

METODI E TECNICHE DEL LAVORO SOCIALE

Collana diretta da Fabio Folgheraiter

Marcello D'Amico

Progettare in Europa

Tecniche e strumenti per l'accesso e la gestione
dei finanziamenti dell'Unione europea

Erickson

Indice

- 11** *Presentazione* (G. Merlo)
- 15** *Introduzione*
- 19** CAP. 1 Le politiche dell'Unione europea per la coesione sociale: obiettivi, strumenti e attori
 - 19** Integrazione economica e modello sociale europeo
 - 20** La dimensione sociale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona del 2009
 - 25** Le competenze e gli strumenti di attuazione delle politiche sociali
 - 27** La competitività economica, la piena occupazione e la coesione sociale: dalla Strategia di Lisbona (2000–2010) alla strategia Europa 2020 (2010–2020)
 - 32** Gli attori delle politiche sociali nell'Unione europea
- 43** CAP. 2 La nuova programmazione finanziaria 2014-2020
 - 43** Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020
 - 51** La mappa delle opportunità di finanziamento
 - 58** La politica regionale a sostegno della coesione economica, sociale e territoriale
 - 78** I programmi a gestione diretta
- 107** CAP. 3 L'accesso alle opportunità di finanziamento dell'Unione europea: l'approccio strategico e le metodologie di progettazione
- 107** La programmazione dell'Unione europea per il 2014-2020: verso un maggiore orientamento ai risultati

- 113** Le linee guida della Commissione europea per la progettazione
- 116** La gestione del ciclo di vita del progetto
- 120** L'applicazione del Logical Framework Approach (LFA) alla progettazione

- 123** CAP. 4 La fase di identificazione dell'idea progettuale: dall'analisi dei bisogni alla definizione della strategia di intervento

- 123** Le analisi dirette alla conoscenza e comprensione del problema esistente
- 127** L'analisi degli stakeholder
- 129** L'analisi dei problemi
- 131** L'analisi degli obiettivi
- 132** La formulazione della strategia

- 139** CAP. 5 La fase di pianificazione: la proposta progettuale
- 139** La formulazione della proposta progettuale
- 140** La logica di intervento alla base della struttura progettuale e del formulario
- 144** La matrice del quadro logico
- 154** La progettazione di dettaglio delle attività attraverso i work package
- 163** La pianificazione temporale delle attività
- 165** Gli altri elementi descrittivi del progetto sviluppati dal formulario

- 171** CAP. 6 La fase di pianificazione: il budget preventivo
- 171** Le sovvenzioni dell'Unione europea
- 176** L'eleggibilità dei costi
- 178** La struttura del budget preventivo
- 189** La compilazione del file di progetto che presenta la proposta finanziaria
- 191** I flussi finanziari legati al contratto di finanziamento
- 192** La preparazione del dossier progettuale

- 195** CAP. 7 Il partenariato transnazionale
- 195** Il partenariato nelle politiche europee e nei programmi di finanziamento
- 200** La ricerca dei partner potenziali
- 203** La costruzione e la gestione del partenariato in fase di preparazione della proposta progettuale
- 206** Il partenariato nel formulario di progetto
- 209** Il partenariato e l'attuazione della proposta progettuale

215	CAP. 8	La gestione amministrativa e finanziaria del progetto finanziato
215		Il ciclo di vita amministrativo del progetto
217		La presentazione del progetto
219		La selezione e la valutazione delle proposte progettuali
220		La formalizzazione del contributo concesso e l'inizio del periodo di eleggibilità dei costi
225		L'avvio delle attività di progetto e l'attuazione
226		La rendicontazione
234		Il monitoraggio, la revisione e la valutazione dell'intervento realizzato
240		La chiusura del progetto
243		<i>Bibliografia</i>

Presentazione

L'antico mito ellenico della fanciulla cretese Europa e del suo favoloso viaggio ha significati che giungono fino a oggi e sono ancora capaci di suggerire una prospettiva e una direzione da percorrere. Con le sue connotazioni di coraggio e di scoperta, il mito di Europa è un'immagine pertinente per trattare del continente europeo dei nostri giorni, dell'Unione di 28 Stati, delle Istituzioni, delle trasformazioni in corso, che è opportuno comprendere e anticipare.

Occorrono dunque nuove idee e modalità innovative per operare nelle realtà sociali che cambiano in una Europa che conserva molte significative connotazioni derivanti da un'identità che proviene da lontano.

Nel processo di costruzione dell'Unione europea è andata rafforzandosi una dimensione sociale che ha accompagnato il processo di integrazione economica, prima come strumento correlato alle dinamiche economiche tra i Paesi membri, successivamente in modo più autonomo come criterio di riferimento in risposta alle esigenze sociali dei cittadini europei.

Quando si parla dunque di Europa sociale si fa riferimento a un concetto «ampio» che va al di là delle specifiche singole articolazioni della protezione sociale fino a comprendere tutto ciò che, dal punto di vista sociale, ha accompagnato l'integrazione economica.

È in corso una maturazione che da lenta all'inizio è divenuta sempre più veloce e costante nelle recenti politiche europee e che è il risultato di una realizzazione empirica basata su alcune norme dei Trattati e sulla evoluzione socio-economica degli Stati membri.

Il fatto che questo indirizzo generale sia diventato centrale nella costruzione europea deriva dalla consapevolezza, originatasi sul campo, che il successo dell'integrazione economica e monetaria necessiti di nuove forme di convergenza delle politiche sociali e che lo sviluppo futuro dell'integrazione politica abbia bisogno di ritrovare la sua identità e un più esteso consenso mediante il rafforzamento dei diritti e delle politiche sociali.

Una delle sfide nella costruzione europea consiste nell'individuare modalità di azione pratica per realizzare quelle attività efficaci, capaci di integrare, all'interno dell'operatività sul terreno, i principi dei Trattati e i contenuti delle Strategie.

Conoscere la programmazione europea e gli strumenti ottimali per realizzarla in concreto è fondamentale in questo momento di passaggio al prossimo quadro di programmazione finanziaria (2014-2020) e in vista, quindi, anche di programmi rinnovati o completamente nuovi.

Se è tale, dunque, la direzione di marcia, il libro di Marcello D'Amico si pone come un contributo strategico per chiunque sia interessato a operare nell'ambito delle politiche sociali dell'Unione. Si tratta, infatti, di uno strumento fruibile a diversi livelli, da quello basilare di un testo pratico di progettazione, fino a quello strategico nei passaggi in cui evidenzia come la progettazione comunitaria contribuisca ad attuare le politiche dell'Unione, con particolare riferimento alle politiche sociali, rappresentando l'occasione di partecipare nei fatti alla costruzione democratica dell'Europa.

La pubblicazione propone una chiave di lettura degli strumenti tecnici utilizzati per la progettazione comunitaria e possiede una validità pratica per chi si avvicina alla progettazione, ma riveste anche un interesse di più ampio respiro in quanto questi strumenti si collocano tra le modalità che l'Unione europea utilizza per indirizzare le politiche sociali verso gli obiettivi europei.

