli stanziamenti del Quadro Finanziario Pluriennale 2007-2013

La disamina del QFP 2007-2013 appare ancora rilevante, quantunque la Guida sia pubblicata nel suo anno finale di attuazione, in quanto consente di illustrare la sua struttura finanziaria e le sue regole finanziarie fondamentali.

Il QFP 2007-2013 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 del concetto di "cittadinanza europea", sia attraverso una più ampia e diversificata offerta di beni e servizi di pubblica utilità, sia attraverso 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).

⁴ 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 azioni 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 2007-2013 è riferito a 27 SM (incluse, quindi, Romania e Bulgaria, la cui adesione all'UE è datata 1 gennaio 2007) e conferma l'ancoraggio delle spese al tetto delle risorse proprie, fissato per il periodo di programmazione in corso all'1,24% del Reddito Nazionale Lordo a prezzi di mercato dell'UE27. 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 (28 dal 1° Luglio 2013 con l'ingresso della Croazia).

Il QFP si articola in quattro rubriche operative (94,1% del montante totale di stanziamenti per impegni stabilito inizialmente), a cui vanno aggiunte la rubrica Spese amministrative e la rubrica Compensazioni (appena 800 Milioni di Euro a prezzi 2004, destinati alla copertura di alcune spese temporanee comportate dall'adesione nel 2007 di Romania e Bulgaria).

Sul piano finanziario, il QFP si caratterizza per:

- ✓ un ammontare di stanziamenti per impegni (*appropriations for commitments*) pari a circa 864,3 Miliardi di Euro a prezzi 2004, corrispondenti in media annua all'1,048% del RNL dell'UE;
- ✓ una massa di stanziamenti per pagamenti (*appropriations for payments*) pari a circa 820,7 Miliardi di Euro, corrispondenti in media annua all'1% del RNL (si veda la tabella che segue).

*** QFP 2007-2013. Valori assoluti in Milioni di Euro**

Rubriche	Stanziamenti totali del QFP ratificato il 17 maggio 2006	
	V.A. a prezzi 2004	In %
1. Sviluppo sostenibile	382.139	44,2
<i>IA Competitività per la crescita e l'occupazione</i>	74.098	8,6
<i>IB Coesione per la crescita e l'occupazione</i>	308.041	35,6
2. Conservazione delle risorse naturali	371.344	43,0
<i>- di cui: misure di mercato e pagamenti agricoli diretti</i>	293.105	33,9
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	10.770	1,2
4. L'UE come partner mondiale	49.463	5,7
5. Amministrazione	49.800	5,8
6. Compensazioni	800	0,1
<i>Stanziamenti per impegni</i>	<i>864.316</i>	<i>100,0</i>
<i>Stanziamenti per pagamenti</i>	<i>820.780</i>	<i>-</i>
Impegni in % del RNL UE27	1,048%	1,13%
Pagamenti in % del RNL UE27	1,00%	1,07%
Margine per spese impreviste	0,24%	0,16%
Massimale delle RP in % del RNL	1,24%	1,23%

Fonte: Commissione Europea – DG Budget

Una breve analisi della struttura del QFP 2007-2013 – qui proposto in forma sintetica – consente di richiamarne le caratteristiche principali:

1. il QFP formula solamente delle previsioni di spesa, che devono essere confermate dal bilancio annuale. Gli importi del QFP, infatti, non hanno il significato di autorizzazione legale all'impegno e al pagamento, significato che compete solo al bilancio annuale;
2. il QFP è suddiviso in rubriche (e sotto-rubriche), corrispondenti alle grandi priorità di *policy* dell'UE;
3. le rubriche sono caratterizzate dall'impermeabilità finanziaria (sono vietate riallocazioni di risorse fra le rubriche);

4. 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 dei 27 SM);
5. viene fissato un massimale globale degli stanziamenti per pagamenti (in percentuale del RNL dei 27 SM), che è inferiore sia al massimale delle risorse proprie (*own resources ceiling*), sia a quello degli stanziamenti per impegni;
6. viene anche inserito un “margine per imprevisti” (*margin for unforeseen expenditure*), che corrisponde esattamente alla differenza fra massimale delle risorse proprie e massimale degli stanziamenti per pagamenti.

6. Le modalità di gestione del bilancio dell’UE

Il Reg. (UE, Euratom) n. 996/2012 – il nuovo regolamento finanziario generale sui fondi dell’UE del 25 ottobre 2012, che abroga 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 996/2012. 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.

* Modalità di gestione 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 SM (formalmente il Regolamento indica gli SM).
<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 ⁵ ; - a organizzazioni di Diritto Pubblico; - a organizzazioni private che svolgono funzioni pubbliche; - a organizzazioni private degli SM che gestiscono Partenariati Pubblici Privati; - ad altre organizzazioni.

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

⁵ 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 dell’economia di cui è dotata l’Unione.

della Commissione e sono disciplinati dal Diritto dell'UE (non hanno autonomia gestionale e, peraltro, hanno una durata ben determinata). Fra le 6 Agenzie esecutive attualmente operative, spicca la EACEA (*Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency*), che gestisce diversi programmi: Cultura, *Lifelong Learning*; *Tempus*; *Erasmus Mundus*; MEDIA; Gioventù in azione; Europa per i Cittadini.

Va ricordato, infine, che diversi Programmi o Sotto-Programmi dell'UE sono gestiti dalle autorità "nazionali", ossia agenzie designate dagli SM che gestiscono dei Programmi a finanziamento diretto sul territorio nazionale (in Italia, ad esempio, l'ISFOL agisce da Agenzia "nazionale" per il sottoprogramma Leonardo del *Lifelong Learning Programme*)⁶.

7. Il sistema di *Multi-Level Governance* delle politiche europee e la gestione concorrente

Negli ultimi venticinque anni, nell'UE, si è andato definendo un sistema di *Multi-Level Governance* 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 I).

Tale sistema di *Multi-Level Governance* (MLG) 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 erogatori - *contracting authorities*:

- ✓ Direzioni Generali della Commissione e, se previsto, le Agenzie esecutive che operano per conto delle DG (EACEA, EACI, altre);
- ✓ Ministeri del Governo centrale (nel caso, ad esempio, dei Programmi Operativi Nazionali cofinanziati dai Fondi Strutturali);
- ✓ 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 o Agenzie *in house* delle Regioni che gestiscono parti specifiche dei Programmi regionali (segnatamente le Province nel caso dei POR FSE)⁷.

8. Finanziamenti a gestione concorrente

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 del Regolamento 996/2012).

⁶ 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.

⁷ In relazione ad aiuti pubblici alle imprese, Fondi di garanzia, Fondi di Venture Capital vanno considerati con attenzione il ruolo di:

- Gruppo BEI (Banca Europea degli Investimenti e Fondo Europeo degli Investimenti),
- Ministero dello Sviluppo Economico,
- Finanziarie regionali e
- altre agenzie semi-pubbliche specializzate (i *Business Innovation Centres* o anche le agenzie regionali per l'innovazione).

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);
- ✓ la Politica di Coesione;
- ✓ la Politica Comune della Pesca;
- ✓ gli interventi nel settore dell'immigrazione e della tutela dei richiedenti asilo (contenuti nel Programma Quadro SOLID);
- ✓ altri interventi nel settore libertà, sicurezza e giustizia (art. 175 del regolamento finanziario).

Il Programma Quadro “Solidarietà e gestione dei flussi migratori” 2007-2013 (PQ SOLID) è un Programma a gestione concorrente che fa capo alla DG Affari Interni della Commissione. In Italia è gestito dal Ministero dell'Interno (Dipartimento Libertà civili e Immigrazione), il che significa che, in concreto, sarà il Ministero dell'Interno ad emettere gli avvisi pubblici di finanziamento e ad aggiudicare i fondi.

Il Programma è implementato tramite quattro Fondi:

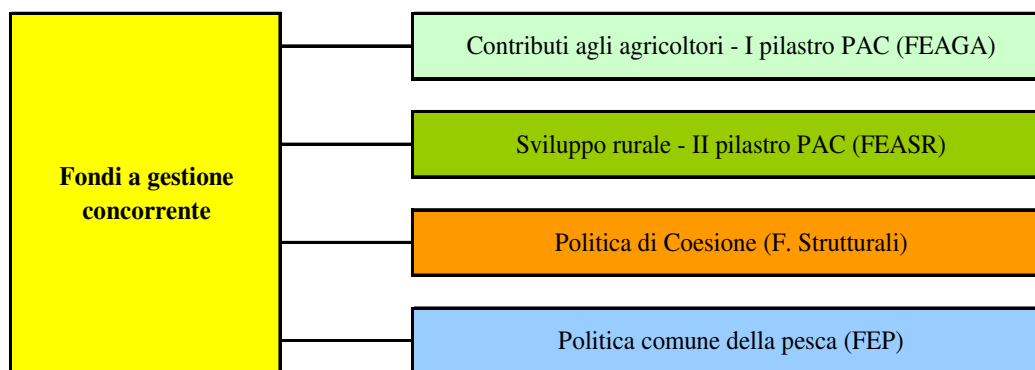
- ✓ il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei paesi terzi (FEI), istituito dalla Decisione 2007/435/CE del 25 giugno 2007. Tale Fondo sostiene interventi volti a favorire l'integrazione dei migranti regolarmente presenti sul territorio dell'UE da meno di 5 anni (immigrati extra-comunitari neo-arrivati);
- ✓ il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER), istituito con Decisione 573/2007/CE che sostiene le azioni degli Stati Membri per l'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti di asilo;
- ✓ il Fondo europeo per i Rimpatri (FR), istituito con Decisione 575/2007/CE che appoggia gli interventi degli Stati Membri per l'esecuzione dei rimpatri (sia quelli su base volontaria sia quelli forzati);
- ✓ il Fondo Europeo per le Frontiere Esterne, istituito con Decisione 574/2007/CE per favorire la gestione efficiente del controllo delle frontiere esterne (la sua gestione, in questo ciclo, è stata affidata al Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno)⁸.

Con riguardo alle politiche “a finalità strutturale” dell'Unione, gli strumenti a gestione concorrente, come esemplifica la figura che segue, sono:

- i regimi di sostegno agricolo diretto finanziati nell'ambito del I pilastro della PAC (rubrica 2 delle Prospettive Finanziarie 2007-2013) dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA)⁹. I contributi diretti per gli agricoltori e gli interventi di mercato della PAC vengono gestiti da Agenzie nazionali (in Italia l'AGEA);
- il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), che viene attuato tramite Programmi pluriennali gestiti dalle Regioni (Programmi di Sviluppo Rurale);
- i Fondi strutturali (FESR e FSE) attuati tramite programmi nazionali e regionali e il Fondo di Coesione, attuato tramite programmi nazionali;
- il Fondo Europeo per la Pesca (FEP), incluso nella rubrica 2 delle Prospettive Finanziarie e disciplinato dal Reg. (CE) 1198/2006, così come emendato dal Reg. (CE) 744/2008.

⁸ Per il periodo di programmazione 2014-2020 tali interventi saranno finanziati attraverso un unico strumento finanziario: il **Fondo Asilo e Migrazione**. Tale nuovo Fondo, infatti, sostituirà tutti i Fondi del PQ SOLID (FER, FEI, e Fondo Europeo per i Rimpatri), tranne FRONTEX che confluirà nelle due sezioni del nuovo Programma Fondo Sicurezza Interna.

⁹ Il FEAGA, ai sensi dell'art. 3 del Reg. (CE) 1290/2005, come già ricordato, finanzia con modalità concorrente i principali contributi della PAC, mentre finanzia in modo diretto altre voci di spesa di minore rilevanza.



Prima di richiamare le principali modalità di assegnazione dei finanziamenti, preme evidenziare tre ulteriori aspetti:

1. gli strumenti a gestione concorrente sono relativamente pochi in relazione all'ampio novero di strumenti di finanziamento dell'UE gestiti direttamente dalla Commissione o da agenzie esecutive, ma la stessa Commissione stima che assorbano oltre il 75% dell'ammontare delle spese dei bilanci annuali;

2. nel caso di tali strumenti, in sostanza, le stesse procedure di assegnazione dei contributi previste dal regolamento finanziario generale e dalla disciplina comunitaria sugli appalti pubblici sono gestite direttamente dalle Autorità di Gestione titolari dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, dal FEASR e dal FEP.

Per questo motivo la decentralizzazione della programmazione e dell'attuazione degli interventi cofinanziati da tali Fondi è condizionata all'implementazione di sistemi di gestione, di liquidazione dei finanziamenti e di controllo a livello nazionale e regionale assolutamente conformi ai sistemi di gestione e di *audit* implementati dalla Commissione;

3. nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali, in accordo con la BEI e/o il FEI, si possono attivare degli strumenti di finanza strutturata – denominati JEREMIE e JESSICA¹⁰ – che, in pratica, sovrappongono le modalità di gestione “concorrente” e di gestione “indiretta” del bilancio dell'Unione¹¹.

¹⁰ JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) è uno strumento di sostegno alle imprese che le Regioni possono attivare a seguito della ratifica di un accordo specifico con la BEI. Per la sua gestione le Regioni selezionano tramite procedure di evidenza pubblica un intermediario finanziario che, poi, curerà l'assegnazione di finanziamenti alle imprese.

JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas*) è uno strumento particolare per realizzare interventi di riqualificazione e rilancio economico di aree urbane. Anche in questo caso le Regioni lo possono applicare previo accordo della BEI e secondo un sistema di gestione che, *mutatis mutandis*, è analogo a quello di JEREMIE (gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti).

¹¹ La sovrapposizione di diverse modalità di gestione dei Fondi dell'UE si registra anche nell'ambito di altri Programmi, quali ad esempio il CIP (*Competitiveness and Innovation Programme*), in cui diverse linee di finanziamento sono delegate al “gruppo BEI”. Nell'ambito del CIP, pertanto, si sovrappongono gestione “diretta” e “indiretta”.

9. Le principali differenze fra i progetti nel caso dei finanziamenti a gestione concorrente e dei finanziamenti a gestione diretta e/o delegata ad autorità “nazionali”

Progetti oggetto di finanziamenti diretti e/o delegata ad autorità “nazionali”	Progetti oggetto di finanziamenti a gestione concorrente
I progetti vengono finanziati direttamente dalla Commissione o da agenzie delegate.	I progetti vengono finanziati dagli SM o da Regioni, Organismi Intermedi ed EE.LL.
I progetti hanno la finalità 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 ¹² . 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.	I progetti 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>)*.	I progetti possono essere presentati sia da persone fisiche sia da persone giuridiche.

* Un aspetto sovente trascurato – sia nella progettazione generale, sia in quella per i fondi UE – concerne la distinzione fra beneficiari indiretti e beneficiari finali (o destinatari).

a) i beneficiari indiretti (nella quasi totalità dei casi persone giuridiche) sono coloro che ricevono i finanziamenti per il progetto e gestiscono il progetto (l'organizzazione che riceve un finanziamento o la scuola che riceve un finanziamento).

Nel caso dei fondi diretti dell'UE – tranne 3-4 linee di finanziamento specifiche – sono sempre e solo le Persone Giuridiche a ricevere i contributi (anche nel caso del famigerato Programma ERASMUS, sono le Università a ricevere i fondi UE. Poi gli studenti – beneficiari finali - riceveranno le borse di studio dalle Università). In sede di progettazione, quindi, dobbiamo sempre ragionare in primo luogo sulle caratteristiche della Persona Giuridica per valutare l'ammissibilità a beneficio del progetto;

b) i beneficiari finali (persone fisiche) sono coloro che “ricevono” i benefici del progetto.

¹² Se si prende come riferimento uno dei Programmi attualmente più di interesse, ossia il Programma *Intelligent Energy Europe* (finanzia il risparmio energetico e lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili), si può riscontrare che i Piani di lavoro annuali esplicitano chiaramente che esso non finanzia le infrastrutture (in quanto queste sono finanziate dai Fondi strutturali) e non finanzia le attività di R&ST nel settore, in quanto sono già coperte dal VII Programma Quadro di R&ST. Questo Programma finanzia progetti che consentano 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).

Sezione III - Sovvenzioni e Appalti Pubblici

10. Le modalità di assegnazione dei finanziamenti europei

All'interno delle singole rubriche delle Prospettive Finanziarie, le politiche pubbliche dell'UE vengono eseguite attraverso le modalità indicate in precedenza, ora specificate meglio dal Regolamento 996/2012.

Tutti i Programmi di spesa pluriennale sono predisposti dalle varie Direzioni Generali (DG) della Commissione e devono essere approvati dal Consiglio dell'UE e/o congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento Europeo (l'Allegato II riporta per completezza le rubriche del QFP e i relativi strumenti di finanziamento).

Questa indicazione vale solo parzialmente nel caso dei Programmi "a gestione concorrente", soprattutto quelli volti a rafforzare la struttura produttiva delle aree più arretrate e delle aree rurali. Per questi Programmi/Fondi, infatti, la "concorrenza" di responsabilità si realizza sin dalla fase di formulazione.