In questo senso il libro rappresenta la sintesi delle esperienze professionali dell'Autore e nasce dalle esperienze ed esigenze raccolte nel corso delle docenze svolte in ambito universitario e di formazione. In qualità di presidente penso di poter ritenere con orgoglio che la pratica fatta «sul campo» con l'associazione IRENE nella realizzazione di molti progetti europei abbia contribuito all'elaborazione dei contenuti di questo lavoro. Tradurre un'idea in progetto, definire un piano di lavoro coerente e un budget adeguato, costruire un *partenariato* che dia valore aggiunto in senso europeo sono capacità che si possono trasmettere in modo efficace quando sono state sperimentate in prima persona. Molti soggetti sociali europei, associazioni, fondazioni, istituti, hanno contribuito in modo decisivo alla realizzazione delle politiche comunitarie, e queste istituzioni, impegnate a dare concreta attuazione alle azioni previste dal Legislatore europeo, sono nella condizione di osservare direttamente gli effetti e le difficoltà esistenti. Queste realtà

sono, quindi, in grado non solo di dare un contributo significativo di conoscenza riguardo alla direzione e alla portata degli indirizzi europei ma, anche, possono contribuire a far compiere nuovi passi alla programmazione comunitaria.

Gabriella Merlo
Presidente Associazione IRENE
Iniziative Esperienze per una Nuova Europa

Introduzione

Il 9 maggio 1950, Robert Schuman lancia la sfida dell'integrazione europea consapevole dello sforzo creativo necessario per la sua realizzazione: «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». Quelle parole, rivolte alle Istituzioni dei futuri Paesi fondatori delle Comunità europee (CECA, CEE ed EURATOM), richiamano oggi anche la responsabilità e il ruolo attivo a cui sono chiamati i cittadini, attraverso le forme della democrazia rappresentativa e partecipativa rafforzate dal Trattato di Lisbona del 2009.

Questo libro nasce dal desiderio personale di accrescere la conoscenza e la consapevolezza del ruolo che i progetti transnazionali possono svolgere nel processo di costruzione dal basso dell'Unione europea. Lo scambio di buone pratiche, la realizzazione di studi e ricerche, la sperimentazione congiunta di metodologie di lavoro, il confronto con altre culture rappresentano, nella mia esperienza di progettista e formatore, proprio quelle realizzazioni concrete in grado di creare delle solidarietà di fatto tra professionisti, studenti, cittadini.

All'inizio della nuova programmazione finanziaria 2014-2020, questa pubblicazione intende offrire un supporto teorico e pratico per orientarsi tra le diverse opportunità di finanziamento per la realizzazione di interventi cofinanziati dall'Unione europea.

A partire dalla guida operativa sul *Project Cycle Management* della Commissione europea, viene presentata la metodologia della preparazione e gestione dei progetti europei, integrata con elementi informativi relativi alla funzione

propria degli strumenti finanziari della programmazione europea e con ricorrenti indicazioni operative utili alla fase di pianificazione della proposta progettuale e alla gestione amministrativa e finanziaria dell'intervento da attuare in caso di approvazione.

La struttura del manuale tiene conto degli aspetti pratici di maggiore importanza per favorire un corretto approccio alla progettazione e attuazione degli interventi finanziati dall'Ue, risultanti dall'esperienza diretta nel coordinamento di progetti transnazionali finanziati da programmi a gestione diretta e da fondi strutturali e come formatore sull'europrogettazione. Il ricorso a figure, tabelle, box informativi, così come il frequente rimando a pagine web, ha l'obiettivo di fornire, oltre agli elementi di base per la comprensione del *Logical Framework Approach*, l'accesso a strumenti concreti ed effettivi per accrescere la capacità dei potenziali beneficiari di rispondere ai bandi europei e gestire con successo i progetti finanziati.

Proprio per sottolineare, al di là della padronanza delle tecniche di progettazione, l'importanza della conoscenza del quadro della programmazione dell'Unione europea in cui gli strumenti finanziari si inseriscono, il primo capitolo si focalizza sulla presentazione della strategia Europa 2020, attraverso cui l'Ue ha declinato gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva per i prossimi anni. In particolare vengono presentati, alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona (2009), i valori, gli obiettivi, gli attori, i settori di intervento, gli strumenti alla base delle politiche di coesione sociale. La nuova programmazione 2014-2020 si caratterizza infatti per la concentrazione tematica delle risorse finanziarie che esplicita il rapporto tra fondi strutturali e programmi a gestione diretta e gli obiettivi strategici di Europa 2020 e delle sette iniziative faro che la sostengono.

Il secondo capitolo presenta il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 (Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, L. 347 del 20.12.2013), che regola gli strumenti finanziari delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale (fondi strutturali e di investimenti europei – fondi SIE) e delle politiche settoriali (programmi a gestione diretta). Viene quindi offerta una mappatura delle opportunità di finanziamento operative dal 1° gennaio 2014, facendo riferimento sia alle politiche rientranti nelle competenze dell'Ue, sia alle Direzioni Generali della Commissione responsabili della gestione ed esecuzione dei programmi. Attraverso delle schede tematiche vengono analizzati 19 programmi a gestione diretta.

Il terzo capitolo introduce alla metodologia del *Logical Framework Approach* e alla sua applicazione alla programmazione e attuazione delle politiche pubbliche e alla progettazione degli interventi finanziati. Con riferimento alla progettazione, l'applicazione della metodologia assicura il rafforzamento delle relazioni di coerenza interna (tra obiettivi, risultati e attività) ed esterna (tra il

progetto e gli obiettivi della politica europea) dell'intervento di cui si chiede il cofinanziamento. Rispetto alla programmazione delle politiche pubbliche, in linea con le innovazioni di metodo proposte dalla Commissione per la programmazione 2014-2020, essa consente di spostare il focus dei Programmi Operativi dagli interventi finanziabili (azioni) ai benefici, per le persone e/o il contesto, derivanti dagli interventi finanziati (risultati).

I capitoli 4, 5 e 6 sono dedicati alla definizione e pianificazione della proposta progettuale e alla costruzione del budget preventivo. Si tratta delle fasi centrali della preparazione del progetto in risposta ai bandi europei.

Il capitolo 7 è dedicato a uno degli elementi che assicurano il cosiddetto valore aggiunto europeo della proposta progettuale: cioè il partenariato transnazionale.

Infine, il capitolo 8 è dedicato alla gestione amministrativa e finanziaria dei progetti ammessi al cofinanziamento di uno dei programmi a gestione diretta dell'Unione europea.

La nuova programmazione finanziaria 2014-2020

Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020

Il 19 novembre 2013 e il 3 dicembre 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno raggiunto l'accordo sul *Quadro Finanziario Pluriennale* (QFP) relativo al bilancio 2014-2020. Si è così concluso il processo decisionale iniziato nel 2011 con le proposte formulate dalla Commissione europea. Si tratta di un pacchetto di disposizioni che riguarda:

- 1 regolamento sul Quadro Finanziario Pluriennale;¹
- 5 atti legislativi sulle risorse dell'Ue;
- Circa 70 programmi settoriali.

Attraverso il Regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/2013 (di seguito regolamento QFP), che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2014-2020, le istituzioni del triangolo decisionale (Commissione, Parlamento e Consiglio) hanno definito:

¹ Il QFP 2014-2020 è il primo a essere adottato con regolamento in conformità a quanto previsto dal Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009. I quattro precedenti quadri finanziari pluriennali sono stati definiti infatti attraverso accordi interistituzionali tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione. È utile ricordare che, trattandosi di un atto legislativo vincolante, il regolamento ha forza di legge ed è direttamente applicabile e vincolante per tutti gli Stati membri, mentre gli accordi interistituzionali sono vincolanti solo per le parti contraenti.

- i limiti di spesa per l'Unione europea per il periodo di riferimento;
- i programmi di finanziamento che fissano la destinazione del bilancio 2014-2020;
- la disciplina che regola la concessione dei finanziamenti dell'Ue.