Questi ultimi Programmi/Fondi, una volta approvati, sono gestiti, *de facto*, dalle Amministrazioni centrali degli SM e/o dalle Regioni.

I Programmi "a gestione diretta" e "a gestione indiretta", una volta approvati dal Consiglio dell'UE (nel caso di procedura di decisione) o dal Consiglio e dal Parlamento (nel caso di procedura di codecisione) vengono concretamente attuati dalle DG o da agenzie delegate (agenzie tradizionali, agenzie esecutive, agenzie "nazionali" e altre indicate dall'art. 58 del regolamento finanziario vigente). Come già accennato, i Programmi in questione – indicati anche come Programmi "settoriali" - non finanziano la realizzazione di infrastrutture, ma delle azioni immateriali¹³.

Le Decisioni di approvazione dei Programmi/Fondi devono essere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea Serie Legislazione (GUUE Serie L).

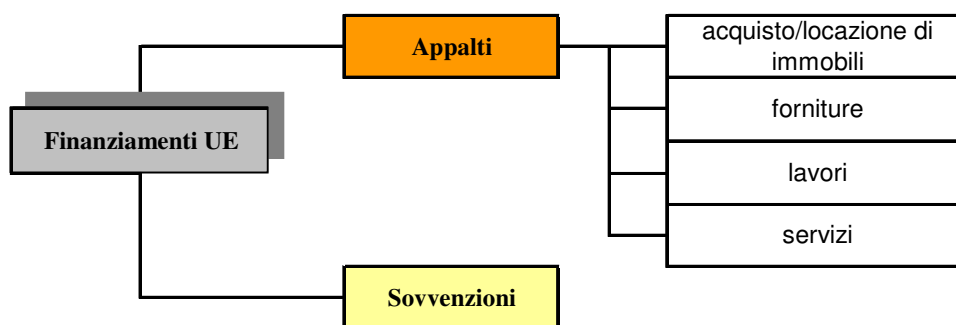
Le principali modalità di esecuzione di tutti i Programmi/Fondi sono Sovvenzioni (*grants*) e Appalti pubblici (*public contracts*).

Come già accennato in precedenza, nell'ambito di uno stesso Programma "settoriale" possono essere seguite sia modalità di gestione "diretta" sia modalità di gestione "indiretta".

¹³ In questa sede si considerano solo i Programmi relativi alle politiche interne dell'UE, mentre non si prendono in considerazione gli strumenti finanziari per le relazioni esterne.

Tali strumenti si possono suddividere in (i) strumenti tematici e (ii) strumenti geografici (si veda il *Working Document* n. 2 del Centro Studi). Gli strumenti geografici prevedono una programmazione che, in genere, riunisce elementi procedurali specifici ai Fondi a gestione concorrente e ai Programmi a gestione diretta. 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.

Va aggiunto che le azioni di cooperazione esterna coperte dal Fondo Europeo di Sviluppo (*European Development Fund* – EDF) vengono finanziate esternamente al Quadro Finanziario Pluriennale e seguono particolari sistemi di gestione. 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 PT è, in genere, attribuita alle Delegazioni dell'UE.



11. Le 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 finanziario¹⁴).

Esse corrispondono agli Avvisi pubblici disciplinati in Italia dall’art. 12 della L. 241/1990.

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* sono testi ufficiali che esplicitano in modo più dettagliato obiettivi qualificanti del Programma “settoriale”, caratteristiche essenziali e condizioni generali di ammissibilità delle proposte progettuali già riportati nelle Decisioni di approvazione dei Programmi e nei relativi *working programmes* annuali.

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).

12. Gli Appalti pubblici

Gli appalti pubblici (*public contracts*), invece, sono contratti a titolo oneroso aggiudicati dalle Direzioni Generali della Commissione (o dalle altre agenzie delegate) per l’acquisizione da fornitori specializzati di beni mobili o immobili, per la realizzazione di opere e per l’acquisizione di forniture e di servizi consulenziali (art. 101 del regolamento finanziario).

Le DG e le altre agenzie delegate alla gestione, implementano concretamente la procedura di appalto pubblico attraverso la pubblicazione periodica di bandi di gara (*calls for tenders*) su:

- ✓ il loro sito (e sul sito delle agenzie incaricate all’attuazione dei Programmi),
- ✓ la GUUE Serie S (Supplemento alla GUUE che riporta avvisi pubblici, pre-informazioni sulle gare e anche appalti dell’UE, ma anche di SM e Regioni dell’UE)¹⁵,

¹⁴ 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.

¹⁵ Sono importanti due precisazioni: (i) la GUUE Serie S (accessibile attraverso la banca dati TED) riporta avvisi pubblici, pre-informazioni sulle gare (*prenotice*) e anche appalti di SM e Regioni dell’UE, in quanto ad appalti di

✓ la banca dati TED - *Tender Electronic Daily*¹⁶.

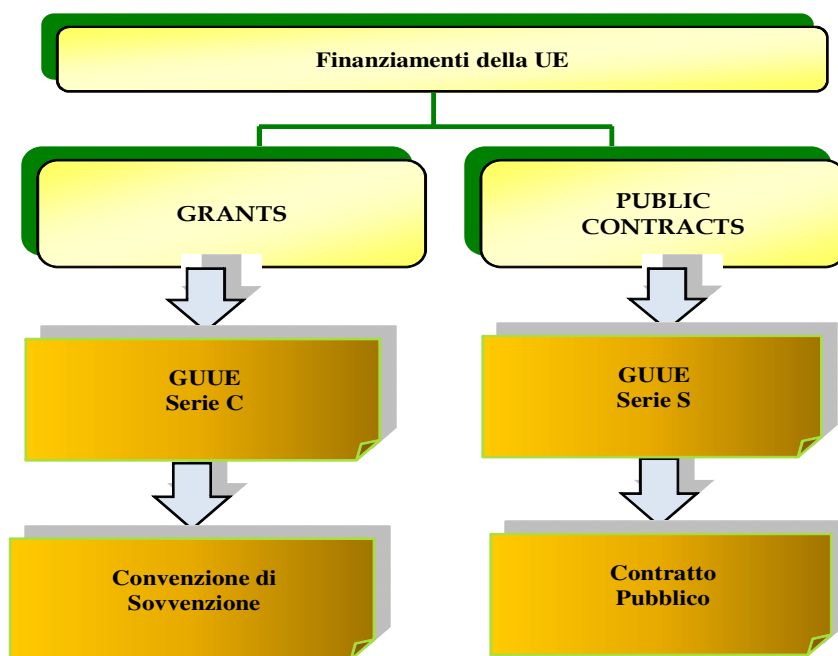
Al termine della procedura di gara, la Commissione (o le altre agenzie) stipula(no) con il soggetto aggiudicatario un contratto oneroso¹⁷.

13. I canali informativi principali della Commissione sui Programmi settoriali

In generale, la principale fonte di informazione ufficiale è la Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE) - a cui si può accedere gratuitamente attraverso il sito EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/it/index.htm>) - in cui viene riportata tutta la documentazione inerente il diritto dell'UE, a partire dai Trattati fino alle Comunicazioni e agli avvisi pubblici per sovvenzioni e appalti pubblici.

Per poter eseguire i Programmi "settoriali" ed erogare i finanziamenti, come già accennato, le DG della Commissione (e le altre agenzie delegate) "lanciano":

- ✓ Inviti a presentare proposte (per le sovvenzioni), pubblicati sulla GUUE Serie C;
- ✓ Gare di appalto (per i *public contracts*), pubblicate sulla GUUE Serie S.



SM e Regioni devono poter partecipare tutti gli operatori economici europei e, quindi, devono avere una pubblicizzazione su scala comunitaria; (ii) contiene anche i bandi di gara e gli appalti promossi dall'UE per realizzare interventi di cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo e con quelli in via di adesione e associati. Si veda il sito web tematico dell'Ufficio Europe Aid - http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_it.htm che riporta diffusamente le opportunità di finanziamento per progetti di cooperazione.

¹⁶ Le DG e/o le agenzie delegate possono anche emanare delle *Calls for Expression of Interest* (EoI) per la selezione di esperti e/o Società di consulenza specializzate per l'acquisizione di determinati servizi.

Le *Expression of Interest* sono molto comuni per le gare volte a selezionare fornitori di servizi specializzati per la gestione di progetti di aiuto allo sviluppo, sulla base della procedura concorsuale ristretta. In questo caso si ha una sorta di doppia gara. Nella prima fase vengono *short-listate* almeno tre società di consulenza che forniscono adeguate garanzie tecniche e finanziarie alla Commissione. Solo in una seconda fase, fra queste società *short-listate*, viene selezionata la Società aggiudicataria sulla base del criterio della "doppia busta" (offerta tecnica ed offerta finanziaria).

¹⁷ Le procedure di aggiudicazione degli appalti seguite sono procedura aperta, procedura ristretta, concorso di progettazione e procedura negoziata. Tali procedure sono disciplinate dalle Direttive 17/2004 e 18/2004 del Consiglio sugli appalti.

La Commissione fornisce direttamente informazioni sui finanziamenti principalmente attraverso quattro canali internet:

1. il sito "Aiuti e Prestiti" (http://europa.eu.int/grants/index_en.htm) e il sito "Appalti pubblici" (http://europa.eu.int/public_contracts/index_en.htm) disponibili sul portale dell'UE in lingua inglese, francese e tedesca e a cui si risale anche direttamente dalla homepage della Commissione (si ricordi anche che il sito della Rappresentanza in Italia della Commissione contiene una banca dati sui finanziamenti dell'UE in italiano);
2. Sito delle DG della Commissione che gestiscono i Programmi a finanziamento diretto e gli appalti pubblici di interesse e sito delle agenzie esecutive e/o nazionali che attuano i Programmi;
3. Il sito web dei vari Programmi (a gestione "diretta" e/o "indiretta").
4. Banca dati TED - Tender Electronic Daily (accessibile al sito web <http://ted.europa.eu>) che è la versione *on line* della Serie S della GUUE e riporta, a titolo gratuito, tutti gli appalti pubblici suddivisi per Paese, Regioni e settori di interesse in tutte le lingue ufficiali dell'UE.

14. Le Sovvenzioni e gli Appalti pubblici nella visione della Commissione

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. Gli appalti pubblici sono coperti integralmente dai fondi europei per l'importo aggiudicato tramite gara.

15. Le regole fondamentali che riguardano le sovvenzioni nel caso di Programmi a gestione "diretta" e "indiretta"

La concessione delle sovvenzioni è condizionata al rispetto di alcune condizioni generali indicate sia nel regolamento finanziario sia nelle *Calls for Proposals*:

1. il rispetto dei principi formali di:
 - ✓ trasparenza;
 - ✓ parità di trattamento dei proponenti;

✓ non discriminazione;

2. il rispetto del principio di cofinanziamento (i finanziamenti europei a un progetto non coprono integralmente il loro costo, ma implicano una compartecipazione finanziaria dei beneficiari);

3. il divieto di:

- ✓ cumulo dei finanziamenti (*no double financing*). Questo implica che i progetti cofinanziati da una certa azione di un Programma per coprire le spese non possono ricevere, in uno stesso anno, altri contributi da altre azioni di quel Programma (o anche da altri Programmi dell'UE)¹⁸;
- ✓ retroattività del cofinanziamento dell'UE (questo implica che i progetti ammessi non possono ricevere il contributo dell'UE prima che venga ratificata la convenzione di finanziamento);

4. i progetti ammessi a beneficio non devono avere un orientamento commerciale. Qualsiasi prodotto dei progetti – sia esso materiale (una pubblicazione scientifica o divulgativa realizzata nell'ambito del progetto) o immateriale (un nuovo procedimento scientifico che può essere brevettato) - può essere commercializzato solo dopo che il progetto è formalmente concluso¹⁹;

5. i progetti devono essere avanzati da consorzi transnazionali, in cui siano presenti diversi soggetti giuridici di diversi Paesi partecipanti al Programma (i partenariati internazionali che propongono delle proposte progettuali sono aperti sia a soggetti degli SM sia a soggetti di Paesi Terzi che hanno ratificato con l'UE convenzioni di partecipazione ai Programmi)²⁰;

6. la concessione diretta delle sovvenzioni, come già accennato, è prevista solo per le persone giuridiche (*legal persons*). In altri termini, possono avanzare proposte progettuali solo dei consorzi di persone giuridiche.

Questo significa che anche nel caso dei Programmi ideati per favorire una partecipazione ampia di studenti, giovani e altre categorie di individui, i progetti devono essere candidati da consorzi di persone giuridiche. Solo in pochi casi specifici le sovvenzioni vengono concesse direttamente alle persone fisiche (*natural persons*);

7. considerando che i progetti finanziati dalla Commissione (e da agenzie delegate) devono concorrere al miglioramento e alla qualificazione delle politiche pubbliche dell'UE, questi si dovranno caratterizzare per una elevata coerenza con le linee generali di azione dell'UE nei vari ambiti di politica pubblica (in gergo si dice che i progetti si devono inserire nel *mainstream* delle politiche europee).

Per questo motivo è importantissimo seguire costantemente l'evoluzione delle politiche pubbliche europee e aggiornarsi sul quadro normativo che le sostiene.

Questo è un aspetto fondamentale di cui tenere conto in sede di formulazione dei progetti.

¹⁸ Un dato soggetto proponente può ricevere una sola sovvenzione all'anno su un dato Programma dell'UE per sostenere una certa spesa (in altri termini, una fattura quietanzata relativa ad un certo intervento del progetto, non può essere caricata su più strumenti di finanziamento dell'UE). Per questo motivo nella domanda di contributo viene sempre richiesto se un proponente beneficia già di altri contributi dell'UE o sta richiedendo anche sovvenzioni a valere di altri Programmi europei.

¹⁹ Un altro aspetto che va sempre tenuto presente è che le azioni finanziate dai Programmi a gestione diretta e indiretta, diversamente dalle azioni cofinanziate dai Fondi a finalità strutturale e dai fondi per la pesca e per lo sviluppo rurale, non finanziano, se non in casi speciali, investimenti materiali (siano essi investimenti infrastrutturali degli operatori pubblici o investimenti delle imprese). Le azioni finanziate, in genere, sono azioni immateriali, che vanno dalla ricerca di base, allo scambio di buone prassi e alle azioni dimostrative sull'applicazione e sull'utilità di mercato e sociale di certe innovazioni.

²⁰ Le *Calls for Proposals* specificano caso per caso "ampiezza", composizione e paese di origine e funzioni specifiche dei vari membri del consorzio transnazionale che presenta le proposte progettuali. Tali elementi variano da Programma a Programma e, quindi, devono sempre essere controllati con attenzione.

In relazione a Programmi “settoriali” quali CIP, LIFE, VII PQ di R&ST, ma anche lo stesso PROGRESS, ogni *Call for Proposal* va intesa come il punto di arrivo di un lungo percorso giuridico e decisionale. Solo se quel percorso è stato seguito, si è in grado di formulare con cognizione di causa un progetto che abbia possibilità di successo. E questo perché, avendo seguito il processo legislativo, si è in grado – con tanta umiltà – di formulare il progetto secondo i *desiderata* della Commissione (o di altra agenzia erogatrice che opera per conto della Commissione). Anche se può sembrare paradossale, il progetto che verrà finanziato, *de facto*, non è il progetto corrispondente ai *desiderata* del proponente, ma quello corrispondente ai *desiderata* della Commissione.

Non si tratta di formulare bene il proprio progetto. Si tratta di formulare il progetto che, da quel che si è riuscito a capire dal processo legislativo e dalla voluminosa documentazione *a latere* dell’avviso pubblico di sovvenzione (v. oltre), è il progetto che si aspetta la Commissione Europea. In un pregevole libro sulla formulazione dei progetti, Massimo Rossi scrive: “la progettazione è un esercizio di modestia, o meglio, di mitezza” (Rossi, 2004, p. 46).

La progettazione europea è un esercizio di modestia e di abnegazione. Piaccia o meno questa logica, è fondamentale cercare di capire i risultati che, per ogni *Call*, vuole ottenere la Commissione e, di conseguenza, cercare di capire come la Commissione stessa avrebbe formulato il progetto;

8. i progetti devono avere altre caratteristiche sostanziali, che si giustificano appunto per il fatto che concorrono a completare/qualificare le politiche europee, in assenza delle quali vengono automaticamente scartati in fase di selezione delle proposte:

- ✓ una dimensione europea, nel senso che devono suscitare un interesse a livello di intero territorio dell’UE (questo è garantito dal vincolo di una composizione transnazionale del consorzio proponente) e devono affrontare problematiche comuni a tutta l’UE;
- ✓ una elevata innovatività, in quanto devono fornire un valore aggiunto alle politiche dell’UE. Non si dimentichi, infatti, che l’UE, con l’attuazione dei progetti, ricerca delle *best practices* da riapplicare su tutto il territorio dell’UE. Non a caso, è buona norma inserire in ciascuna proposta progettuale la presentazione di un credibile piano di disseminazione dei risultati ottenuti e per tutti i progetti viene richiesta la realizzazione di un sito Web²¹;
- ✓ una chiara replicabilità su tutto il territorio dell’UE (questo proprio per il fatto che, ammettendo a beneficio una determinata proposta progettuale, la Commissione intende trovare delle soluzioni pratiche a problematiche che si possono riscontare in tutto il continente).