Come evidente, il QFP non costituisce il bilancio dell'Unione europea, che viene invece adottato annualmente, ma un meccanismo funzionale ad assicurare che la spesa dell'Unione sia prevedibile e soggetta a una rigida disciplina di bilancio. Il bilancio viene invece approvato annualmente dal Parlamento e dal Consiglio. Da questo punto di vista il QFP è riconducibile a un documento che offre le indicazioni di policy, cioè le priorità finanziarie su cui l'Ue intende concentrare le risorse e gli investimenti. Si tratta quindi della cornice in cui annualmente le spese vengono declinate nel rispetto dei limiti di spesa fissati nel QFP. I massimali fissati nel quadro pluriennale costituiscono un obiettivo di spesa solo per la politica di coesione.

Il regolamento QFP fissa i massimali per due tipi di spesa annuale:

- gli *impegni*: obblighi giuridici di spesa che non devono necessariamente intervenire lo stesso anno, ma possono estendersi su più esercizi;
- i *pagamenti*: importi effettivamente da versare in un determinato anno.

Sono previsti due tipi di massimali di spesa: un massimale per ciascuna rubrica degli impegni; un massimale globale per la spesa totale di impegni e pagamenti. Il massimale globale degli impegni è uguale alla somma dei massimali di ogni rubrica. Il margine disponibile in una rubrica non può essere utilizzato per la spesa nel quadro di un'altra rubrica a meno che non si riveda il QFP.

LE DISPOSIZIONI FINANZIARIE NEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA (TFUE)

Art. 310

1. Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio.
Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio conformemente all'articolo 314.
Nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio.
- 2-3. *Omissis*
4. Per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312.

Art. 311

L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

Art. 312

1. Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie.

È stabilito per un periodo di almeno cinque anni.

Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale.

2. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale. Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il regolamento di cui al primo comma.

3. Il quadro finanziario fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione.

Il quadro finanziario prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio.

4. Qualora il regolamento del Consiglio che fissa un nuovo quadro finanziario non sia stato adottato alla scadenza del quadro finanziario precedente, i massimali e le altre disposizioni vigenti nell'ultimo anno coperto sono prorogati fino all'adozione di detto atto.

5. Nel corso della procedura di adozione del quadro finanziario, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione adottano ogni misura necessaria a facilitare l'adozione stessa.

Art. 314

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabiliscono il bilancio annuale dell'Unione in conformità delle disposizioni in appresso.

Art. 317

La Commissione dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 322, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

Il regolamento prevede gli obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio e le responsabilità che ne derivano. Esso prevede inoltre le responsabilità e le modalità particolari secondo le quali ogni istituzione partecipa all'esecuzione delle proprie spese.

Art. 325

1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.

Il regolamento prevede una spesa pari a *959,99 milioni di euro per stanziamenti di impegno e 908,40 milioni di euro per stanziamenti di pagamento*.

Al termine del lungo negoziato, la dotazione globale 2014-2020 risulta inferiore a quella 2007-2013 del 3,5% rispetto agli impegni di spesa e del 3,7% rispetto ai pagamenti. Si tratta del primo bilancio pluriennale che registra una riduzione della dotazione finanziaria rispetto al periodo precedente, motivo per cui il Parlamento si è opposto fino al limite del rischio di un ritardo di disponibilità degli investimenti in caso di ulteriore rigetto della proposta. L'art. 2 del regolamento prevede la possibilità di un riesame del QFP tenuto conto della situazione economica e delle proiezioni macroeconomiche più aggiornate, mentre l'art. 15 ha introdotto una flessibilità specifica per la lotta alla disoccupazione giovanile e il rafforzamento della ricerca, che consente di anticipare nel biennio 2014-2015 circa 2.543.000.000 di euro mantenendo invariato il totale dei massimali annui per il 2014-2020.

Il quadro finanziario si compone di sei rubriche (tabella 2.1):

- crescita intelligente e inclusiva (ricerca e innovazione, istruzione e formazione, reti transeuropee nel settore dell'energia, trasporto e telecomunicazioni, politica sociale, sviluppo delle imprese, politica regionale);
- crescita sostenibile: risorse naturali (politica agricola comune, politica della pesca comune, sviluppo rurale e ambiente);
- sicurezza e cittadinanza (giustizia e affari interni, protezione dei confini, politica dell'immigrazione e asilo, salute pubblica, tutela dei consumatori, cultura, giovani, informazione e dialogo con i cittadini);
- ruolo mondiale dell'Europa (aree di intervento della politica estera dell'Ue);
- amministrazione (funzionamento delle istituzioni dell'Ue, incluso il personale);
- compensazioni.

La figura 2.1 presenta invece la ripartizione del budget con riferimento alle principali aree tematiche di intervento:

- politiche di coesione a sostegno dell'occupazione e della competitività delle imprese;
- politiche di ricerca e innovazione a sostegno della crescita economica e dello sviluppo del capitale umano;
- politiche per la gestione sostenibile delle risorse naturali;
- politiche per la creazione dello spazio europeo di sicurezza e giustizia e per la promozione e tutela della cittadinanza europea;
- politica estera per il rafforzamento del ruolo globale dell'Ue e la promozione della democrazia, rispetto dei diritti umani e della pace nei Paesi terzi.

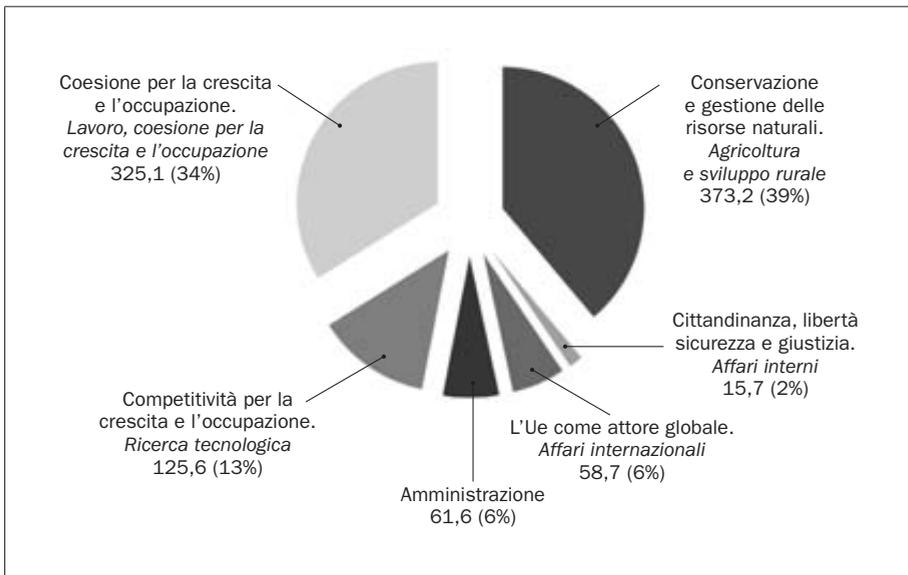


Fig. 2.1 Ripartizione tematica del budget 2014-2020.

La mappa delle opportunità di finanziamento

Il QFP 2014-2020 costituisce la cornice di regolamentazione di tutti gli strumenti finanziari che sostengono la strategia di crescita dell'Ue e le politiche settoriali. Si tratta di risorse che sono gestite direttamente dalla Commissione europea, nell'adempimento delle competenze di esecuzione del bilancio e gestione dei programmi ad essa attribuite dai Trattati (art. 17 TUE), o trasferite agli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

La figura 2.2 illustra la mappa delle principali opportunità di finanziamento. Obiettivo della rappresentazione non è offrire un monitoraggio esaustivo di tutti gli strumenti finanziari previsti dal QFP 2014-2020, quanto presentare i principali programmi aperti agli enti pubblici e privati che operano nei Paesi membri.

Per facilitare l'orientamento, gli strumenti finanziari dell'Unione europea di interesse per gli enti pubblici e privati sono stati raggruppati in tre principali cluster:

- strumenti finanziari a sostegno delle politiche settoriali
- strumenti finanziari a sostegno della coesione economica, sociale e territoriale
- strumenti finanziari a sostegno dell'azione esterna.

La classificazione degli strumenti finanziari è realizzata facendo riferimento alle politiche che ciascuno di essi sostiene, secondo la classificazione contenuta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Attraverso il riferimento ai cluster è possibile mettere in evidenza alcune peculiarità degli strumenti finanziari presentati che consentono di identificare appunto tre gruppi di appartenenza.

Gli strumenti finanziari (programmi a gestione diretta) che sostengono le *politiche settoriali* sono gestiti direttamente dalla Commissione europea e rafforzano gli obiettivi delle specifiche aree di intervento della politica di riferimento dei singoli programmi (ad esempio, innovazione sociale, istruzione, formazione, cultura, ecc.). Ne consegue che:

- la Commissione europea è responsabile della definizione del programma di lavoro annuale di ciascun programma, della pubblicazione dei bandi, della selezione e valutazione delle proposte, della gestione amministrativa e finanziaria delle proposte progettuali ammesse a finanziamento;
- gli strumenti finanziari sono diretti a sostenere l'attuazione delle politiche dell'Unione europea negli Stati membri; pertanto, di regola, finanziano attività da realizzare all'interno dell'Unione europea e possono beneficiare del finanziamento entità con sede in uno dei Paesi membri dell'Ue;
- gli interventi finanziabili devono dimostrare il cosiddetto «valore aggiunto europeo», assicurato, in particolare, dal carattere transnazionale del progetto finanziato; pertanto di regola possono beneficiare del finanziamento partenariati composti da almeno due entità con sede in almeno due diversi Paesi membri dell'Ue.

Gli strumenti finanziari (fondi strutturali e di investimento europei) che sostengono la *politica regionale* sono diretti a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Ue e, nel rispetto del principio di sussidiarietà, sono gestiti e attuati in stretta cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri. Ne consegue che:

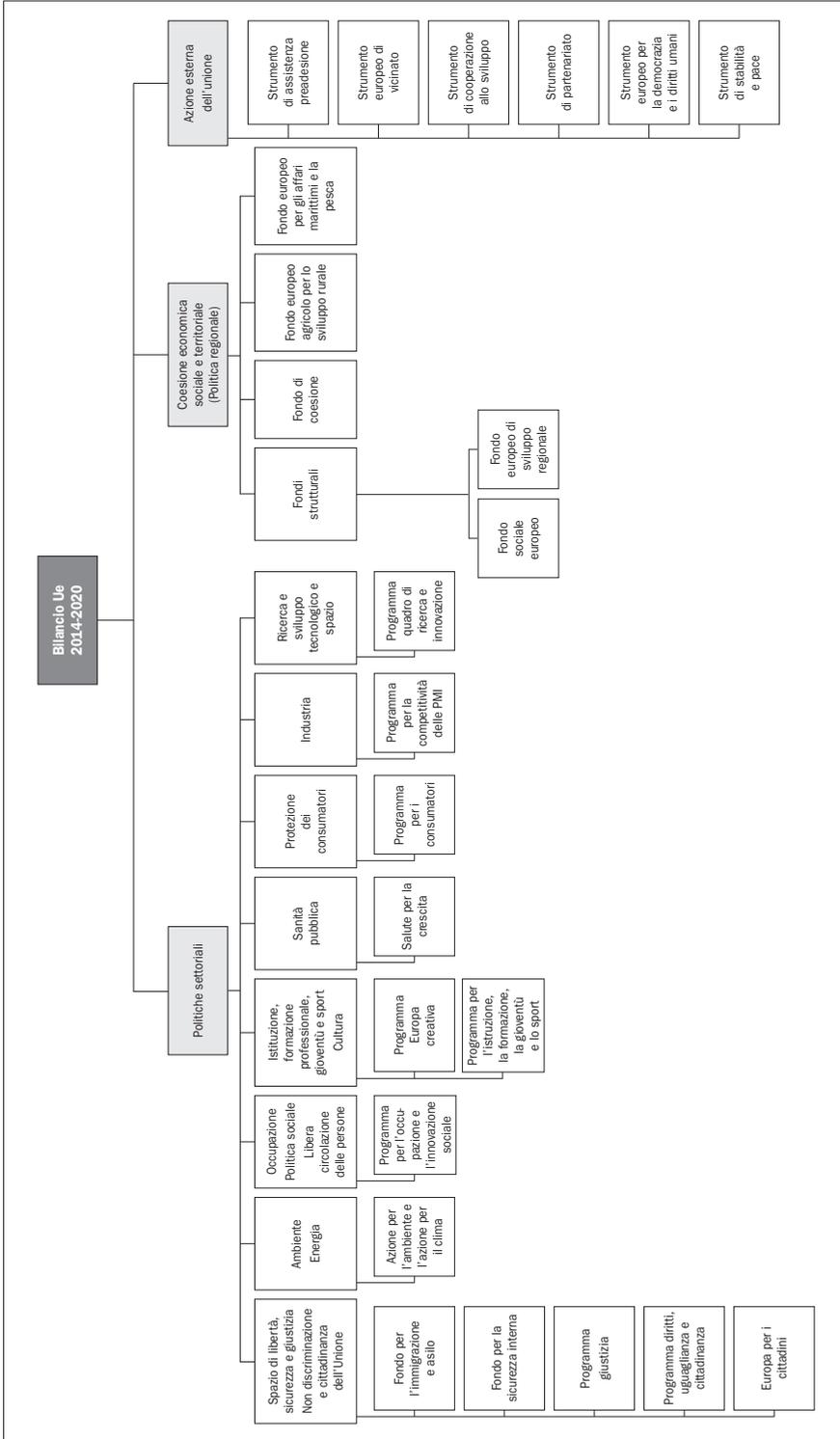


Fig. 2.2 Mappa concettuale delle principali opportunità di finanziamento (come previsto dal QFP 2014-2020).

- gli Stati membri a livello territoriale sono responsabili della preparazione ed esecuzione dei fondi strutturali e di investimento europeo; pertanto la responsabilità della pubblicazione dei bandi, della selezione e valutazione delle proposte, della gestione amministrativa e finanziaria delle proposte progettuali ammesse al finanziamento è in capo alle Autorità di Gestione dei singoli Programmi Operativi Nazionali o Regionali;
- gli strumenti finanziari sono diretti a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale tenendo conto della situazione e delle sfide espresse da ciascun contesto regionale; pertanto, di regola, finanziano attività da realizzare all'interno dell'area territoriale definita nel Programma Operativo e possono beneficiare del finanziamento entità con sede nell'area territoriale di intervento.³

Gli strumenti finanziari (geografici o tematici) che sostengono le *relazioni esterne* sono diretti ad assicurare il rafforzamento delle relazioni con i Paesi terzi (non appartenenti all'Unione europea) focalizzandosi su quattro aree di policy: allargamento (sostegno al processo di adesione di nuovi Stati all'Ue), vicinato (cooperazione con i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e dell'Est Europa), cooperazione con partner strategici (collaborazione a livello mondiale in particolare sui temi della competitività, della ricerca e dell'innovazione), cooperazione allo sviluppo (programmi geografici e tematici per la promozione all'esterno dell'Ue delle politiche relative al buon governo e ai diritti umani, all'alimentazione e alla conservazione delle risorse naturali, allo sviluppo economico). Ne consegue che:

- la Commissione europea — in modo centralizzato, decentralizzato o congiunto con altre organizzazioni internazionali — ha la responsabilità della pubblicazione dei bandi, della selezione e valutazione delle proposte, della gestione amministrativa e finanziaria delle proposte progettuali ammesse al finanziamento;⁴
- gli strumenti finanziari sostengono interventi da realizzare prevalentemente nei Paesi terzi (alcune linee di intervento sostengono anche progetti di sensibiliz-

³ L'articolo 10 del regolamento del FSE disciplina la cooperazione transnazionale prevedendo che: «Gli Stati membri sostengono la cooperazione transnazionale al fine di promuovere l'apprendimento reciproco, aumentando in tal modo l'efficacia delle politiche sostenute dal FSE. La cooperazione transnazionale coinvolge i partner di almeno due Stati membri».