²¹ In merito si evidenziano due aspetti: (i) è anche per questo motivo che sul sito della Commissione e delle stesse agenzie impegnate nell’attuazione vengono riportati degli elenchi dei progetti già finanziati (e, in genere, anche dei compendi dei progetti che si sono distinti per particolare innovatività). I progetti già finanziati devono costituire per i proponenti un *benchmark* dello stato dell’arte delle politiche europee; (ii) per quanto possa sembrare paradossale, viene premiato il riferimento nelle proposte progettuali a dei progetti già finanziati da un Programma nelle precedenti annualità. Questo non significa che venga premiato chi “copia” dei progetti già fatti, ma che viene premiato quel consorzio in grado di dimostrare che, a partire dai risultati di un progetto già finanziato, è in grado di innovare ulteriormente e elevare ulteriormente il grado di avanzamento di determinate politiche pubbliche europee.

Sezione IV - Project Cycle Management e fondamenti dell'europrogettazione

16. Cosa si intende per europrogettazione?

La Guida intende contribuire a una migliore comprensione dei principi metodologici e degli strumenti tecnici della cosiddetta “europrogettazione”. Il termine “europrogettazione” viene accostato, in genere, ai Programmi/Fondi dell’UE che non sono oggetto della gestione “concorrente”, ma in realtà esso si applica tanto a questi Programmi, quanto agli strumenti finanziari a gestione concorrente e, a maggior ragione, ai progetti di sviluppo finanziati nei Paesi Terzi più arretrati.

In sede di “europrogettazione”, infatti, si applicano metodologie di elaborazione e di gestione dei progetti ampiamente consolidate a livello internazionale in diversi settori dell’attività economica privata e delle politiche pubbliche (come già anticipato nel par. 1). Esse vengono ampiamente utilizzate anche nella progettazione “partecipativa” degli interventi di sviluppo locale (paradigma dell’approccio dal basso)²².

La progettazione “partecipativa” viene diffusamente usata nell’elaborazione di progetti di cooperazione internazionale allo sviluppo finanziati dall’UE e dalle Agenzie Multilaterali internazionali (quali la Banca Mondiale, le agenzie di sviluppo dell’Organizzazione delle Nazioni Unite e altre), ma anche da Agenzie nazionali di sviluppo, ONG e Fondazioni – bancarie, di comunità e di impresa – che sostengono i processi di sviluppo locale.

La progettazione “partecipativa”, fin dall’inizio degli anni Novanta, viene utilizzata anche dalla Commissione Europea (organo esecutivo dell’UE) per elaborare:

- ✓ gli interventi di cooperazione allo sviluppo (applicazione ai progetti di aiuto allo sviluppo del “ciclo del progetto” classico);
- ✓ i Programmi complessi cofinanziati dai Fondi Strutturali (“ciclo del programma”).

La Commissione ha progressivamente esteso l’applicazione del “ciclo del progetto” agli interventi cofinanziati dai Programmi a finanziamento diretto (anche se poi, *de facto*, il “ciclo del progetto” canonico viene adattato ai contenuti specifici dei vari Programmi).

Il “ciclo del progetto”, pertanto, è stato utilizzato in misura crescente anche in Italia per definire progetti e piani locali di sviluppo per accedere ai finanziamenti dei Fondi Strutturali dell’UE.

L’obiettivo primario della Guida, quindi, è presentare il modo in cui l’approccio e le tecniche della progettazione “partecipativa” utilizzate nell’ambito delle politiche pubbliche di sviluppo, vengano anche applicate in sede di elaborazione dei progetti per accedere alle sovvenzioni dell’UE.

L’analisi non prende in considerazione in dettaglio tutte le varie fasi e le metodologie di lavoro che caratterizzano il *Project Management*, per le quali si rimanda alla vastissima manualistica internazionale, a partire dal *Project Management Body Of Knowledge* del Project Management Institute (<http://www.pmi.org>)²³.

²² Va sottolineato, comunque, che gran parte degli strumenti utilizzati sono stati sviluppati per migliorare i sistemi di gestione aziendale e sono utilizzati dagli operatori privati nell’ambito della pianificazione strategica e del marketing (analisi e matrice SWOT, varie tipologie di analisi e matrici di pianificazione strategica, approccio del *Total Quality Management* e la *benchmarking analysis*, lanciata nel 1982 dalla Xerox).

²³ Il Project Management Institute – la sede principale si trova negli Stati Uniti, ma ha delle sedi locali in tutto il mondo (anche in Italia) – è un’associazione che è stata costituita sul finire degli anni Sessanta da un gruppo di consulenti privati per favorire la diffusione della cultura e delle tecniche del *project management* per la gestione

17. Il “bagaglio degli attrezzi” dell’europrogettista

Il bagaglio di conoscenze che si deve possedere per elaborare dei progetti che possano superare il processo di selezione e accedere al contributo finanziario dell’UE, alla luce delle considerazioni introduttive riportate nel par. 1, è alquanto articolato. Per sommi capi esso include:

- ✓ le politiche interne ed esterne dell’UE (su cui ci si deve aggiornare giornalmente);
- ✓ il sistema di finanza pubblica dell’UE e i principali strumenti finanziari (Programmi di spesa settoriali e Fondi a gestione concorrente);
- ✓ l’assetto istituzionale e il sistema legislativo dell’UE (probabilmente i migliori europrogettisti sono i “lobbisti europei”);
- ✓ le procedure di implementazione dei Programmi settoriali di interesse e anche la normativa in materia di appalti pubblici;
- ✓ le procedure di gestione dei progetti, secondo le metodologie più accreditate di *Project Management*, e le procedure di rendicontazione delle spese;
- ✓ l’approccio di quadro logico e altre metodologie consolidate di elaborazione, secondo un approccio *bottom up*, di progetti e di piani territoriali di sviluppo (v. oltre).

18. Che cosa si intende per “ciclo del progetto”?

Il “ciclo del progetto” è un metodo di elaborazione e gestione di progetti complessi che viene sviluppato nel corso degli anni Cinquanta dal Dipartimento della Difesa statunitense per coordinare le attività di sviluppo degli armamenti.

Nel corso degli anni Sessanta e Settanta, poi, tale approccio è stato esteso ai Programmi governativi statunitensi nel settore spaziale (un forte contributo al perfezionamento del “ciclo del progetto” è stato apportato dalla NASA – *National Aeronautics and Space Administration*) e nel campo delle opere pubbliche.

Tale approccio, quindi, si sviluppa nell’ambito del Settore Pubblico soprattutto per definire e implementare progetti militari e spaziali.

L’affermazione presso il settore privato è più lenta e si consolida soprattutto negli anni Ottanta, quando il modello manageriale di riferimento era costituito dalle imprese giapponesi in cui si affermano i concetti di “*kaizen*” (miglioramento continuo), di *Total Quality Management (TQM)* e di *Company Wide Project Management (CWPM)*.

Il concetto di CWPM è strettamente funzionale all’obiettivo generale di risolvere problemi in uno scenario di gestione dell’azienda e dei progetti ispirata al TQM.

Il CWPM, infatti, si fonda su un approccio sistemico alla gestione dei progetti, per cui si devono chiaramente identificare e considerare congiuntamente tutti gli elementi che concorrono al risultato finale, avendo ben chiare le loro interrelazioni.

Tale concetto si salda a quelli di “*problem solving*” e di “*project breakdown structure*” (indicato anche come “*process breakdown structure*”). In sostanza il CWPM trova concreta applicazione nella *breakdown structure*. La filosofia di fondo dell’approccio *problem solving* è che tutti i problemi una volta “mappati” (identificati e definiti) possano essere scomposti in parti elementari. La scomposizione dei problemi in parti elementari e la verifica di come essi siano interrelati sono funzionali alla definizione di una “*step by step procedure*” di soluzione e al miglioramento continuo dei processi decisionali e produttivi.

dei progetti complessi, soprattutto all’interno delle aziende e nell’ambito di complessi interventi pubblici di infrastrutturazione del territorio.

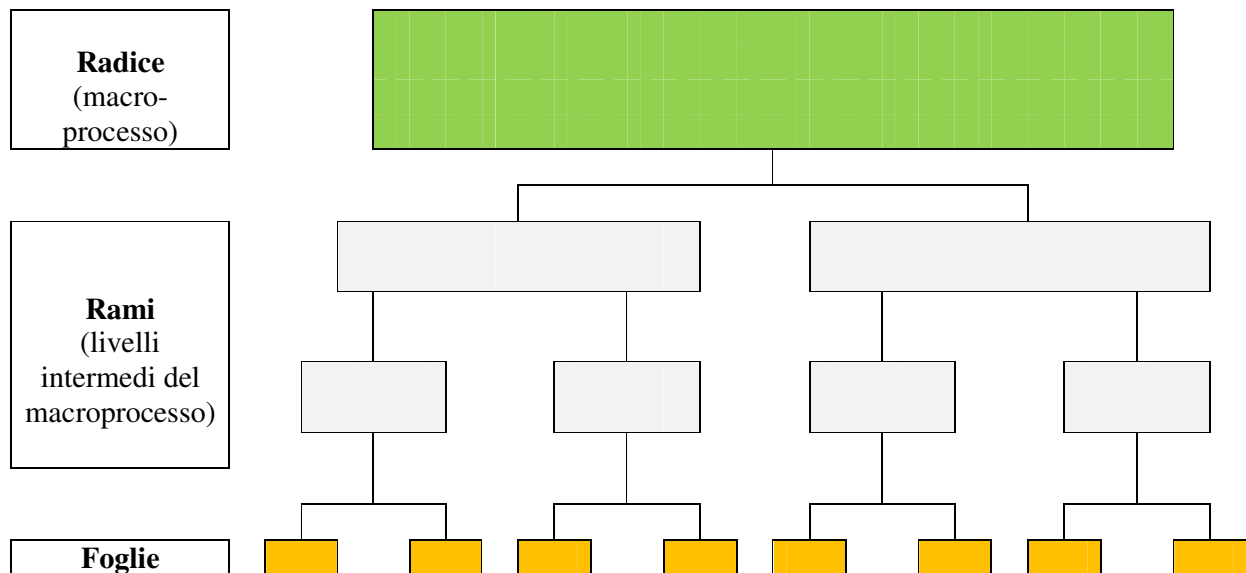
Tutti i processi produttivi (anche quelli che concernono la produzione di servizi), quindi, si possono scomporre in fasi elementari attraverso la *process breakdown structure* (o, se si preferisce, la *Work Breakdown Structure - WBS*).

La *Work Breakdown Structure (WBS)* consente di schematizzare le procedure per la realizzazione dei progetti (o, più in generale, dei vari processi produttivi) e realizzare una struttura gerarchica a più livelli di attività operative (viene anche indicata come *Activity Breakdown Structure*). In questo modo, ogni problema complesso, e/o ogni processo complesso, possono essere articolati su più livelli di operatività (difficoltà) e in unità elementari.

Essa può essere presentata:

- ✓ in forma grafica, attraverso il diagramma “radice – rami – foglie”, in cui la radice corrisponde al processo generale, i rami corrispondono ai vari livelli di disaggregazione del processo e il livello delle foglie raccoglie le varie unità elementari del processo (si veda la figura che segue);
- ✓ in forma tabellare, attraverso la indicazione in una tavola sinottica di macro-fasi, fasi e singole attività (questa è in sostanza, come si esplicita più avanti, la forma di WBS da utilizzare quando si elaborano i progetti europei);
- ✓ in forma scritta. In questo caso la descrizione del processo e dei singoli livelli in cui può essere decomposto assume la forma di un qualsiasi indice di un rapporto (l’indice di una qualsiasi relazione, infatti, non è altro che una presentazione schematica delle sue unità elementari).

*** WBS in forma grafica**



19. La definizione degli elementi cardine di un “progetto” e il “triple constraint”

Le definizioni di progetto che vengono adottate dagli esperti della materia sono molteplici. Sono parimenti molteplici i parametri che vengono considerati imprescindibili.

In generale, gli elementi alla base della definizione di un progetto sono:

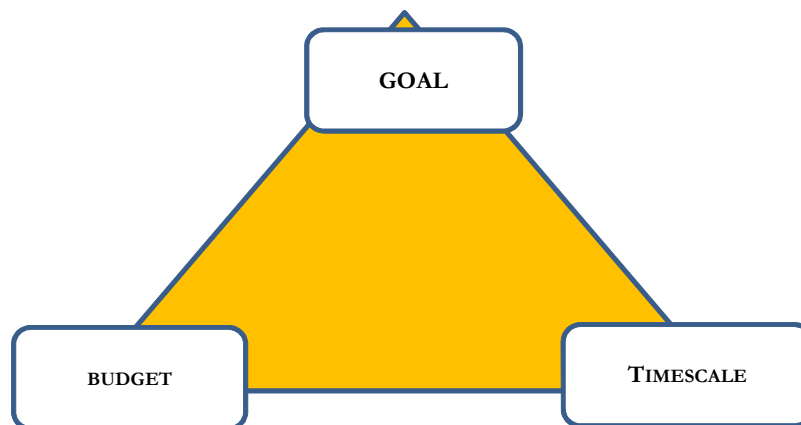
- ✓ si parte da una certa situazione di partenza (*baseline*) che si vuole modificare;
- ✓ in relazione alla situazione di partenza va sempre fatta una analisi dei problemi secondo tecniche consolidate di “scomposizione” dei problemi in unità elementari;
- ✓ ogni progetto è finalizzato a produrre un cambiamento, secondo un approccio *problem solving*;

- ✓ la definizione degli elementi cardine di un progetto si fonda sulle due domande alla base della pianificazione strategica: (i) dove vogliamo arrivare?; (ii) quale percorso dobbiamo seguire? (quali attività, in altri termini, vanno realizzate?);
- ✓ la definizione e l'attuazione di un progetto comportano uno "sforzo temporaneo" volto alla creazione di valore per l'azienda o per i beneficiari del progetto (in altri termini, in un arco di tempo definito si deve cambiare in positivo la situazione *baseline*, apportando dei vantaggi ai beneficiari del progetto o creando valore per l'azienda);
- ✓ gli elementi cardine di un progetto sono costituiti da: (i) uno scopo (*goal*); (ii) un budget finanziario (*financial plan*); (iii) un arco di tempo entro il quale concludere il progetto. Questi tre elementi costituiscono i vincoli fondamentali che devono essere rispettati in sede di definizione e realizzazione del progetto, ossia il "*triple constraint*" (v. prospetto che segue), relativo al vincolo di durata temporale, di costo e di obiettivi. In realtà il "*triple constraint*" può essere anche ampliato. Ad esempio, in genere si parla di scopo finale e qualità del progetto (in quanto il raggiungimento dello scopo non deve pregiudicare la qualità dello stesso) e si parla non solo di risorse finanziarie, ma anche di risorse umane e tecniche necessarie per la elaborazione e realizzazione di un progetto.

Si segnala che il Project Management Institute (PMI) insiste su due caratteristiche dei progetti:

- ✓ la unicità: ogni progetto, per vari motivi, costituisce un *unicum*;
- ✓ la temporaneità: ogni progetto ha un inizio e una fine ben delimitati.

*** *Triple constraint* di un progetto**



20. Le aree di processo del *project management* secondo il PMI

Il *Project Management Body Of Knowledge* del PMI indica cinque aree di processo che si estendono dall'inizio alla fine del progetto:

1. **definizione**: in questa fase i passaggi fondamentali sono la puntualizzazione e lo sviluppo dell'idea progettuale, l'analisi dei vincoli progettuali (scopo del progetto, budget e tempistica di realizzazione), l'analisi degli *stakeholder* (che non coincidono semplicemente con i beneficiari diretti del progetto), la selezione del *project leader* e la realizzazione del *charter* (v. Par. 25) che costituisce una sorta di presentazione di massima del progetto, sulla cui base, nella fase successiva, elaborare un progetto esecutivo. La Commissione Europea preferisce usare una matrice di presentazione più semplice, indicata con l'espressione *project fiche* v. Allegato V);
2. **pianificazione**: questa fase è caratterizzata soprattutto dalla definizione del WBS, dalla definizione del cronoprogramma di attività (*schedule*) e del piano finanziario e, aspetto non

secondario, dalla selezione dello staff di progetto (la composizione dello staff dovrà garantire un buon bilanciamento fra le competenze tecniche e quelle manageriali)²⁴.

Una rilevanza specifica assume l'analisi dei rischi che, sovente, viene trascurata. I rischi da prendere in considerazione sono sia quelli tecnico-ingegneristici (ritardi nella realizzazione di singoli pezzi meccanici o nell'acquisizione dall'esterno di input tecnici particolarmente complessi), sia quelli "manageriali" (scarsa capacità di coinvolgimento e di motivazione dello staff che ne riduce la performance e, quindi, dilata i tempi di attuazione o anche finanziari, quali un aumento generalizzato dei tassi di interesse sui prestiti che porta a un incremento dei costi di progetto).