⁴ Nel caso di attuazione centralizzata, la Commissione europea o una sua delegazione implementa direttamente il programma ed è responsabile per la selezione e valutazione delle sovvenzioni e degli appalti. Nel caso di attuazione decentralizzata, un organismo pubblico nel Paese beneficiario implementa il programma sulla base di un accordo con la Commissione europea ed è responsabile per la selezione e valutazione delle sovvenzioni e degli appalti, nell'ambito di una procedura controllata dalla Commissione. Nel caso di attuazione congiunta con un'Organizzazione Internazionale, la Commissione supporta un programma attuato dall'Organizzazione Internazionale secondo le proprie procedure interne.

zazione nei Paesi membri dell'Ue sui temi della cooperazione allo sviluppo); pertanto finanziano attività da realizzare all'esterno del territorio dell'Unione e possono beneficiare del finanziamento entità con sede nell'area territoriale di intervento, eventualmente, in partenariato con entità che abbiano sede nell'Ue.

La figura 2.3 sintetizza i principali elementi del flusso procedurale degli strumenti finanziari a sostegno della politica regionale (fondi strutturali e di investimento europei) e delle politiche settoriali (programmi a gestione diretta).

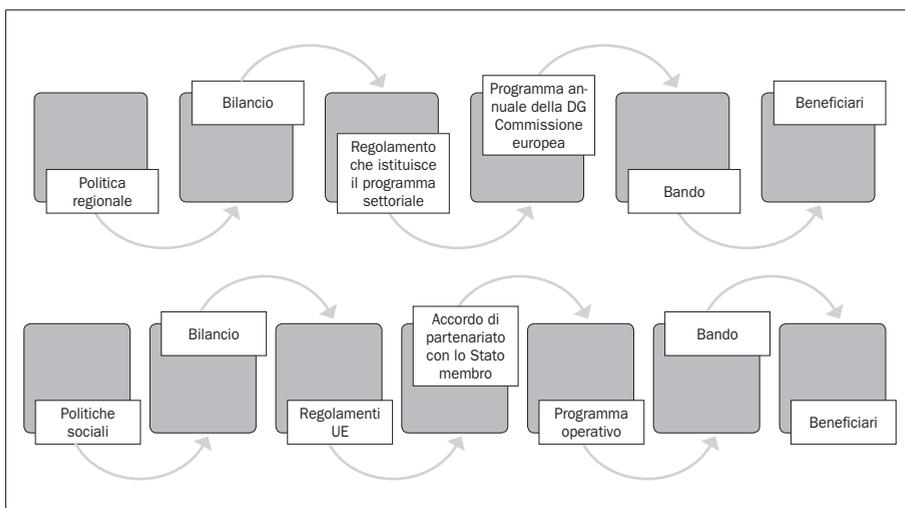


Fig. 2.3 Le procedure attuative dei programmi a gestione diretta e dei fondi strutturali.

Nei paragrafi che seguono, viene data una breve presentazione degli strumenti finanziari riconducibili ai tre principali cluster descritti, allo scopo di offrire le informazioni necessarie a orientarsi tra le opportunità di finanziamento. In particolare, per le opportunità di finanziamento legate alle politiche settoriali e alle relazioni esterne si rimanda alle pagine web dedicate all'interno di ciascuna Direzione Generale della Commissione europea. Per i fondi strutturali e di investimento europei, maggiori informazioni sono invece reperibili nelle pagine web delle Direzioni regionali che svolgono la funzione di Autorità di Gestione del Programma Operativo di riferimento. Le informazioni contenute nei regolamenti istitutivi dei programmi di finanziamento sono infatti utili a identificare l'area di intervento e gli obiettivi del programma per l'intero periodo di programmazione; mentre le informazioni rilevanti per la partecipazione e preparazione delle proposte progettuali in risposta ai bandi aperti sono contenute nel programma di lavoro annuale adottato dalla

Commissione, nel bando e nella guida del proponente. In particolare, il programma di lavoro annuale adottato da ciascuna Direzione contiene, già prima della pubblicazione del bando, le priorità di finanziamento e una tempistica indicativa per la pubblicazione dei bandi previsti nell'anno solare di interesse.

La tabella 2.3 presenta un quadro di sintesi delle principali opportunità di finanziamento offerte dai programmi a gestione diretta attraverso l'indicazione della Direzione Generale competente per la gestione del fondo e delle aree di intervento supportate. Rispetto alla programmazione 2007-2013 i programmi a gestione diretta sono stati ridotti nel numero allo scopo di assicurare una maggiore semplificazione nelle procedure di accesso e gestione delle sovvenzioni concesse.

TABELLA 2.3
Direzioni Generali della Commissione e strumenti finanziari

Direzione generale	Area di intervento	Programma
Affari interni (HOME)	Supporto alla politica comune in materia di migrazione legale e integrazione, asilo, migrazione irregolare e rimpatrio	Fondo per l'immigrazione e l'asilo
	Supporto alla politica comune in materia di prevenzione e lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, di cooperazione di polizia	Fondo per la sicurezza interna
Allargamento (ELARG)	Sostegno all'adozione e attuazione delle riforme politiche, istituzionali, giuridiche, amministrative, sociali ed economiche nei Paesi in via di adesione	Strumento di assistenza preadesione – IPA II
Ambiente (ENV)	Contributo al passaggio a un'economia efficiente in termini di risorse, alla protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente e alla perdita di biodiversità, allo sviluppo e attuazione della politica e della legislazione ambientale e climatica dell'Ue	Azione per l'ambiente e l'azione per il clima – LIFE
EuropeAid – Sviluppo e cooperazione (DEVCO)	Sostegno alla cooperazione con i Paesi partner (Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Repubblica moldova, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Taiwan, Ucraina) per la promozione dei diritti umani e le libertà fondamentali; dell'organizzazione dell'immigrazione legale; dello sviluppo intelligente; sostenibile e inclusivo; dell'integrazione nel mercato interno dell'Ue	Strumento europeo di vicinato – ENI

	Assistenza allo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali	Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani nel mondo – EIDHR
	Supporto alle politiche esterne dell'Unione nei settori della prevenzione dei conflitti, della preparazione alle crisi, della risposta alle crisi e della costruzione della pace e nel far fronte a minacce globali e transregionali	Strumento per la stabilità e la pace – IfS
	Sostegno alla cooperazione con i Paesi terzi sviluppati e in via di sviluppo che svolgono un ruolo sempre più importante a livello planetario in ambiti quali la politica estera, l'economia e il commercio internazionali	Strumento di partenariato per la cooperazione con i Paesi terzi – PI
	Sostegno alla cooperazione allo sviluppo per ridurre ed eliminare la povertà promuovendo lo sviluppo economico, sociale e ambientale e consolidando la democrazia, lo stato di diritto, il buon governo e i diritti umani	Strumento di cooperazione allo sviluppo – DCI
Giustizia (JUST)	Sviluppo dello spazio europeo di giustizia attraverso la promozione della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale	Programma Giustizia
	Sviluppo dello spazio europeo in cui l'uguaglianza e i diritti delle persone — sanciti dai Trattati dell'Ue, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, dalle altre convenzioni internazionali — sono promossi, protetti e attuati	Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza
Impresa e industria (ENTR)	Sostegno alla competitività delle imprese e alla promozione di una cultura imprenditoriale	Programma per la Competitività delle PMI – COSME
Istruzione e cultura (EAC)	Sostegno al quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) e agli obiettivi della strategia Europa 2020 in materia di istruzione; agli obiettivi del quadro di cooperazione europea in materia di gioventù, all'obiettivo dello sviluppo della dimensione europea dello sport	Programma per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport – Erasmus+
	Sostegno dei settori culturali e creativi europei per quanto riguarda lo sviluppo, la creazione, la produzione, la diffusione e la conservazione dei beni e servizi che costituiscono espressioni culturali, artistiche o altre espressioni creative	Programma Europa Creativa