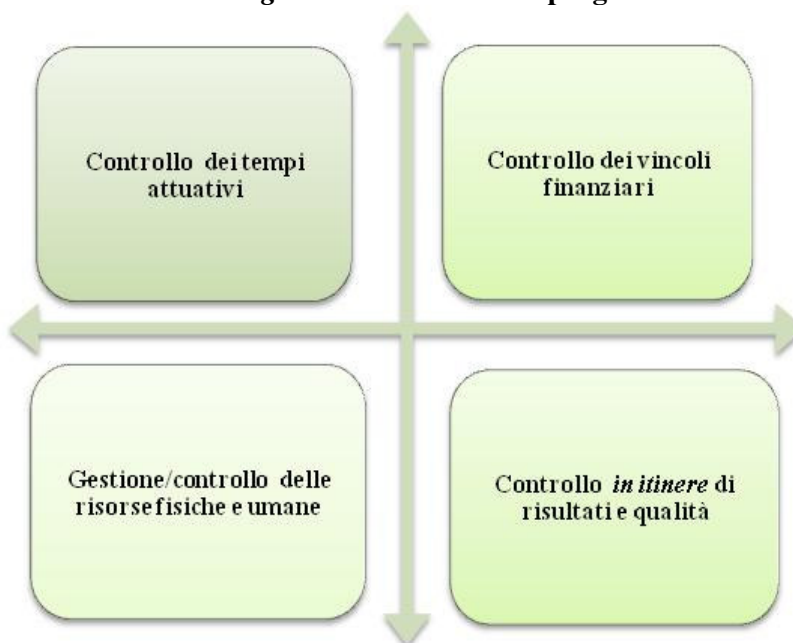
Al termine di questa fase viene stilato il *project plan*;

3. **esecuzione**: implementazione di tutte le azioni pianificate;

4. **controllo**: questa attività costituisce il "meccanismo di retroazione", in base al quale le "lezioni dell'esperienza" della fase di esecuzione ed eventuali ritardi attuativi devono condurre a una revisione in corso d'opera del *project plan* e del WBS iniziali. Alla base delle procedure di monitoraggio/controllo del progetto vi è il c.d. "rettangolo di controllo" – presentato schematicamente nella figura che segue - e la scelta di ben formulati indicatori di monitoraggio fisico, procedurale e finanziario;

5. **chiusura**.

* Rettangolo di controllo di un progetto



21. L'applicazione del "ciclo del progetto" alla definizione dei progetti di sviluppo

Nel corso degli anni Settanta il PCM, come sviluppato dal Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti, viene progressivamente applicato dall'Agenzia nazionale di sviluppo (*United States Agency for International Development* – USAID) anche ai progetti di cooperazione internazionale.

²⁴ A tale riguardo, si sottolinea che andrebbe sempre rammentato che si parla di *project management*, dove il termine *project* richiama gli elementi tecnico-organizzativi che caratterizzano un qualsiasi progetto di investimento, ma anche progetti di ridefinizione del modello organizzativo di un'azienda o anche un piano di marketing e il termine *management* richiama tutti gli aspetti gestionali di un progetto complesso. In sede di selezione di *project leader* e dello staff di progetto, quindi, si dovrà ricercare, come accennato, un buon bilanciamento fra competenze tecniche in senso stretto e competenze gestionali.

L'applicazione del PCM ai progetti di cooperazione allo sviluppo si afferma negli anni Ottanta in concomitanza con la maggiore attenzione riservata nell'ambito della progettazione allo sviluppo al c.d. “*people centred development*” approach.

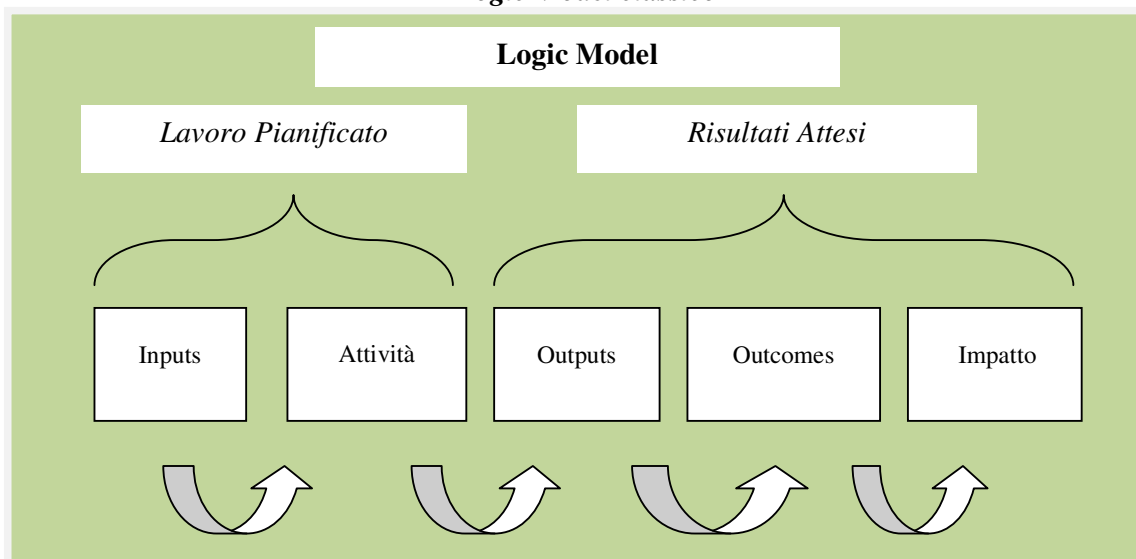
Tale approccio, critico nei confronti dell'approccio dominante della Banca Mondiale nell'aiuto allo sviluppo basato su rigide “politiche di aggiustamento strutturale”, richiede una maggiore attenzione per i risvolti sociali e ambientali delle politiche di aiuto. In altri termini viene meno l'idea di fondo che le politiche di aiuto allo sviluppo debbano favorire assolutamente la crescita del PIL nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS), la ristrutturazione del Settore Pubblico (secondo criteri di efficienza aziendalistica) e l'apertura al commercio internazionale e si consolida il concetto di “sviluppo umano”.

In quella fase, sono soprattutto l'agenzia canadese, quella norvegese, quella tedesca e quella britannica (la *Overseas Development Administration* – ODA) ad applicare il ciclo del progetto e il “*logical framework*” ai progetti di cooperazione allo sviluppo.

Per quanto concerne le tecniche di progettazione, la progressiva affermazione delle “*adjustment policies with a human face*” ha condotto all'adozione di tecniche partecipative di definizione e di valutazione degli interventi di sviluppo economico (soprattutto presso alcune Agenzie nazionali di sviluppo e presso le ONG).

La progettazione partecipativa è imperniata su approcci metodologici, che sono riconducibili tutti alla famiglia dei c.d. “modelli logici” (un tipico *Logic Model* è descritto nella figura che segue).

*** *Logic Model classico***



Fonte: ILO (2008)

I tre principali approcci di *Logic Model* che si applicano sono:

- ✓ il PCM quale strumento di elaborazione, gestione e controllo dei progetti di sviluppo socio-economico;
- ✓ la metodologia *Goal Oriented Project Planning* (GOPP), che tende a enfatizzare il concetto di *ownership* della strategia e dei risultati delle politiche di sviluppo (si parla di progettazione “dal basso”, in quanto essa è guidata da una attenta valutazione preliminare di aspettative e di bisogni delle comunità locali). Nell'ambito di questa metodologia, il disegno strategico dei progetti viene elaborato in maniera organica attraverso l'approccio di quadro logico (*Logical Framework Approach* - LFA);

- ✓ l'approccio *Results-Based Management* (RBM), secondo il quale la formulazione di piani di sviluppo aziendali e di piani di sviluppo locale deve partire dai risultati attesi e la stessa allocazione delle risorse finanziarie dovrebbe essere fatta “per risultati” e non per attività. L'approccio RBM si afferma soprattutto nel primo decennio del nuovo secolo come definitivo superamento logico dell'approccio, ormai rigettato da tutti, della progettazione “per attività”.

22. L'affermazione del PCM e del LFA negli anni Ottanta e Novanta

Negli anni Ottanta è l'agenzia di cooperazione tedesca GTZ a sviluppare il metodo di progettazione partecipata ZOPP (*Zielorientierte Projektplanung*) che, in seguito, si è affermato con la più generale denominazione GOPP (*Goal Oriented Project Planning*).

Correntemente questo approccio viene sovente richiamato direttamente con la denominazione *Result-Based Management approach*.

Le agenzie dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e la Banca Mondiale adottano formalmente il PCM e il LFA solo a partire dalla seconda metà degli anni Novanta (Rossi, 2004).

Come già accennato, la Commissione Europea adotta questo approccio all'inizio degli anni Novanta (il primo manuale della Commissione su questo approccio è datato 1993).

Nel corso degli anni Novanta in Europa, soprattutto in relazione alle politiche di sviluppo delle regioni più arretrate cofinanziate dai Fondi strutturali, questi strumenti vengono estesi anche alla progettazione degli interventi di sviluppo socio-economico su scala locale.

In Italia è stato sviluppato un grande dibattito retorico sullo sviluppo “dal basso” e sulla valorizzazione delle specificità locali nei processi di sviluppo, ma *de facto* il coinvolgimento degli *stakeholders* è stato più formale che sostanziale e l'applicazione di metodi partecipativi di progettazione è stata fortemente distorta (hanno continuato a prevalere logiche *top-down* nella definizione dei progetti di sviluppo locale).

A titolo di completezza si aggiunge che questi strumenti si applicano ai progetti di sviluppo socio-economico, mentre in urbanistica e in pianificazione territoriale vengono adottate altre procedure di elaborazione dei piani.

23. Il “ciclo del progetto” applicato dall'UE

La Commissione, fin dalla prima edizione del Manuale sul PCM applicato agli interventi di solidarietà esterna (azioni di cooperazione allo sviluppo) ed interna (a favore delle regioni più arretrate e cofinanziate dai Fondi strutturali) ha fatto riferimento a un “ciclo del progetto” articolato nelle **6 fasi** richiamate nella tavola sinottica che segue.

Il “ciclo del progetto” della Commissione, in genere, viene schematizzato secondo un approccio “circolare”, in cui la chiusura di ogni fase è, in linea di principio, strettamente propedeutica all'avvio di quella successiva. In realtà, il percorso “circolare” è meno rigido, in quanto:

- ✓ concretamente emergono delle sovrapposizioni logiche ed operative fra le fasi;
- ✓ la valutazione, indicata come ultima fase, non chiude necessariamente il ciclo, ma in realtà accompagna l'intera implementazione del progetto.

Per completezza si segnala che:

- (i) la Commissione, nel più recente aggiornamento del Manuale (datato 2004), in sostanza, è passata al più classico ciclo del progetto in 5 fasi, eliminando la fase di finanziamento²⁵;
- (ii) in sede di formulazione del progetto, in genere, si individuano due fasi operative:

²⁵ Per essere più precisi, la fase di finanziamento viene inglobata in quella di identificazione se concerne i programmi complessi (elaborati a livello di Paesi Terzi o di macro-regioni) o in quella di formulazione se concerne singoli progetti di sviluppo.

- ✓ fase di analisi (analisi degli *stakeholders*, definizione dell'albero dei problemi e di quello degli obiettivi, definizione delle strategie);
 - ✓ fase di formulazione in senso stretto (definizione della matrice di quadro logico, definizione e valutazione preliminare della "logica di intervento" e individuazione degli indicatori);
- (iii) l'approccio *Results-Based Management* (RBM), in generale, è visto soprattutto uno strumento gestionale in senso lato (e, quindi, molto utilizzato anche nella gestione dei processi aziendali).

*** Ciclo del progetto**

Fasi	Principali output
Programmazione (<i>programming</i>)	Rapporto di avvio (<i>Inception report</i>)
Identificazione (<i>identification</i>)	Studio di prefattibilità <i>Terms of Reference</i> dello Studio di Fattibilità (SdF)
Formulazione (<i>formulation</i>)	Proposta di progetto* (<i>Formulation report</i>) Valutazione <i>ex ante</i>
Finanziamento (<i>financing</i>)	Contratto di finanziamento (<i>Financial agreement</i>)
Esecuzione (<i>implementation</i>)	Rapporti di Monitoraggio Relazioni sugli <i>audit</i> e sulla rendicontazione finanziaria
Valutazione (<i>evaluation</i>)	Rapporti di valutazione intermedi e finali

* La proposta di progetto, in sostanza, si può identificare nello stesso SdF elaborato sulla base dei ToRs.

24. Le principali fasi dell'europrogettazione

Nel 2011, su impulso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del PORE (Progetto Opportunità delle Regioni in Europa), era stato avviato il progetto OPERA, consistente in:

- ✓ un portale del tipo web 2.0 volto a fare formazione e assistenza tecnica su finanziamenti europei ed europrogettazione (il c.d. *Euro toolbox*);
- ✓ attività di supporto consulenziale/scambio di pareri qualificati a favore di tutti coloro – in primo luogo funzionari pubblici – che avessero aderito all'iniziativa²⁶.

Il c.d. *Euro toolbox* – sviluppato sulla base delle indicazioni metodologiche di professionisti del settore di grande valore – prevede tre fasi di europrogettazione:

- ✓ la fase di "*project design*" (il principale prodotto di questa fase viene identificato nella "matrice di finanziabilità", qui presentata più avanti e nell'Allegato III);
- ✓ la fase di "*proposal management*" (questa fase, come si intuisce, include tutte le attività volte alla compilazione completa del formulario di candidatura, incluso il piano finanziario);
- ✓ la fase di "*project management*" (le principali attività di questa fase vanno dall'elaborazione dettagliata del piano di lavoro alla comunicazione e valorizzazione dei risultati del progetto)²⁷.

La posizione espressa in questa Guida, invece, è che le principali fasi e attività dell'europrogettazione sia più corretto ricondurle alle aree di processo individuate dal Project Management Institute. In questo paragrafo, si tenta di fornire una visione schematica di come le principali fasi specifiche all'elaborazione di un progetto per corrispondere a una *Call for Proposals* dei Programmi dell'UE, si possano legare a ciascuna delle aree di processo individuate dal Project Management Institute (si veda la tavola sinottica che segue).

²⁶ A titolo di completezza, va aggiunto che il progetto PORE è stato chiuso nel 2012 a seguito delle più recenti leggi di bilancio (in gergo "finanziarie"), che hanno comportati cospicue riduzioni della spesa pubblica.

²⁷ Nella Guida, *Euro toolbox* viene così presentato "è una cassetta degli attrezzi dinamica e interattiva, capace di supportare le pubbliche amministrazioni a migliorare le performance di comprensione e accesso all'universo delle politiche e delle opportunità comunitarie".

*** Fasi dell'europrogettazione**

Aree di processo	Fasi dell'europrogettazione	Attività specifiche per l'europrogettazione
<i>Definition</i>	<i>Idea generation and project design</i>	<p><i>Project idea.</i> Identificazione del settore di intervento. Identificazione del gruppo target. Prima analisi dei problemi e dei bisogni del gruppo target. Sviluppo iniziale dell'idea progettuale. Elaborazione della matrice di finanziabilità²⁸. Individuazione delle linee di finanziamento pertinenti. Analisi di progetti già finanziati e di <i>best practices</i> (analisi di <i>benchmarking</i>). Elaborazione del <i>project charter</i> (progetto di massima).</p>
<i>Planning</i>	<i>Planning and proposal management</i>	<p>Analisi della <i>Call for Proposals</i> e del c.d. "infopack". Analisi della coerenza fra proposta progettuale e obiettivi dei Programmi e delle <i>Call</i>. Analisi dei problemi e degli obiettivi. Analisi delle opportunità e dei rischi. Analisi degli <i>stakeholders</i>. Scelta definitiva degli <i>stakeholders</i> e ratifica lettere di intenti. Formulazione definitiva del progetto (Piano operativo, GANTT, Piano finanziario). Compilazione delle varie sezioni del formulario di candidatura e <i>check list</i>. Formulazione di un piano di <i>fund raising</i> per cofinanziare il progetto. Presentazione della proposta. Attività di <i>lobbying</i> presso la Commissione e le Agenzie delegate.</p>
<i>Execution</i>	<i>Contracting and project management</i>	<p>Sottoscrizione della convenzione di sovvenzione*. Gestione tecnica del progetto (esecuzione dei vari <i>Work Packages</i>). Gestione dei rapporti fra tutti i membri del consorzio. Gestione di eventuali servizi affidati in sub-contratto. Gestione delle risorse finanziarie e rendicontazione (intermedia e finale) delle spese. Realizzazione di relazioni sulle attività e di <i>deliverables</i> tecnici (report su ricerche, manuali, moduli formativi, etc.). Realizzazione di un sito web e di altre attività di comunicazione.</p>
<i>Control</i>	<i>Monitoring and Evaluation</i>	<p>Monitoraggio interno ed esterno del progetto. Valutazione <i>on going</i> dell'andamento del progetto e valutazione finale. Analisi delle "lezioni dell'esperienza".</p>
<i>Closing</i>	<i>Closing and follow up</i>	<p>Chiusura del progetto (in genere con evento pubblico). Invio delle relazioni tecniche finali. Relazione finale sulle attività e rendicontazione finale delle spese. Consultazione fra tutti i membri del consorzio che ha realizzato il progetto sui possibili sviluppi futuri.</p>

* La sottoscrizione della convenzione, può essere preceduta da una fase di negoziazione finale su contenuti e piano finanziario dei progetti.