	Sostegno ad azioni dirette a promuovere la cittadinanza attiva, la partecipazione al processo di elaborazione politica dell'Unione, il dibattito e la sensibilizzazione sull'integrazione europea	Europa per i cittadini
Occupazione, affari sociali e inclusione (EMPL)	Contributo all'attuazione di Europa 2020 per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi relativi alla promozione di un elevato livello di occupazione di qualità e sostenibile, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà	Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale – EaSI
Ricerca e innovazione (RTD)	Sostegno alle strategie e alle iniziative relative all'innovazione, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico	Programma quadro di ricerca e innovazione – Orizzonte 2020
Salute pubblica e consumatori (SANCO)	Rafforzamento dei processi di coordinamento tra gli Stati membri per agevolare l'adozione dell'innovazione nell'assistenza sanitaria, al fine di contribuire a sistemi sanitari innovativi e sostenibili, migliorare la salute dei cittadini dell'Ue e proteggerli dalle minacce transfrontaliere	Programma Salute per la crescita
	Promozione della tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori nel mercato interno dell'Ue	Programma per i consumatori

La politica regionale a sostegno della coesione economica, sociale e territoriale

L'ambito di intervento della politica regionale dell'Unione europea è delineato dall'articolo 174 del TFUE:

Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2014-2020 sono state fissate in 325.145.694.739 euro di cui

L'accesso alle opportunità di finanziamento dell'Unione europea: l'approccio strategico e le metodologie di progettazione

La programmazione dell'Unione europea per il 2014-2020: verso un maggiore orientamento ai risultati

Nell'ambito delle competenze loro attribuite dagli Stati membri nei Trattati, le istituzioni dell'Unione europea, attraverso gli strumenti di programmazione e attuazione delle politiche, operano per il raggiungimento degli obiettivi definiti nell'articolo 3 del TUE (vedi capitolo 1).

Il ciclo della programmazione europea ha come oggetto la definizione delle politiche (strategie relative agli obiettivi di crescita dell'Ue e alle specifiche politiche settoriali) e delle risorse finanziarie necessarie a sostenere gli investimenti a supporto degli obiettivi fissati a livello europeo e nazionale (figura 3.1).

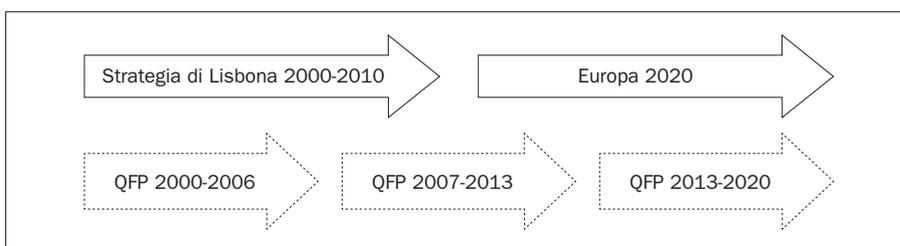


Fig. 3.1 La programmazione strategica e finanziaria.

La programmazione strategica ha un ciclo decennale e per il periodo 2010-2020 è stata definita dalla strategia Europa 2020 (vedi capitolo 1). Il qua-

dro finanziario, che definisce la dotazione complessiva del bilancio dell'Ue e la sua ripartizione tra le diverse politiche, ha invece un ciclo settennale. L'attuale Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) è stato stabilito per il periodo 2014-2020 (vedi capitolo 2).

La progettazione europea si inserisce nell'ambito dei due livelli di programmazione, il progetto deve infatti:

- essere rilevante, cioè in grado di rispondere ai problemi/bisogni emergenti, e logicamente coerente (*consistent*) con la strategia di crescita decennale dell'Ue e gli obiettivi della politica settoriale di riferimento;
- rispondere alle priorità tematiche (annuali) del programma di finanziamento e rispettare le norme e i criteri finanziari che regolano la concessione della sovvenzione.

Un progetto ben formulato esprime una bilanciata mediazione tra le priorità della politica europea e del programma di finanziamento di riferimento e le priorità operative del soggetto proponente, attraverso l'adattamento della propria iniziativa/esperienza agli orientamenti e obiettivi programmatici dell'Ue (valore aggiunto europeo della proposta progettuale) espressi a livello europeo e nazionale (figura 3.2).

La Commissione europea ha definito un quadro di qualità denominato «Project Cycle Management Guidelines» basato sull'applicazione nelle diverse fasi di vita del progetto dell'Approccio del Quadro Logico (*Logical Framework Approach*). Attraverso le procedure di gestione (*Project Cycle Management*) la Commissione europea intende assicurare che:

- i progetti finanziati siano coerenti con la strategia europea, cioè in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea nell'ambito della politica di riferimento;
- i progetti finanziati siano rilevanti rispetto ai bisogni reali espressi dai beneficiari/target group;
- i progetti siano coerenti da un punto di vista logico e fattibili, cioè in grado di fissare obiettivi realisticamente raggiungibili tenuto conto del contesto di riferimento e delle capacità tecniche del soggetto proponente.

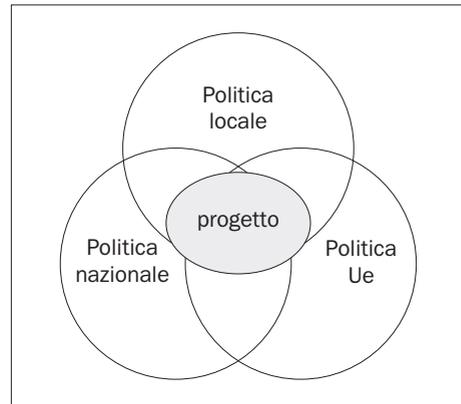


Fig. 3.2 Livelli di coerenza esterna del progetto.

Il primo manuale è stato pubblicato dall'Ufficio di Cooperazione allo sviluppo della Commissione europea (EuropeAid) nel 1993 ed è stato seguito da aggiornamenti nel 2001 e nel 2003. L'ultimo aggiornamento è stato pubblicato nel 2004.

PER SAPERNE DI PIÙ

- EuropeAid è la Direzione Generale (DG) della Commissione che si occupa di sviluppo e cooperazione ed è responsabile per gli aiuti erogati attraverso il finanziamento di progetti nei territori esterni all'Unione europea. A differenza dei fondi strutturali e dei programmi a gestione diretta, i fondi gestiti da EuropeAid sono diretti a realizzare attività in favore di Paesi che non appartengono all'Ue.
- Nelle pagine web della DG EuropeAid è possibile scaricare il manuale in formato elettronico: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm.

L'Approccio del Quadro Logico supporta una metodologia di *progettazione orientata agli obiettivi*, in cui la struttura e la pianificazione progettuale sono focalizzate e orientate al raggiungimento dello scopo/obiettivo (*purpose*) di progetto. La figura 3.3 rappresenta graficamente l'Approccio del Quadro Logico.

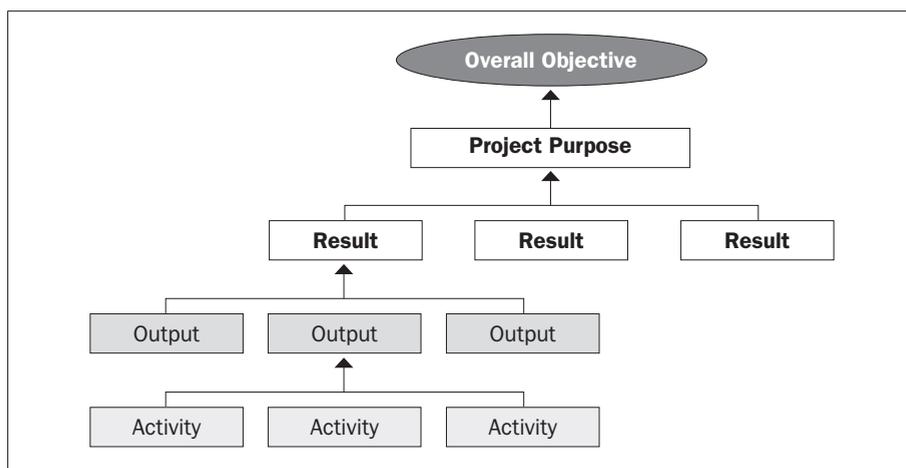


Fig. 3.3 Logica di intervento del Quadro Logico.

In sintesi, l'Approccio del Quadro Logico rappresenta il rafforzamento delle relazioni di coerenza interna tra *inputs* (risorse), *outputs* (realizzazioni) e *results* (risultati) e tra questi elementi chiave del progetto e il contesto esterno (coerenza esterna) (figura 3.4).

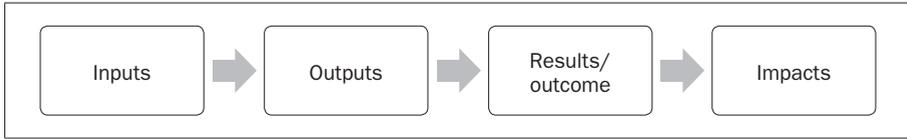


Fig. 3.4 La coerenza interna del progetto.

Lo stesso approccio è applicato alla programmazione delle politiche europee e, più in generale, alle politiche pubbliche. Il punto di partenza di una politica/programma di intervento è l'identificazione e definizione del problema da affrontare. Sulla base di decisioni strettamente politiche vengono poi scelti i problemi su cui si intende intervenire in modo prioritario (priorità tematiche) ed è delineata la strategia di cambiamento che si intende perseguire. Nel caso della politica pubblica, il risultato rappresenta la dimensione di benessere e progresso che motiva l'azione politica. Gli output sono le realizzazioni dirette del programma e sono funzionali al conseguimento dei risultati attesi.

La figura 3.5 rappresenta graficamente l'applicazione dell'Approccio del Quadro Logico alla programmazione e attuazione delle politiche pubbliche. Il programma di intervento pubblico attraverso l'allocazione (in fase di programmazione) e l'impiego (in fase di attuazione) delle risorse finanziarie (*inputs*) è diretto a concretizzare (in fase di attuazione) le realizzazioni (*outputs*) pianificate (in fase di programmazione) attraverso cui si intendono conseguire (in fase di attuazione) i risultati (*result*) attesi in termini di benessere delle persone.

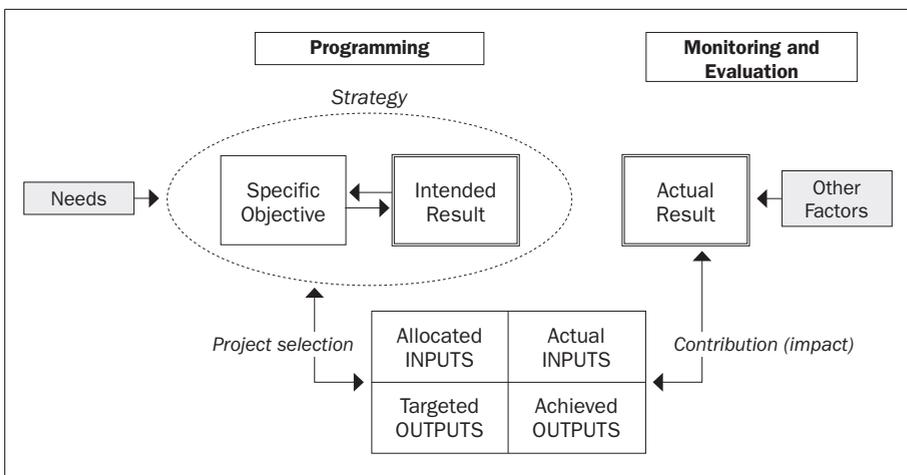


Fig. 3.5 Applicazione dell'Approccio del Quadro Logico alla programmazione e attuazione delle politiche pubbliche (Commissione europea, 2013).

La fase di pianificazione: il budget preventivo

Le sovvenzioni dell'Unione europea

Definito il piano di lavoro con cui vengono progettate in dettaglio le attività di progetto, la fase di pianificazione si conclude con la definizione del budget preventivo, attraverso cui viene fornita al donatore la previsione delle risorse finanziarie necessarie a coprire i costi diretti ad assicurare la disponibilità dei mezzi utili alla realizzazione delle attività e degli output di progetto. Si tratta quindi di fornire la previsione del costo di realizzazione dell'intervento proposto, sulla base delle informazioni derivanti dalla scomposizione delle attività in azioni e realizzazioni di progetto secondo la struttura dei work package (WP). La puntuale pianificazione delle attività di progetto costituisce quindi il presupposto per la corretta previsione dei costi. Il budget viene così costruito attraverso un approccio bottom-up, cioè a partire dalla lista delle risorse umane e strumentali necessarie alla realizzazione di ciascuno dei WP (figura 6.1).

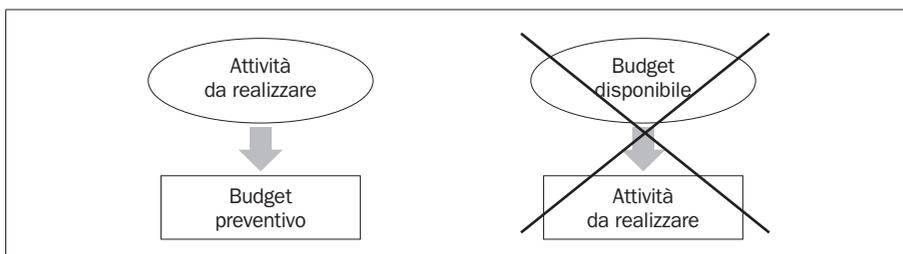


Fig. 6.1 La definizione del budget.

Sebbene, alla luce di quanto detto, la pianificazione finanziaria segua quella delle attività, è opportuno che già in fase di strutturazione del piano di lavoro si abbia un'indicazione approssimativa di spesa per evitare di strutturare un progetto del tutto sproporzionato e insostenibile rispetto alle risorse finanziarie messe a disposizione dal bando o alla capacità dei partner di sostenere il cofinanziamento. Inoltre alcune questioni finanziarie devono essere tenute nella dovuta considerazione sin dalla fase di definizione dell'idea e di pianificazione del progetto. Le norme finanziarie possono infatti limitare o condizionare la tipologia di attività da realizzare per assicurare il conseguimento dello scopo di progetto (potrebbe non essere possibile svolgere attività di ricerca, o non essere eleggibile una tipologia di costo legata alla realizzazione di un'attività di progetto). Inoltre bisogna tener conto che le caratteristiche di alcune attività o alcune scelte metodologiche possono avere un impatto sul grado di complessità delle procedure di rendicontazione.