²⁸ La matrice di finanziabilità è uno strumento molto utile che dovrebbe essere elaborato ogni volta che si ha una idea progettuale consolidata e si vorrebbe tentare di individuare dei possibili canali di finanziamento. Alcune indicazioni più puntuali vengono fornite nell'Allegato III.

25. Il project charter

In genere la fase di definizione (indicata come fase di “identificazione” nel ciclo del progetto classico usato dalla Commissione sin dai primi anni Novanta) si chiude con l’elaborazione di una presentazione schematica del progetto, indicata nella letteratura internazionale come “*project charter*”. Nella tabella sottostante si riporta un “*project charter*” esteso, molto utile a fini didattici e per la formulazione di progetti di sviluppo in generale.

Vanno richiamate due generalità importanti: (i) la Commissione indica questo schema come “*project fiche*”; (ii) *la project fiche*, di solito, è più snella (si veda l’All. V come esempio).

1. Denominazione e acronimo progetto		<i>L’acronimo in genere si elabora a partire dalle iniziali delle parole del titolo e sarà una sorta di marchio fino al termine</i>
2. Parole chiave		<i>3 parole</i>
3. Breve descrizione del problema centrale		
4. Gruppo target		
5. Ambito di intervento (tipo di intervento)		<i>Formazione, inclusione sociale di..., servizi reali alle imprese, ricerca e innovazione, altri....</i>
6. Localizzazione del progetto		<i>Municipio, Città, Area montana, etc.</i>
7. <i>Triple constraint</i> del progetto	Obiettivi	<i>Indicare un paio di obiettivi generali e <u>un solo</u> obiettivo specifico</i>
	Stima del budget	
	Durata del progetto	<i>Stima della durata del progetto e indicazione di settimana/mese inizio attività</i>
8. Principali attività/ <i>milestones</i>		
9. Principali output fisici		
10. Eventuali autorizzazioni pubbliche necessarie		
11. Ente promotore	Nome	
	Natura giuridica	<i>Associazione, Cooperativa.... Impresa (Scarl, Srl, altro)</i>
	Sede legale (sede operativa)	
	Anni di attività	
	Altro	<i>Indicare se ONLUS o no Per le imprese private, indicare il Codice ATECO</i>
12. Eventuali partners nel progetto		
13. (Stima della) Capacità di copertura delle spese del progetto (in %)		<i>A fronte della spesa prevista, indicare la capacità di copertura dei costi con fondi propri e/o fund raising.</i>
14. Eventuali sponsor/finanziatori		<i>Ovviamente vanno indicati solo se hanno almeno espresso una chiara volontà a contribuire finanziariamente (o meglio ancora se hanno ratificato protocolli di intesa)</i>
15. Persona di contatto presso l’Ente	Nome	
	Funzione	
	Mail e contatti dell’ufficio	

26. La definizione del disegno strategico del progetto con l’approccio di Quadro Logico

Una volta definita la “idea-chiave” o, se si preferisce, l’obiettivo specifico di un progetto (o anche di un piano di sviluppo), il disegno strategico viene impostato con l’approccio di Quadro Logico (*Logical Framework Approach*, a volte indicato anche come *Logical Framework Project*).

Tale metodo di elaborazione dei progetti consente di coniugare l'approccio tradizionale alla progettazione (definizione dall'alto degli obiettivi e delle conseguenti attività da realizzare) con l'orientamento *bottom up* (definizione secondo metodi di *decision-making* partecipativi di obiettivi e attività di progetti e piani).

L'applicazione di un metodo partecipativo di progettazione conduce alla definizione della *Logical Framework Matrix* (LFM), anche nota come *Project Framework Matrix*.

Come si evince dalla figura che segue, il LFA si sostanzia nell'elaborazione di una "matrice gerarchizzata" di obiettivi, che si possono leggere dal basso verso l'alto (logica ascendente "mezzi-fini") o dall'alto verso il basso. Nella LFM, ad ogni livello di obiettivi corrisponde un preciso significato ed il livello di base è costituito dalle attività che si dovranno realizzare.

*** Definizione e significato dei livelli di una LFM per un progetto**

Logica di intervento	Definizione (cos'è?)	Significato (a che domanda risponde?)
Obiettivi generali	I benefici sociali ed economici di medio e lungo termine al raggiungimento dei quali il progetto contribuirà	Perché il progetto è importante per la società?
Obiettivo specifico	Il beneficio "tangibile" per i beneficiari (il miglioramento di una condizione dei beneficiari o di un aspetto importante di una organizzazione)	Perché i beneficiari ne hanno bisogno?
Risultati	I servizi che i beneficiari riceveranno dal progetto	Cosa i beneficiari saranno in grado di fare, di sapere o di saper fare grazie alle attività del progetto.
Attività	Ciò che sarà fatto durante il progetto per garantire la fornitura dei servizi	Ciò che sarà fatto per fornire i servizi

Fonte: Bussi, 2002, p. 21

Il metodo più condivisibile del LFA prevede che il progetto debba raggiungere un unico obiettivo specifico (*project purpose*) e che quello sia il "punto di arrivo" del progetto e delle responsabilità del progettista. Si indicano anche gli obiettivi generali (*overall objectives*), ma puntualizzando che il raggiungimento di questi dipende da troppi fattori esterni perché si possa definire un meccanismo di causa-effetto fra il progetto e determinati obiettivi di sviluppo più generali di un dato territorio.

A titolo di completezza si aggiunge che, in sede di perfezionamento della strategia, la definizione degli obiettivi dovrebbe seguire l'approccio SMART, ossia gli obiettivi dovrebbero essere:

- ✓ Specific (specifici rispetto alle variabili che si vogliono misurare);
- ✓ Measurable (misurabili e, quindi, ai vari livelli di obiettivi vanno affiancati degli adeguati indicatori);
- ✓ Achievable (realistici e, quindi, effettivamente raggiungibili attraverso il piano);
- ✓ Relevant (coerenti con la strategia generale);
- ✓ Time bounded (rilevabili in determinate fasi del progetto e/o secondo intervalli di tempo regolari).

27. Formulazione generale della matrice di quadro logico

Il disegno strategico di un progetto (o di un piano di sviluppo), in sostanza, si può sintetizzare attraverso una matrice a doppia entrata (*Logical Framework Matrix* – LFM - o anche, sinteticamente, *logframe matrix*) in cui il nucleo centrale 4X4 sintetizza completamente il progetto (si veda la tavola sinottica che segue).

Esistono varie versioni della LFM. Nella versione più usata, le quattro righe interne della *logframe matrix* riportano obiettivi generali, intermedi ed operativi e anche le attività (azioni da implementare).

In questa sede si preferisce ragionare su una LFM in cui per un progetto viene indicato un solo obiettivo specifico (scopo), il quale costituirà la ragion d'essere stessa del progetto (va comunque ricordato che vi sono versioni della LFM in cui vengono riportati più obiettivi specifici).

Il motivo di tale scelta è ben spiegato da Stroppiana nel suo manuale in questi termini « l'obiettivo specifico descrive il beneficio per i beneficiari finali che verrà raggiunto dal progetto come conseguenza di tutto quello che verrà fatto [...] E' l'obiettivo a cui tende, metaforicamente parlando, ogni fibra del progetto [...] Costituisce la fine della corsa, il capolinea, la ragione ultima per la quale spende i soldi dei contribuenti o i fondi dei suoi donatori.. L'obiettivo specifico è uno ed uno solo. In quanto "punto di arrivo" non può essere che unico» (p. 115).

Rossi (2004) aggiunge che la scelta di un solo obiettivo specifico va anche vista come "scelta di modestia progettuale" (p. 96).

Per quel che concerne gli obiettivi, vanno sottolineati due aspetti fondamentali: (i) una volta definiti i problemi (aspetti negativi da rimuovere/risolvere attraverso il progetto), « l'identificazione degli obiettivi costituisce la trasposizione in positivo della situazione negativa identificata all'inizio del processo» (Rossi 2004, p. 49); (ii) gli obiettivi vanno sempre associati a dei cambiamenti nel contesto e/o nelle condizioni socio-economiche dei beneficiari (per questo, all'inizio della Guida si è ricordato immediatamente che ogni progetto si caratterizza certamente per il fatto che deve produrre dei cambiamenti). In altri termini, gli obiettivi rispondono alla domanda "quali cambiamenti vogliamo ottenere attraverso il progetto"?

In alcune versioni della LFM si preferisce aggiungere un quinto livello, inerente i prodotti (*outputs*), in quanto è cruciale distinguere correttamente "prodotti" e "risultati attesi".

I "prodotti", infatti, sono il semplice risultato delle attività (un manuale, un nuovo servizio presso il Centro per l'Impiego, etc.).

I "risultati", invece, attengono a dei cambiamenti nel contesto e a dei cambiamenti nelle capacità di fare/saper fare dei beneficiari. Un manuale, di per sé, non serve a molto, ma se le nozioni ivi riportate vengono studiate e applicate si possono ottenere effettivamente dei miglioramenti nelle condizioni di vita dei beneficiari e nel contesto generale. Le competenze e capacità di fare acquisite dai beneficiari grazie al manuale sono i "risultati".

Le attività devono essere coerenti con gli ambiti di intervento scelti (se l'obiettivo cardine è il rilancio della competitività del sistema delle imprese, certamente sarebbe opportuno, in generale, ipotizzare all'inizio anche azioni di riqualificazione professionale degli stessi imprenditori). Se nel corso della progettazione, tuttavia, l'ambito di intervento formazione e riqualificazione professionale venisse escluso, sarebbe errato inserire un'attività di riqualificazione degli imprenditori.

Le quattro colonne interne riportano:

- ✓ breve descrizione di ciascuno degli obiettivi;
- ✓ indicatori verificabili (*Objective Verifiable Indicators*);
- ✓ fonti informative interne (fonti/dati primari) ed esterne (fonti secondarie, costituite in genere da fonti statistiche ufficiali e risultati di indagini già effettuate);
- ✓ condizioni esterne e rischi (si veda il paragrafo che segue).

La lettura in verticale della prima colonna fornisce la "logica di intervento" del progetto o del piano. La logica di intervento (*intervention logic*) del progetto si fonda sulla "logica mezzi – fini", per cui

se si realizzano le attività e si raggiungono i risultati attesi, allora si potranno anche raggiungere l'obiettivo specifico (scopo) del progetto e, indirettamente, gli obiettivi generali. In realtà, la "logica mezzi-fini" si può ricostruire adeguatamente solo se si considera anche l'ultima colonna delle condizioni esterne o assunzioni.

L'aspetto da ricordare sempre è che i tre livelli di obiettivi (operativi, specifico e generale/i) sono logicamente conseguenti, ma questo non vuol dire, ad esempio, che l'obiettivo specifico vada definito come una sorta di "riassunto" dei risultati attesi sottostanti. Questo è un errore grossolano in cui si può facilmente incappare.

Ad ogni livello degli obiettivi corrisponde un "salto logico" nella "logica mezzi-fini".

La matrice di quadro logico viene completata con la descrizione delle "pre-condizioni", intese come "condizioni che devono pre-esistere per rendere fisicamente fattibili le attività" (Bussi, 2002).

*** La Logical Framework Matrix - LFM**

	Analisi logica	Indicatori quantificabili	Fonti di verifica degli indicatori	Condizioni esterne (rischi)
Obiettivi Globali <i>(overall objectives)</i>				
Obiettivo specifico <i>(strategic goal)</i>				
Obiettivi operativi <i>(expected results)</i>				
Attività <i>(actions)</i>		<i>Mezzi tecnici/Inputs</i>	<i>Risorse finanziarie</i>	

Pre-condizioni

28. Analisi delle condizioni esterne (rischi) e verifica del loro effetto sul progetto

Un passaggio fondamentale della progettazione esecutiva è l'individuazione di quelle condizioni esterne al progetto che si configurano come autentici rischi, nel senso che, qualora non si verificano, il progetto potrebbe non raggiungere i suoi risultati, oppure potrebbe addirittura rivelarsi non fattibile.

L'analisi dei rischi è molto delicata, in quanto, qualora alcune condizioni esterne non attivabili attraverso il piano (o il progetto) fossero particolarmente rilevanti - al punto da poterne mettere a repentaglio la riuscita - e non venissero attuate da altri soggetti esterni, potrebbe anche accadere che si debba rinunciare a realizzare il progetto (ipotesi killer).

*** Algoritmo per la valutazione delle condizioni esterne**

	La condizione esterna è importante?	
Sì		No
Sarà realizzata da altri soggetti (esterni al progetto)?		Non includere nel QL
- Sicuramente	Non includere nel QL	
- Probabilmente	Includere nel QL come ipotesi	
- No	Tale condizione potrebbe essere realizzata all'interno del progetto?	
Sì		No
Riformulare il progetto		<u>Ipotesi killer</u> (sarebbe opportuno rinunciare al progetto)

Fonte: Bussi, 2002, p. 28, con adattamenti

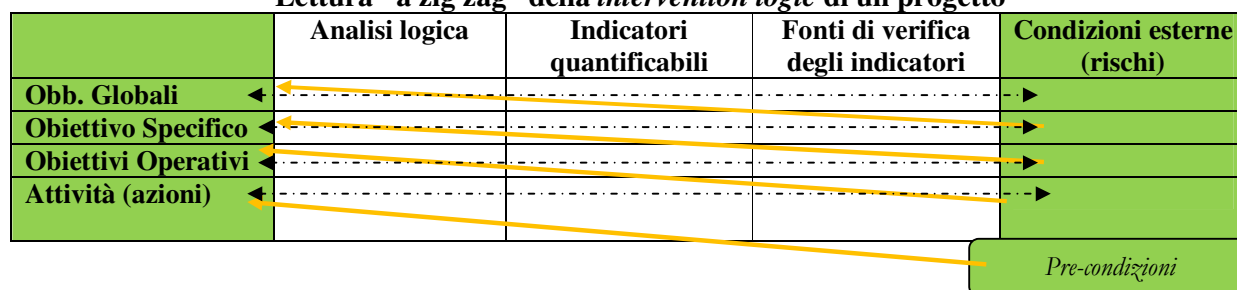
Come già accennato, le principali condizioni esterne da verificare sono quelle che attengono a degli interventi potenzialmente utili, ma che non verranno realizzati dal progetto a causa della mancata inclusione dei relativi ambiti di intervento. Altre condizioni esterne rilevanti per la riuscita del piano vanno identificate in sede di progettazione esecutiva.

Una volta individuate le condizioni esterne e completata la MQL, la “logica mezzi-fini” che la caratterizza va reinterpretata in questo modo (si veda la tavola sinottica che segue):

- ✓ se le “pre-condizioni” sono state verificate, allora si possono implementare le attività (per una opera pubblica, si potrebbe dire che se le pre-condizioni geologiche necessarie per realizzare certi interventi sono state riscontrate, allora ha senso realizzare gli interventi infrastrutturali);
- ✓ realizzando le attività, se le condizioni di livello si verificano, allora si possono ottenere i risultati indicati nella LFM;
- ✓ ottenendo quei risultati, se si realizzano le condizioni di livello corrispondenti, si ottengono gli obiettivi specifici del piano;
- ✓ se si raggiungono gli obiettivi specifici e si realizzano le corrispondenti condizioni di livello, si potranno conseguire gli obiettivi generali.

Va rimarcato che le condizioni esterne più rilevanti sono quelle a livello di obiettivi operativi (risultati attesi). Qualora non si verificassero queste condizioni, infatti, il progetto non sarebbe in grado di raggiungere l’obiettivo specifico.

*** Lettura “a zig zag” della *intervention logic* di un progetto**



Sezione V- *Calls for Proposals* della UE e formulazione dei progetti

29. Documentazione giuridica e operativa di riferimento per la presentazione dei progetti

Una volta definita un'idea progettuale (idea che, qualora selezionata, potrebbe contribuire a risolvere dei problemi che interessano l'intero continente europeo), occorre dotarsi dei seguenti documenti:

- ✓ Decisione di approvazione del Programma (GUUE serie L²⁹);
- ✓ Programma di lavoro (il *working program* per la maggior parte dei Programmi è annuale);
- ✓ Avviso di chiamata di progetti, che viene pubblicato sulla GUUE Serie C (se si risponde a un bando di gara per l'aggiudicazione di un appalto si dovrà consultare la GUUE Serie S);
- ✓ Guida per i proponenti (Sito Web delle DG e/o delle agenzie delegate);
- ✓ Formulario di candidatura (vi si riportano le informazioni amministrative e i punti salienti del progetto, assolutamente da redigere nel modo imposto dal Formulario);
- ✓ Piano finanziario predefinito (si tratta di fogli di lavoro Excel in cui sono, in genere, già predefinite sia le voci di spesa, sia le formule di calcolo);
- ✓ Manuale sulle procedure di valutazione;
- ✓ Compendio di progetti già approvati (in genere disponibili sul sito Web delle DG e/o delle agenzie esecutive).

Questi sono in sostanza tutti i documenti che consentono di rispondere a una *Call for Proposals*. Va tenuto conto, tuttavia, che per formulare delle proposte che abbiano buone possibilità di successo, bisogna costantemente seguire l'evoluzione di tutte le politiche europee. Solo in questo modo, infatti, si potrà elaborare una proposta in grado di migliorare l'azione pubblica dell'UE.

Come già ricordato, questa è una *conditio sine qua non* che il progetto deve rispettare affinché venga finanziato. All'inizio di ogni progetto, infatti, deve essere richiamato brevemente lo stato dell'arte delle politiche europee nel settore di interesse. A tal fine sono di ausilio gli stessi programmi di lavoro annuali che, in genere, riportano un aggiornamento costante sulle politiche europee coperte dal Programma.

I principali documenti attraverso i quali aggiornarsi costantemente, oltre ovviamente ai Regolamenti e alle Direttive, sono: le Conclusioni dei Consigli Europei e i Libri Verdi, i Libri Bianchi, i Piani di Azione e le Comunicazioni della Commissione Europea³⁰.

30. I contenuti delle *Calls for Proposals*

La *Call for Proposals* è un testo ufficiale che riprende ed illustra in modo più dettagliato obiettivi e caratteristiche di fondo dei Programmi e criteri di eleggibilità riportati già nella Decisione di approvazione e nel *working program*. Vi vengono, quindi, riportati:

- gli obiettivi generali del Programma e della *Call* in questione;

²⁹ Quasi tutti i Programmi settoriali di finanziamento hanno quale fondamento giuridico una Decisione di approvazione. Fanno eccezione il Programma LIFE e il Programma Marco Polo che sono disciplinati da un Regolamento. Le Decisioni di approvazione dei Programmi riportano:

- i grandi obiettivi e le caratteristiche salienti dei Programmi;
- le azioni eleggibili a contributo;
- i soggetti eleggibili a contributo (beneficiari) e i requisiti da ottemperare per la partecipazione;
- i Paesi destinatari (anche extra-comunitari, laddove dei Paesi Terzi abbiano stipulato convenzioni per la partecipazione ai Programmi);
- le condizioni e le modalità di erogazione dei contributi dell'UE.

³⁰ Per un più ampio inquadramento del significato e della funzione di questi documenti, si rinvia ai principali manuali di diritto dell'UE e ai siti istituzionali dell'UE e della Commissione.

- 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*;
- 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 procedure 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*).

31. Percorso consigliato per la corretta definizione della proposta progettuale

1. Analizzare attentamente la *Call for Proposals* per la verifica di:
 - ✓ eleggibilità del soggetto proponente;
 - ✓ capacità di rispettare i criteri formali (criteri amministrativi, tecnici e finanziari);
 - ✓ capacità di organizzare un sistema e un team di gestione credibili e affidabili (si veda il Box sui criteri di valutazione).
2. Organizzare un consorzio di soggetti appartenenti a diversi SM e/o PT (partenariato transnazionale).
3. Esaminare con attenzione *working program*, guide per i proponenti, manuale sulle procedure di valutazione e, se disponibili, i progetti già cofinanziati in precedenza dal Programma di interesse.
4. Definire un progetto tecnicamente valido in cui siano puntualmente definiti obiettivi chiari e misurabili³¹, che risulti innovativo e che possa produrre risultati duraturi su scala europea. A tal fine è cruciale una attenta verifica delle azioni ammissibili a beneficio. Il progetto va redatto in una delle lingue ufficiali dell'UE. Sarebbe comunque opportuno redigerlo in Inglese. Qualora venga redatto in altre lingue, comunque va inserito un *abstract* del progetto in Inglese.
5. Formulare correttamente il piano dei costi, esaminando attentamente le tipologie di costi ammissibili, la durata del progetto, il tasso di cofinanziamento e anche le modalità consentite di copertura della quota di cofinanziamento.
6. Rispettare le modalità e le scadenze di invio del progetto. I progetti possono essere presentati:
 - ✓ con spedizione postale (fa fede, in genere, la data del timbro dell'Ufficio postale ricevente);
 - ✓ con consegna tramite corriere espresso (fa fede, ovviamente, la data di consegna);
 - ✓ con consegna a mano;
 - ✓ tramite dispositivo elettronico *on line* (*Electronic Proposal Submission System*).

In genere non sono considerati ammissibili: l'invio tramite posta elettronica e l'invio tramite fax. Quale che sia la modalità di consegna, il Coordinatore riceve, in genere per e-mail, una ricevuta di avvenuta ricezione della proposta progettuale e il codice identificativo della stessa.

³¹ Come già evidenziato, in gergo si dice che i progetti devono essere SMART, ossia devono caratterizzarsi per un sistema di obiettivi: (i) *Specific*, (ii) *Measurable*; (iii) *Achievable*; (iv) *Relevant*; (v) *Time-bounded*.

Box 1: la valutazione delle proposte

La valutazione delle proposte è di due tipi:

1. formale (*eligibility evaluation*), che verifica: (i) il rispetto dei requisiti formali per la presentazione di proposte (completa compilazione dell'*application form*, presenza di tutte le firme dei partners necessarie, etc.), (ii) l'ammissibilità della proposta (coerenza con gli obiettivi del Programma e della *Call*, durata corrispondente a quella indicata nella *Call*, rispetto delle regole finanziarie in sede di elaborazione del budget, rispetto dei criteri richiesti per la composizione del partenariato) e (iii) l'ammissibilità del proponente. Quest'ultima verifica si basa soprattutto sulle evidenze dei documenti di identificazione legale del coordinatore e dei partner e sul controllo della non sussistenza di condizioni di esclusione formale (eventuali stati di fallimento, di liquidazione e o di amministrazione controllata dei partners; casi conclamati di frode o altre attività illecite che abbiano leso gli interessi finanziari dell'UE o anche errori gravi in materia professionale, accertati in precedenza a carico dei partners);

Tale valutazione si basa su: (i) criteri di esclusione; (ii) criteri di eleggibilità (riferiti al soggetto proponente e al progetto);

2. sostanziale (*screening*). La valutazione sostanziale si basa sui criteri di selezione (si tratta, in sostanza, dei criteri di valutazione delle capacità tecniche e finanziarie dei soggetti proponenti) e sui c.d. "*award criteria*".

Essa prende in considerazione: (i) la validità tecnica della proposta progettuale (le proposte vengono valutate sulla base di più parametri/criteri di selezione e va ricordato che non conta solamente il punteggio complessivo, ma anche il punteggio relativo ad ogni criterio di selezione, in quanto rispetto a ogni singolo criterio la proposta deve raggiungere un punteggio minimo). A conferma dell'importanza della coerenza dei progetti proposti e finanziati con il quadro generale delle politiche settoriali, si evidenzia che in alcuni casi fra i "criteri di premio" vengono inseriti anche dei criteri indicati come "criteri di *policy*"; (ii) la correttezza e la congruenza del piano finanziario; (iii) le competenze tecniche e manageriali dei proponenti, valutate sia sulla base delle relazioni sulle attività pregresse dei partners che devono essere presentate, sia sulla base dei curriculum degli esperti inseriti nel gruppo di lavoro.

32. Il rispetto dei criteri formali della *Call for Proposals*

I contenuti della *Call*, ovviamente, costituiscono il principale riferimento per la presentazione delle proposte. Le *Calls* indicano anche tutti i documenti che i consorzi proponenti devono presentare, documenti che costituiscono il c.d. "*application package*". La tavola sinottica che segue riporta la composizione di massima dell'*application package* dei Programmi europei:

*** Composizione dell'*application package***

<i>Application package</i>	A. <i>Application form</i> (Modulo di presentazione della proposta)	A1. Sommario esecutivo del progetto ed acronimo*
		A2. Presentazione dei membri del consorzio proponente (dati amministrativi)
		A3. Progetto /Piano di lavoro dettagliato
		A4. Indicazione su costi e entrate del progetto
	B. <i>Budget form</i> (Piano finanziario)	
C. <i>Annexes</i> (Allegati)		

* Questa Sezione in genere viene elaborata solamente dal Coordinatore del progetto (*lead partner*)

Gli elementi essenziali della proposta progettuale sono:

1. il progetto tecnico. Va presentato secondo un *application form* molto rigido, con Sezioni relative al sommario esecutivo, alla presentazione dei membri del consorzio e alla presentazione del piano di lavoro dettagliato, che sono fisse e non possono mai superare un certo numero di pagine. Questo significa che un progetto “ben fatto” va elaborato sulla base dell’approccio di quadro logico, ma poi, concretamente, la Matrice di Quadro Logico “ideale” di rappresentazione del progetto va disaggregata e riformulata per corrispondere ai vari moduli previsti dall’*application form*. In sede di elaborazione dell’*application form*, quindi, si applicano principi e tecniche generali di formulazione dei progetti e di *project management*.

Il progetto/piano di lavoro dettagliato in genere riporta obiettivi generali e specifici del progetto, il gruppo target, le macro-attività e le attività (*Work Packages*), una batteria di risultati attesi – a medio e lungo termine - ben identificabili e misurabili e i *deliverables* (prodotti che si produrranno e si consegneranno alla Commissione o all’agenzia finanziatrice), il cronoprogramma di attività (*timetable*).

Il piano di lavoro dettagliato, solitamente, richiede anche la presentazione del sistema di gestione del progetto (in genere al sistema di gestione viene dedicato uno specifico *Work Package*, considerato trasversale rispetto a tutti gli altri).

La tavola sinottica che segue, ripresa dalla Guida al proponente del Programma *Intelligent Energy Europe*, fornisce un esempio concreto del sistema di presentazione degli obiettivi.

Obiettivi specifici della proposta	Prodotti chiave	Work Packages	Indicatori di performance per il monitoraggio interno	Fonti di verifica sugli indicatori di performance*
1.....				
2.....				
.....				
n.....				

* L’instestazione di questa colonna sulla Guida al proponente è: “How will you monitor your performance indicators”?

La tavola sinottica che segue, ripresa dalla *Application Form* della *Call* 2013 del Programma *CIP-EcoInnovation*, fornisce un esempio concreto del sistema di presentazione dei *deliverables* da consegnare per ogni *Work Package*;

Deliverable N°	Nome del deliverable	Tipo	Quantificazione	Lingua	Reperibilità e accessibilità	Mese di consegna
D1.1						
D1.2						
.....						
D1.n						

2. il piano finanziario (*financial plan*). Va elaborato seguendo alla lettera le indicazioni della Guida del proponente e usando il file di Excel con formule predefinite disponibile sul sito Web del Programma. Va ricordato che devono essere presentati sia i singoli budget relativi a tutti i partner, sia un budget previsionale relativo all’intero progetto.

In genere, il budget previsionale complessivo include almeno:

- ✓ una tabella generale sui costi (*Cost Summary*);
- ✓ una tabella sulle fonti di copertura (*Income Summary*);
- ✓ una tabella sui costi del personale (*Human Resource Summary*);

3. gli allegati. Sono, in genere, quei documenti che si deve includere per garantire il rispetto dei criteri formali di ammissibilità del progetto. Nella tavola sinottica che segue, a titolo esemplificativo, si riportano i documenti che si devono allegare nel formulario di candidatura dei progetti utilizzato per le *calls* del Programma *Intelligent Energy Europe*.

Nel Box 2 si richiamano anche i requisiti formali da rispettare per presentare una proposta progettuale nell'ambito del Programma Cultura.

Allegati	Descrizione	Soggetti che devono produrli
Dichiarazione dei richiedenti	Formale richiesta di contributo (e, quindi, di adesione al progetto)	Tutti i membri del consorzio
Documenti legali	Documenti che attestano l'esistenza del soggetto giuridico, quali lo statuto o l'iscrizione alla Camera di Commercio	Tutti i membri del consorzio
Modulo soggetto di diritto (<i>Legal Entity Form</i>)	Modulo di identificazione del soggetto giuridico*	Tutti i membri del consorzio
Bilancio approvato	Conto Economico e Stato Patrimoniale più recenti (approvati) dei soggetti privati	Solo soggetti privati
<i>Simplified Financial Statement</i>	Attestazioni dell'affidabilità finanziaria	Solo soggetti privati
<i>Audit report</i>	Copia del rapporto di <i>audit</i> sull'ultimo bilancio approvato	Solo soggetti privati
<i>Financial Identification Form</i>	Modulo identificato del conto corrente bancario su cui verranno fatte transitare i flussi di finanziamento	Coordinatore (Partner principale)
Lettera di supporto	Lettera di supporto al progetto da parte di soggetti interessati e disponibili a fornire finanziamenti, ma che non vogliono aderire al Consorzio	Partner silenti (opzionale)

* I *Legal Entity Forms* si possono scaricare dal sito: http://ec.europa.eu/budget/execution/legal_entities_en.htm

Box 2: gli adempimenti formali per i soggetti proponenti nel caso del Programma Cultura gestito dall'EACEA

I Soggetti proponenti per accedere alle Sovvenzioni del Programma Cultura devono dimostrare di possedere i requisiti:

- formali, presentando: (i) *legal entity form* per i privati (si tratta di un modulo standard di identificazione delle Società di diritto privato, predisposto dalla stessa Commissione); (ii) gli estremi dell'iscrizione alla Camera di Commercio; (iii) statuto dell'organizzazione;
- tecnici, presentando un rapporto sulle attività svolte nei due anni precedenti alla richiesta di contributo e i *curricula* del personale coinvolto nel progetto;
- finanziari: (i) un modulo di identificazione finanziaria da compilare adeguatamente (*financial identification form*); (ii) un modulo di attestazione dell'affidabilità finanziaria dell'organizzazione (*financial capacity form*); (iii) l'ultimo bilancio approvato.

33. La formulazione del progetto tecnico e del piano di lavoro

Per la concreta elaborazione della proposta progettuale è necessario:

1. assicurare il *mainstreaming* del progetto e la sua coerenza interna, sulla base dell'analisi di:
 - priorità strategiche indicate nel *working program* (anno per anno possono differire da quelle indicate nella Decisione di approvazione del Programma, oppure, anno per anno, le azioni previste possono avere un diverso peso);
 - azioni ammissibili indicate nella *Call*;
 - costi ammissibili per ciascuna azione;
2. enfatizzare il valore aggiunto europeo del progetto e il suo carattere innovativo e transnazionale;
3. rispettare i criteri formali per la presentazione della proposta, attenendosi scrupolosamente al formulario di candidatura;
4. indicare in modo chiaro e sintetico le finalità, la fattibilità e il significato economico del progetto (si devono indicare obiettivi specifici, tangibili e misurabili, rilevanti a livello europeo);
5. conformare quanto più possibile il progetto agli obiettivi della Commissione con riferimento alla specifica politica pubblica a cui è ascritta la *Call* e agli obiettivi del Programma specifico (si deve garantire, come già rimarcato, un elevato *mainstreaming* del progetto);
6. definire un credibile Piano di Lavoro che, in genere, viene articolato in *Work Packages* (WPs), ossia fasi del progetto per le quali è sempre opportuno indicare chiaramente gli specifici obiettivi, la durata e i *deliverables* (prodotti di una certa fase di lavoro di particolare rilievo, come ad esempio un *progress report*).
Al termine di ogni WP possono essere indicati dei *milestones* del progetto, ossia specifici eventi di particolare rilievo, quali una riunione di verifica sullo stato del progetto con dei funzionari della Commissione. La tavola sinottica che segue riporta il modello di WP richiesto dal Programma *Intelligent Energy Europe*;
7. indicare in relazione a ciascun *Work Package* ruolo e funzioni di ciascuno dei partners;
8. proporre un credibile piano finale di disseminazione dei risultati e alcune idee sul possibile *follow up* del progetto;
9. affiancare al titolo del progetto un acronimo (che, in genere, diviene il vero identificativo dei progetti approvati) e preparare una scheda di sintesi del progetto (*abstract*) in lingua inglese;
10. presentare le proposte progettuali entro le scadenze indicate nel bando.

* *Work Package Template*

N. of Work Package	Fitting name of the WP
Duration in months	Partner of your consortium which will be leading this WP
I. Description of the work (Overview of the WP; Description of the tasks)	
II.a. Outputs of this WP (apart from deliverables)	
II.b. Deliverables of the WP	
III. Distribution of tasks of each partner in this WP	
Major subcontractors (optional)	

Fonte: *Intelligent Energy Europe Programme, Guide for proposers*

34. Organizzazione del partenariato

Per la partecipazione alle *Call for Proposals* una delle *conditio sine qua non* è l'organizzazione di un partenariato transnazionale. In genere vanno coinvolti almeno 3 organismi di tre Stati Membri diversi, o anche di determinati Paesi Terzi, ma la composizione del partenariato va stabilita guardando alle indicazioni specifiche di ciascun Programma.

La costruzione del partenariato è uno degli aspetti più delicati, in quanto bisogna trovare dei partners "vincenti" e affidabili/professionali, anche utilizzando tecniche consolidate di analisi degli *stakeholders* (v. paragrafo successivo). Inoltre, nella proposta progettuale va indicato cosa faranno i singoli partners (*Work Packages* di loro competenza), il motivo per cui vengono inseriti e i costi che dovranno essere sostenuti da ciascuno di essi.

I partners "vincenti" sono quelli che garantiscono una elevata congruenza con gli obiettivi e le caratteristiche del Programma e della *Call*, in relazione a tipologia di attività istituzionale, settore di attività e Paese di appartenenza (il bilanciamento geografico del partenariato è molto importante).

I partners affidabili sono quelli con cui si può dialogare in modo costruttivo, definendo facilmente *work plan* per la redazione del progetto, lingua di lavoro e ruolo dei soggetti nel partenariato.

I partners affidabili, soprattutto, sono quelli che, qualora il progetto venga finanziato, non si tirano poi indietro in corso d'opera e realizzano i loro *task* in modo professionale.

35. Analisi degli *stakeholders*

Tutte le politiche pubbliche (e i singoli progetti) si caratterizzano, *inter alia*, per l'individuazione di una specifica categoria di individui quali beneficiari diretti (i neo laureati nel caso di borse di studio per la prosecuzione degli studi all'estero, gli adulti inoccupati nel caso della riqualificazione professionale destinati a coloro che hanno perduto un'occupazione, i residenti in un quartiere degradato e così via).

Il gruppo degli *stakeholders*, comunque, non è circoscritto ai soli destinatari diretti (gruppo bersaglio del progetto). Esso include, in sostanza, tutti coloro che potenzialmente possono incidere direttamente – partecipando al progetto – o indirettamente sulla approvazione e sulla realizzazione del progetto e sui suoi risultati finali.

Nel progetto si possono esplicitare anche dei beneficiari intermedi (ad esempio i Centri per l'Impiego che erogano dei servizi di orientamento a giovani disoccupati) e dei beneficiari indiretti (le famiglie dei giovani che hanno la possibilità di seguire dei corsi professionali).

Inoltre, andrebbero sempre valutate aspettative e strategie di due particolari categorie di *stakeholders*: (i) le parti lese dal progetto (quelle che subiscono un peggioramento delle condizioni socio-economiche a causa del progetto); (ii) gli Enti finanziatori.

L'obiettivo ultimo dell'analisi degli *stakeholders*, *de facto*, è quello di favorire un clima di collaborazione fra tutti i portatori di interesse (concertazione) ed evitare, in primo luogo, che alcuni di essi si oppongano all'approvazione dei progetti (uno degli ambiti più interessanti dell'analisi politica è quello dell'analisi dei processi decisionali collettivi e dell'influenza su questi dei c.d. "veto players").

Un aspetto specifico di tale analisi, nel caso molto frequente di partenariati pubblico-privati che realizzano politiche pubbliche, concerne l'individuazione di quali siano gli *stakeholders* da inserire nella compagine partenariale.

Su questa scelta incidono in maniera predominante i seguenti fattori: (i) il contributo conoscitivo e di competenze tecniche specifiche che possono apportare; (ii) le loro aspettative; (iii) la loro

capacità di *lobbying* e (iv) la loro *mission* (se il progetto è volto a stimolare la competitività del sistema delle imprese, certamente andrebbero coinvolte direttamente nel progetto una o più associazioni di categoria, quali Confindustria, ConfArtigianato e così via).

Gli elementi più rilevanti da prendere in considerazione per ciascuno degli *stakeholders* (soprattutto per capire se inserirli o meno esplicitamente nel consorzio proponente) sono riportati sinteticamente nella tavola sinottica che segue. L'ultimo elemento è quello più rilevante per capire quale può essere il loro reale valore aggiunto al progetto.

*** Elementi di identificazione degli *stakeholders* da coinvolgere**

Elementi di identificazione	Definizione
Natura e caratteristiche (chi sono?)	Nome, ragione sociale e localizzazione
	Qual è la loro <i>mission</i> istituzionale?
	Qual è il loro referente?
	Qual è l'ambiente organizzativo interno?
	Quale è il loro grado di considerazione presso il contesto socio-economico interessato dal progetto?
	Qual è la loro capacità di mobilitare consenso intorno al progetto e di fare <i>fund raising</i> ?
Natura del loro interesse (perché possono essere interessati al progetto?)	Quale congruenza si riscontra fra la <i>mission</i> e la natura del progetto?
	Qual è l'interesse specifico nei confronti del progetto?
	Quali sono le loro priorità in relazione al <i>triple constraint</i> ?
Effetti del progetto sugli <i>stakeholders</i>	Quali vantaggi ne potrebbero trarre?
	Quali effetti negativi potrebbe determinare il progetto?
	Come compensare attraverso il progetto stesso gli effetti negativi?
Potenzialità (quale contributo possono dare?)	Qual è il loro <i>track record</i> ?
	Quali sono le loro esperienze precedenti di rilievo?
	Quale capacità operativa di <i>lobbying</i> politica e di <i>fund raising</i> possono apportare?
	Quale <i>know how</i> tecnico possono vantare?
	Possono fornire staff qualificato per realizzare il progetto?

36. Ricerca dei partners e definizione degli accordi

I canali di ricerca/contatto di partners sono molteplici:

- ✓ la disamina di progetti già approvati nell'ambito del Programma, se disponibili;
- ✓ la lista di soggetti (associazioni, PMI; Università, etc.) con cui sono stati realizzati dei progetti in precedenza;
- ✓ la lista di beneficiari dei contributi dell'UE, che deve essere assolutamente riportata nelle stesse pagine Web dei Programmi o nella pagina Web della DG Budget;
- ✓ i *database* sui potenziali partners che si trovano sulle stesse pagine Web dei Programmi;
- ✓ le indicazioni dei molteplici InfoPoints sulle politiche comunitarie (Uffici Europa degli EE.LL.; i nodi degli *Enterprise Europe Network*, come BIC Lazio; l'Agenzia nazionale APRE la cui *mission* è favorire la partecipazione di soggetti nazionali ai bandi del VII PQ di R&ST);
- ✓ la partecipazione agli *InfoDays* sui Programmi e sugli strumenti di finanziamento dell'UE, la cui ragion d'essere, sovente, è proprio l'ampliamento del *networking* fra i vari possibili beneficiari dei fondi dell'UE.

Una volta definita la composizione del partenariato, questa può essere suggellata in due modi:

- con una semplice lettera di intenti;

- con un autentico *consortium agreement* (non sempre è formalmente richiesto, ma è sempre raccomandabile, in quanto puntualizza responsabilità e funzioni dei partners ed inoltre disciplina i diritti di proprietà e di uso dei risultati raggiunti).

Tutti i partner, comunque, se il progetto viene approvato, devono produrre un *mandate* (mandato) di delega della gestione complessiva del progetto al coordinatore.

37. Ruolo dei partners nei progetti

Nell'ambito del partenariato (Consorzio) i membri si possono dividere in:

- ✓ coordinatore (autentico *project manager* sia sotto il profilo tecnico, sia sotto quello finanziario);
- ✓ partners (gli altri soggetti del Consorzio che hanno responsabilità esecutive);
- ✓ finanziatori (“partner silenti” che non hanno responsabilità esecutive, ma concorrono alla copertura finanziaria del costo di progetto).

Nell'ambito del Consorzio un partner assume le funzioni di coordinatore (si dice che vale il “*lead partner principle*”). Il coordinatore, in sostanza, è l'unico soggetto responsabile della realizzazione del progetto nei confronti della Commissione sotto il profilo sia legale, sia finanziario. Esso si occupa di:

1. gestire le operazioni finanziarie: riceve il contributo finanziario della Commissione e trasferisce la quota di contributo spettante ai partners entro 30 giorni;
2. fornire relazioni periodiche sullo stato di avanzamento del progetto, realizzate anche sulla base dei dati forniti dai partner;
3. negoziare e concordare per conto dell'intero consorzio le eventuali modifiche in corso d'opera del progetto e del budget;
4. curare la rendicontazione dei progetti e inviare, congiuntamente ai *Progress report*, anche i *cost statement* che sono un autentico prospetto finanziario riepilogativo dei costi, elaborato secondo il formato richiesto dalla Commissione. In sostanza non vanno allegate le pezze giustificative delle spese (queste, comunque, vanno conservate);
5. conservare la documentazione giustificativa relativa in primo luogo a tutte le spese indicate nei *cost statement*. Va conservata anche la documentazione relativa ai contributi (finanziari e in natura) di tutti i partners e dei soggetti finanziatori. In genere tutta la documentazione inerente l'attuazione del progetto va conservata almeno 5 anni.

Sezione VI – L’elaborazione del budget e il finanziamento dei progetti

38. Il piano finanziario

Il piano finanziario va costruito tenendo conto soprattutto di:

1. le modalità di rimborso dei costi sostenuti (v. par. 39);
2. la tipologia dei costi ammissibili (v. par. 40)
3. i seguenti accorgimenti:

(i) elaborare un piano finanziario quanto più corretto possibile, in quanto:

- ✓ la Commissione, giustamente, non tiene conto di eventuali maggiorazioni dei costi progettuali (le quali dovranno essere coperte dai partners);
- ✓ la Commissione, a fronte di spese rendicontate inferiori a quelle indicate nel progetto iniziale, che viene allegato alla convenzione di finanziamento, riduce proporzionalmente l’ammontare del contributo erogato;
- ✓ la Commissione può concedere delle motivate modifiche del budget iniziale, ma questo comporta un nuovo negoziato con Commissione o Agenzie delegate che può durare anche diversi mesi. A tale riguardo, va rammentato che le variazioni del budget possono essere solo comunicate se il trasferimento di costi fra le voci è inferiore al 5% all’importo della voce di costo che subisce la decurtazione;

(ii) garantire una ripartizione delle spese per azioni, tipologie di spese e fasi di lavoro congruente e, quindi, credibile agli occhi dei valutatori;

(iii) vagliare attentamente la tipologia dei costi eleggibili (altrimenti si potrebbe poi avere la sgradevole sorpresa di non vedersi riconosciute delle spese);

(iv) fondare l’intera struttura finanziaria sull’entità del tasso di cofinanziamento, che in genere va dal 50 all’80% del costo del progetto (il tasso di cofinanziamento va calcolato in relazione al solo ammontare dei costi ammissibili e, di regola, è chiaramente indicato negli avvisi di chiamata dei progetti);

(v) considerare la natura di finanziamento prevalentemente a rimborso dei *grants* dell’UE, per i quali vengono previsti un anticipo iniziale e poi trasferimenti di fondi a fronte di specifici stadi di avanzamento dei progetti (v. paragrafo finale);

(vi) tenere conto che i costi devono essere:

- ✓ sostenuti nel corso del progetto (fanno eccezione i costi per la rendicontazione finale delle attività e, in alcuni casi, delle spese di pubblicità e di progettazione ammissibili alla data di inizio del progetto);
- ✓ chiaramente indicati nel piano finanziario;
- ✓ non coperti da altri contributi finanziari dell’UE;
- ✓ facilmente identificabili e verificabili;
- ✓ effettivamente necessari per realizzare il progetto e ragionevoli;
- ✓ giustificabili³².

³² La rendicontazione dei progetti si basa sui *cost statements*, in genere da elaborare e inviare alla Commissione insieme alla relazione tecnica di metà periodo e alla fine del progetto, ai quali non vanno allegati i documenti giustificativi delle spese. Tali documenti (buste paga dei dipendenti coinvolti nel progetto, fatture varie, biglietti degli aerei e altri titoli di viaggio, etc.) vanno tuttavia conservati per almeno 5 anni dalla data di termine formale dei progetti.

39. Principali modalità di rimborso dei costi

Le principali modalità sono:

- COSTI REALI: i costi per i quali si chiede il rimborso devono essere stati effettivamente sostenuti e devono essere giustificati sulla base di fatture quietanzate o di altri documenti di equivalente valore probatorio. Questa è la modalità – molto costosa sul piano amministrativo – che è stata fin qui ampiamente privilegiata.
- COSTI UNITARI: vengono previsti dei costi unitari standard per determinate attività e, quindi, la rendicontazione finale dei costi (e il successivo rimborso) sono fondamentalmente legati alla semplice dimostrazione di aver svolto le attività per le quali sono previsti costi unitari standard;
- COSTI A FORFAIT: se la modalità di rimborso è quella forfettaria (*flat rate*), si deve solo giustificare l'esborso finanziario sostenuto dimostrando di aver realizzato le attività.

Per il periodo di programmazione *post* 2013 l'orientamento – sia con riferimento ai Programmi “settoriali” a gestione “diretta” e “indiretta”, sia con riferimento a Programmi/Fondi a gestione concorrente – è quello di ampliare il novero delle attività per le quali si farà ricorso a sovvenzioni basate su “scale di costi unitari” e alla rendicontazione su base forfettaria dei costi.

40. Il piano finanziario e i costi ammissibili

I costi eleggibili a contributo vengono chiaramente riportati nella Guida ai proponenti, la quale riporta anche le voci di costo assolutamente non finanziabili dall'UE.

I costi eleggibili non includono i finanziamenti *in kind* (in primo luogo mezzi tecnici e spazi di lavoro, quali la stanza di un loro ufficio o uno spazio adibito per attività seminariali) forniti dai partner silenti, che hanno il solo interesse a partecipare finanziariamente al progetto (si comportano come autentici sponsor).

Questi finanziamenti sono importanti per incrementare la dimensione finanziaria del progetto e per poter proporre dei progetti particolarmente complessi che si potranno poi realizzare solo a fronte di finanziamenti aggiuntivi rispetto a quelli di base (contributo dell'UE e cofinanziamento dei beneficiari). Ciò nonostante, vanno assolutamente rendicontati come costi sostenuti nell'ambito del progetto. Questo significa che tutti i contributi *in kind* vanno valorizzati (sia il lavoro fornito a titolo volontario, sia i mezzi tecnici o gli spazi fisici messi a disposizione del progetto).

I costi eleggibili (v. tavola sinottica che segue) si possono suddividere in due categorie: costi diretti e costi indiretti (*overheads*).

Come si evince dalla tavola sinottica, in genere tutti i Programmi “settoriali”, richiedono l'elaborazione di un budget “per categoria di costi”³³. Le categorie dei costi diretti, in genere comuni a tutti i Programmi, sono:

- ✓ costo delle risorse umane;
- ✓ costo di *sub-contracting*;
- ✓ materiali di consumo (*consumables*);
- ✓ beni durevoli (*equipment*)³⁴;

³³ In sede di elaborazione dei progetti, tuttavia, è assolutamente opportuno mettere a punto sia il budget “per attività”, sia il budget per “categoria di costi”. Il budget “per attività”, infatti, è fondamentale sia per stabilire correttamente a priori l'allocazione delle spese fra le varie categorie dei costi diretti, sia soprattutto per impostare correttamente il monitoraggio interno del progetto. Alcune *Calls for Proposals* di progetti di cooperazione internazionale richiedono la presentazione di ambedue le versioni del budget previsionale.

³⁴ L'imputazione del costo dei beni durevoli acquistati al progetto non è integrale, ma è in quota ammortamento rispetto alla vita fiscale del bene. La formula di calcolo è:

$$\text{Costo eleggibile} = \text{Costo di acquisto (al netto dell'IVA)} \times (\text{periodo di utilizzo nel progetto/vita fiscale del bene})$$

- ✓ viaggi e missioni (*travel and subsistence*);
- ✓ altre spese (le voci di spesa che si possono allocare in questa categoria di regola variano moltissimo da Programma a Programma).

I costi indiretti, per i quali si registrano particolari difficoltà di imputazione al progetto, concernono spese non direttamente imputabili all'esecuzione delle attività progettuali (utenze, canoni di locazione di beni, una quota degli affitti, etc.).

Vengono calcolati in genere su base forfettaria (*flat rate*) come una percentuale dei costi diretti. Diversi Programmi individuano nella quota del 7% dei costi diretti la percentuale massima di costi che possono essere riconosciuti come costi indiretti (questo vale anche per i progetti di cooperazione internazionale). Tale regola comunque è variabile e, ad esempio, nel caso del Programma Europa per i Cittadini, non viene riconosciuta affatto se un Ente è già beneficiario di sovvenzioni "di funzionamento".

* Articolazione generale dei costi eleggibili

Costi eleggibili		
Costi diretti	Costo delle risorse umane	Costi per personale tecnico e scientifico. Costi di altri collaboratori esterni. Rimborsi spese di stagisti.
	Costo di servizi esterni (<i>sub-contracting</i>) *	Costi per specifiche attività di ricerca. Costi per la fruizione di servizi informatici. Costi per la realizzazione del sito Web sul progetto.
	Materiale di consumo	Spese di cancelleria. Vetrini usati nei laboratori di ricerca. Altro materiale, quali gli stessi <i>leaflets</i> usati per pubblicizzare il progetto.
	Beni durevoli	Acquisto o leasing con opzione di acquisto di beni durevoli (software, computer, macchinari di laboratorio...).
	Viaggi e missioni	Spese sostenute per missioni inerenti il progetto e per la relativa sussistenza, sovente definiti in base a massimali giornalieri fissati nei Programmi stessi.
	Altre spese	Garanzie richieste dalla Commissione (fidejussioni). Costi per la brevettazione di nuovi prodotti. Costi per le rendicontazioni contabili. Altri.
Costi indiretti (Overheads)	Spese di affitto dei locali e utenze; personale amministrativo; apparecchiature e materiale di ufficio usato anche per il progetto.	

* Il sub-contratto di specifici servizi è ammesso solo a determinate condizioni, deve essere approvato dalla Commissione e deve non superare determinati limiti di spesa. La selezione di fornitori di servizi e/o di materiali, ovviamente, si basa sulle procedure di gara stabilite dalle Direttive 17 e 18 del 2004.

41. Il finanziamento dei progetti

La fase di *project management* in senso stretto inizia dopo la stipula della Convenzione di Sovvenzione, che, formalmente, avvia il progetto.

A tale riguardo va segnalato che, in genere, formalmente se i Programmi lo prevedono espressamente, o informalmente, la fase di selezione si chiude con un autentico negoziato diretto

In pratica, se il progetto dura 18 mesi e la vita fiscale del bene durevole, acquistato all'inizio del progetto, è di 36 mesi, il costo eleggibile sarà dato dal prodotto fra il costo di acquisto al netto dell'IVA e ½ (rapporto fra i 18 mesi di durata e i 36 mesi di vita fiscale utile). I beni durevoli acquisiti, comunque, restano di proprietà dei beneficiari anche dopo il termine formale del progetto.

con la Commissione o con le Agenzie delegate, in cui possono essere concordati degli aggiustamenti del progetto tecnico e del budget. Dopo tale fase si stipula la Convenzione.

La Convenzione – a cui, in genere, viene allegato un *Annex* che riporta integralmente il progetto approvato e un *Annex* che riporta il budget previsionale – deve essere ratificata dalla Commissione, dal coordinatore e da tutti gli altri partner e indica:

- ✓ titolo, acronimo e scopo del progetto;
- ✓ l'ammontare del finanziamento e le relative modalità di erogazione;
- ✓ la specifica sulla data di inizio del progetto e la sua durata;
- ✓ il piano di lavoro, i *milestones* e i *deliverables* del progetto;
- ✓ la lingua ufficiale di lavoro e le leggi applicabili al contratto;
- ✓ la tempistica delle relazioni tecniche, dei *cost statements* e delle rendicontazioni;
- ✓ le coordinate bancarie del *lead partner*;
- ✓ i mandati con cui i partner delegano il coordinatore ad agire come *lead partner*;
- ✓ il *project officer* presso la Commissione o l'Agenzia responsabile del Programma.

Il finanziamento prevede un *pre-financing* dopo la stipula della Convenzione, previo, in alcuni casi, rilascio di una fidejussione bancaria da parte di una banca (o un istituto assicurativo) che ha sede in uno degli SM dell'UE. La *fidejussione*, in sostanza, costituisce una garanzia fornita da una parte terza sulla "affidabilità" finanziaria del consorzio.

La Commissione, generalmente, eroga i finanziamenti in 3 *tranches*:

- Anticipo (30-70%): viene erogato per facilitare l'avvio delle attività e, in genere, si riceve entro 30 giorni dalla stipula della Convenzione;
- Saldo intermedio, che cade circa a metà progetto: dopo la presentazione di un rapporto intermedio composto da un *Progress report* tecnico e dal *cost statement* di medio termine (20%);
- Saldo finale: erogato a fine progetto, previa presentazione del *Progress report* tecnico conclusivo e del *cost statement* finale.

Bibliografia essenziale

- Archibald R.D.; *Project management. La gestione di progetti e programmi complessi*; Angeli, Milano, 1996
- Aune J.B.; “Logical Framework Approach and PRA - Mutually Exclusive or Complementary Tools for Project Planning?”, *Development in practice*, vol. 10, n. 5, 2000
- Australian Government; *The Logical Framework Approach*, AusGUIDELines, AusAID, 2000
- Bassi A., Tagliafico M.; *Project manager al lavoro. Strumenti e tecniche*, F. Angeli, Milano, 2010
- Blackburn J., Holland J.; *Who changes? Institutionalizing Participation in Development*, Intermediate Technology Publications, London, 1997
- Bagarani M., Bonetti A.; *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2005
- Bagarani M., Bonetti A.; *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*; Ed. dell’Orso, Alessandria, 2012
- Bonetti A.; *Finalità e struttura del bilancio dell’Unione Europea*; Working paper n. 1, Centro studi POLITEIA, Avigliano (PZ), 2010
- Borgonovi E., Crugnola P., Vecchi V.; *Finanziamenti comunitari. Approccio strategico, progettazione e gestione*, EGEA, Milano, 2006
- Bove A.; *Project management: la metodologia dei 12 step*; Hoepli, Milano, 2008
- Bussi F.; *Progettare in partenariato*; F. Angeli, Milano, 2001
- Bussi F.; *Progettazione e valutazione con il Quadro Logico*; 2002, mimeo disponibile sul sito <http://sviluppolocale.formez.it>
- Commissione Europea; *Project Cycle Management. An integrated Approach*; Brussels, 1993
- Commissione Europea; *Project Cycle Management. Training Handbook*; Brussels, 1999
- Commissione Europea; *Aid delivery methods. Project Cycle Management Guidelines*; Brussels, 2004
- Commissione Europea; *EU Public Finance. Fourth edition*; Luxembourg, 2008
- Dalocchio M., Salvi A.; *Finanza aziendale 2 – Finanza strutturata*; EGEA, Milano, 2011
- Danish International Development Agency; *Logical Framework Approach – A Flexible Tool for Participatory Development*, DANIDA, 1996
- FAO; *Project Cycle Management. Technical Guide*, FAO Documents, Roma, 2001
- Friend G., Zehle S.; *Guide to Business Planning*. The Economist, 2009
- Hirschman A.; *Development Project Observed*, The Brookings Institutions, Washington D.C., 1968
- IFAD; *A Methodological Framework for Project Evaluation. Main Criteria and Key Questions for Project Evaluation*, Roma, 2003
- ILO; *ILO RBM Guidebook Program*, Ginevra, 2008
- Project Management Institute; *A guide to the Project Management Body of Knowledge*; Newton Square (USA), 2004
- OECD; *Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience*; Paris, 2000
- Rossi M.; *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*, F. Angeli, Milano, 2004
- Schwalbe K.; *Introduction to Project Management*, T. Learning Publisher, Andover (UK), 2008
- Setti S.; *Project e process management*; F. Angeli, Milano, 2008
- Stroppiana A.; *Progettare in contesti difficili. Una nuova lettura del Quadro Logico*, F. Angeli, Milano, 2009
- UNDP; *Results Based Management. Concepts and Methodology. Technical Note*, 2000
- USAID; *Design and Evaluation of Aid-Assisted Projects*, Training and Development Division, Office of Personnel Management, U.S. Agency for International Development, Washington, 1979
- USAID; *Result oriented assistance sourcebook*, U.S. Agency for International Development, Washington, 1998
- World Bank; *Evaluation of the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners*, Washington DC. 2000

ALLEGATO I

Politiche dell'UE e competenze per livello giurisdizionale dopo il 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 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 II
Tavola sinottica sulle rubriche del QFP e sugli strumenti di finanziamento

Rubriche del QFP	Principali programmi/strumenti di finanziamento
1A Competitività per la crescita e l'occupazione	<p>VII Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico Lifelong Learning Programme (LLP) Erasmus Mundus 2009-2013 Tempus Competitiveness and Innovation Programme (CIP)³⁵ TransEuropeanNetwork Marco Polo II Progress</p> <p>Pericle (lotta alla falsificazione delle banconote in circolazione) Galileo (radionavigazione via satellite) Dogane 2008-2013 Fiscalis 2008-2013 Smantellamento degli impianti nucleari</p>
1B Coesione per la crescita e l'occupazione	<p>Fondi Strutturali (FESR e FSE) Fondo di Coesione Altri strumenti gestiti dalla DG <i>Regional policy</i> e da altre istituzioni della UE (<i>in primis</i> la BEI)</p>
2 Conservazione delle risorse naturali	<p>Fondo Europeo di Garanzia Agricola (FEAGA) Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) Fondo Europeo per la Pesca (FEP) LIFE <i>plus</i> Altri strumenti minori di tutela dell'ambiente e del benessere degli animali.</p>
3A Libertà sicurezza giustizia	<p>Programma Quadro "SOLID" (Fondo europeo per le frontiere esterne; Fondo europeo per i Rifugiati; Fondo europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi; Fondo Europeo per i Rimpatri). Programma Quadro "Diritti Fondamentali e Giustizia" Programma Quadro "Sicurezza e tutela della libertà"</p>
3B Cittadinanza	<p>Europa per i cittadini; Cultura Gioventù in azione Media Strumento finanziario per la protezione civile Salute pubblica. Tutela dei consumatori</p>
4 L'UE come partner mondiale	<p><i>Strumenti geografici</i> Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Development Cooperation Instrument (DCI) Industrialised Cooperation Instrument (ICI)</p> <p><i>Strumenti tematici</i> Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani Strumento per gli aiuti umanitari Strumento di stabilità Strumento per l'assistenza macro-finanziaria Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare</p> <p><i>Altri finanziamenti per la gestione delle attività politico-diplomatiche</i></p>
5 Amministrazione	
6 Compensazioni	

³⁵ Il CIP è un Programma Quadro, così come *Lifelong Learning Programme* e VII Programma Quadro di R&ST. Il CIP è diviso in tre Sotto-programmi. Uno di questi è il Programma spesso citato *Intelligent Energy Europe*.

ALLEGATO III

La matrice di finanziabilità

La matrice di finanziabilità (v. sotto), 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» (Dallocchio, Salvi, 2011, p. 102). La matrice 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

Elementi di finanziabilità	Caratteristiche del progetto	Fonti di finanziamento UE	
		Programmi settoriali	Fondi a gestione concorrente
Sede (legale e operativa) dell'organizzazione beneficiaria (luogo fisico)	In quale regione si colloca la sede dell'organizzazione beneficiaria? In che tipo di area territoriale ha la sede (legale e operativa se distinta)? La zona fa parte o meno di “aree PIT”, “aree GAL”, “aree protette”?	.....	.....
Natura legale e obiettivo/i specifico/i dell'organizzazione beneficiaria	Natura legale dell'organizzazione beneficiaria Obiettivi di finalità pubblica o privata del beneficiario. Tempi di ritorno previsti per l'investimento dal beneficiario	.....	.....
Settore di attività del richiedente	Agricoltura, industria, turismo, ICT, altri settori del terziario	.....	.....
Assets oggetto dell'intervento (fabbricati di proprietà, macchinari obsoleti da sostituire....)	Fabbricati di proprietà (edifici) Caratteristiche dei fabbricati (si tratta di impianti industriali, vecchi fienili di campagna, vecchie case coloniche...) Macchinari obsoleti da sostituire	.....	.....
Gruppo target	Chi sono i destinatari finali del progetto che potrebbero trarne vantaggio?	.....	.....
Tipo di attività da realizzare	Nuovi servizi a imprese, org. non profit Formazione o attività nelle scuole Progetti di ricerca Manifestazioni/Campagne di <i>advocacy</i> Avvio di nuove imprese,	.....	.....
Eventuale ricorso o meno a tecnologie ed applicativi multimediali e/o per <i>smartphones</i>	Il progetto, ad esempio, prevede attività formative erogate attraverso piattaforme <i>on line</i> ? Il progetto prevede lo sviluppo di nuovi servizi basati su <i>apps</i> per <i>smartphones</i>?	.....	.....

* In fase di formulazione definitiva si potrebbe anche elaborare una matrice di finanziabilità più specifica in cui riportare per riga solo le attività da realizzare.

ALLEGATO IV
Struttura classica di una *Logical Framework Matrix* (LFM)

Descrizione sintetica di obiettivi e risultati	Indicatori	Mezzi di verifica e fonti di dati	Assunzioni/rischi
Obiettivo(i) generale(i)			
Descrizione dell'obiettivo(i) generale(i)	M&V	
	Fonti statistiche	
	<i>Survey</i> e casi-studio	
Obiettivo specifico			
Descrizione dell'obiettivo specifico (scopo)	M&V	
	Fonti statistiche	
	<i>Survey</i> e casi-studio	
Risultati			
Descrizione dei risultati attesi	M&V	
	Fonti statistiche	
	<i>Survey</i> e casi-studio	
Attività			
WorkPackage 1		Descrizione	
WorkPackage 2		Descrizione	
.....		
WorkPackage n		Descrizione	

ALLEGATO V
Esempio di *project fiche* richiesta dalla Commissione Europea

Oggetto	Descrizione
Nome e acronimo di identificazione del progetto	
Programma settoriale di interesse	
Nome, natura legale e sede del <i>lead partner</i>	
Nome, natura legale e sede dei partner	
Descrizione dello scopo e degli obiettivi operativi	
Durata del progetto e stima dei costi	
<i>Deliverables e milestones</i>	
Beneficiari del progetto	
Nome e recapiti della persona di contatto presso il <i>lead partner</i>	

ALLEGATO VI

Sitografia sui finanziamenti dell'UE

Principali portali sui finanziamenti europei

Ente/Agenzia	Website
DG Budget della Commissione	http://ec.europa.eu/budget
Portale Aiuti e Prestiti della Commissione	http://ec.europa.eu/grants/index_en.htm
Portale Appalti della Commissione	http://ec.europa.eu/public_contracts/index_en.htm
Rappresentanza permanente in Italia della Commissione	http://europa.eu.int/italia/finanziamenti/bandi_rappresentanza/
DG Agriculture and Rural Development	http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm
EuropeAid	http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_it.htm
DG Ricerca - VII PQ di R&ST	http://www.ec.europa.eu/research/fp7
CORDIS (portale per la ricerca e il VII PQ)	http://cordis.europa.eu/home_en.html
CIP – <i>Competitiveness and Innovation Program</i>	http://ec.europa.eu/grants/index_en.htm
DG Istruzione e Cultura	http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/allprogrammes
Agenzia EACEA (<i>Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency</i>)	http://eacea.ec.europa.eu
Agenzia EACI (<i>Executive Agency for Competitiveness and Innovation</i>)	http://europa.eu/agencies/executive_agencies/eaci/
CIP – <i>Competitiveness and Innovation Program</i>	http://ec.europa.eu/cip
Programma <i>Intelligent Energy Europe</i>	http://ec.europa.eu/intelligentenergy
LIFE Plus 2007-2013	http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm
Programma <i>LIFE Environment</i>	http://europa.eu.int/comm/life/envir/index.htm
Programma <i>Youth in Action</i>	http://www.europe.eu/youth
Programma Cittadini per l'Europa	http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.html

Altri portali sui finanziamenti europei riconducibili all'UE e alla Commissione

Ente/Agenzia/Portale	Website
Banca dati TED sugli appalti	http://ted.europa.eu
Eur-LEX (Diritto dell'UE)	http://europa.eu.int/eur-lex/lex/it/index.htm
Europe Direct	http://europa.eu.int/europedirect
Enterprise Europe Network	http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm
Portale europeo per le PMI	http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index_en.htm
Portale Small Business Act	http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/
Business in Europe	http://ec.europa.eu/youreurope*
Portale della Commissione EURES (European Employment Services)	http://ec.europa.eu/eures
European Institute of Public Administration	http://www.eipa.eu/
"Gruppo BEI" (Bei e FEI)	BEI - http://www.eib.org
	FEI - http://www.eif.org
European Network for Rural Development (Rete Rurale Europea)	http://enrd.ec.europa.eu
European External Action Service	http://eeas.europa.eu/
DG Enlargement	http://ec.europa.eu/enlargement
ENPI Info Centre Portal	http://www.enpi-info.eu
ENPI Centre Regional Capacity Building Initiative	http://www.rcbi.info
Programma IPA CBC Adriatico	http://www.adriaticipacbc.org

* Nuovo portale per il finanziamento delle imprese in Europa:

<http://access2finance.ec.europa.eu/youreurope/business/finance-support/access-to-finance>

Altri portali per ricerca partner e per accedere a schede di presentazione di progetti finanziati

http://ec.europa.eu/beneficiaries/fts/index_en.htm

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/index_en.htm

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/who-we-are/contact-us/contact_us2_en.htm