Nell'ambito delle opportunità di finanziamento occorre distinguere tra la sovvenzione (*grant*) e l'appalto (*tender*). Mentre le *sovvenzioni* riguardano il cofinanziamento da parte dell'Unione europea di progetti presentati da soggetti pubblici o privati (profit o non profit) in risposta a bandi (*call for proposals*), gli *appalti* (*tender*) sono finalizzati all'acquisto di beni e servizi (tabella 6.1).

TABELLA 6.1
Modalità di accesso ai finanziamenti
dell'Unione europea

Sovvenzioni	Appalti
La Commissione eroga contributi finanziari diretti (<i>grants</i>) sotto forma di sovvenzioni a sostegno di progetti (<i>action grants</i>) che supportano gli interessi dell'Unione europea, contribuendo alla realizzazione di un programma o di una politica dell'UE.	La Commissione ricorre agli appalti per acquistare beni e servizi, compresi studi, servizi di assistenza tecnica, formazione, consulenze, servizi di conferenza e pubblicitari, libri, attrezzature informatiche.

Nel caso della sovvenzione, per ottenere il cofinanziamento dell'intervento, i proponenti devono presentare un budget preventivo di dettaglio che esplicita le singole voci di costo legate alle attività per le quali è richiesto il contributo pubblico. Sulla base della proposta presentata e selezionata per il finanziamento, viene stipulato un contratto di finanziamento. L'erogazione del contributo avviene sulla base di un anticipo ed eventualmente di altri pagamenti intermedi e, in seguito alla verifica della eleggibilità e regolarità dei costi effettivamente sostenuti, di un saldo successivo alla chiusura del progetto (figura 6.2).



Fig. 6.2 Procedure amministrative di concessione di una sovvenzione.

Nel caso degli appalti il pagamento viene invece effettuato sulla base della presentazione dei rapporti di stato di avanzamento dei lavori rispetto alla erogazione o fornitura dei beni e servizi acquistati e in seguito alla emissione di una fattura. Non è quindi prevista la rendicontazione dei costi di realizzazione. Inoltre, mentre la sovvenzione assicurata dall'Unione europea per la realizzazione di un progetto non può generare un profitto, attraverso il costo del servizio o bene venduto è possibile realizzare un margine e quindi un profitto (differenza tra costo venduto e costo effettivo).

Nell'ambito dei finanziamenti europei, la sovvenzione (grant) dell'Unione europea può essere determinata:

- quale rimborso dei costi realmente affrontati per la realizzazione del progetto (costi reali);
- quale rimborso sulla base di costi unitari standard (*forfait/lump sum*);
- come combinazione delle due modalità di rimborso (costi reali + costi forfettari).

Nel caso di sovvenzione determinata sulla base di costi unitari standard, il beneficiario deve provare che l'attività per la quale il contributo è stato concesso sia stata effettivamente realizzata, non dichiarare il valore effettivo dei costi affrontati per realizzarla. Non è cioè necessario giustificare i costi affrontati, ma solo fornire la documentazione che attesti lo svolgimento dell'attività per cui il contributo è stato richiesto (ad esempio, la diaria è riconosciuta quale somma forfettaria a copertura dei costi di trasferta fornendo la prova dell'effettivo svolgimento e durata del viaggio per il quale è stata richiesta — per ogni giorno viene riconosciuto il rimborso di una somma forfettaria).

Nel caso di sovvenzioni determinate sulla base dei costi reali, il beneficiario dovrà poter fornire la prova documentale delle spese che concorrono alla determinazione della richiesta di rimborso.

Alcuni principi base regolano tutte le sovvenzioni, indipendentemente dal programma di finanziamento preso in considerazione:

- la sovvenzione non può avere lo scopo o l'effetto di generare un profitto (*no-profit rule*);
- la sovvenzione non può coprire il costo totale del progetto e pertanto i partner devono contribuire con le risorse proprie o con il supporto di terze parti (*co-financing rule*);
- per un progetto può essere presentata una sola domanda di sovvenzione, non è possibile quindi che un costo sia rimborsato da più programmi dell'Unione europea (*no double financing rule*);
- la sovvenzione non può finanziare attività già realizzate prima della firma del contratto di sovvenzione (*non retroattività*).

La figura 6.3 sintetizza due dei principi fin qui esposti:

- a) il bilancio preventivo e quello consuntivo del progetto devono avere un risultato in pareggio per quanto riguarda le entrate e le uscite, così che la sovvenzione assegnata e il cofinanziamento privato coprano i costi effettivamente sostenuti (*no-profit rule*);
- b) la sovvenzione europea non può coprire il costo totale del progetto (*co-financing rule*). Sulla non retroattività si tornerà più avanti affrontando il tema del periodo di eleggibilità dei costi.

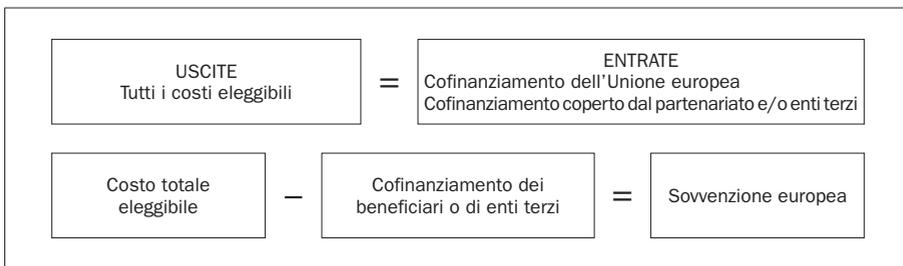


Fig. 6.3 I principi base che regolano la concessione di una sovvenzione.

LA QUOTA DI COFINANZIAMENTO PUBBLICO E PRIVATO A COPERTURA DEI COSTI ELEGGIBILI DI PROGETTO

Uno dei principi di base che regola le sovvenzioni concesse attraverso i bandi a gestione diretta è che esse non possono coprire l'intero costo eleggibile del progetto ma solamente una parte di esso. Il costo totale è quindi coperto attraverso una quota

di cofinanziamento pubblico da parte dell'Unione europea e da una quota di cofinanziamento assicurata dal partenariato. Il bando indica la quota del cofinanziamento assicurato dall'Unione europea, che può generalmente variare dal 60% al 90% del costo totale eleggibile del progetto. Nel budget preventivo e nel formulario viene sempre esplicitata la composizione del cofinanziamento, cioè qual è la quota di contributo richiesto alla Commissione europea. Il partenariato al momento della presentazione della domanda di finanziamento si impegna ad assicurare la quota di risorse residua rispetto a quella coperta dall'Unione europea. Normalmente è chiesto a ciascun partner di dichiarare, nella lettera di partenariato, l'impegno al cofinanziamento, secondo le modalità stabilite dal partenariato. Se infatti il partenariato si impegna a un cofinanziamento pari al 20% del costo totale, la somma ad esso corrispondente può essere ripartita in vario modo tra i partner. Ad esempio può essere ripartita in modo proporzionale al budget (cioè ciascuno si impegna a un cofinanziamento equivalente al 20% del proprio budget), oppure in base alle possibilità di ciascuno (è possibile che un partner si faccia carico di una quota maggiore di cofinanziamento). Altre volte non è necessario, in base al modello fornito, esplicitare nella dichiarazione di partenariato la quota di cofinanziamento di ciascun partner; in questo caso è il capofila che si impegna a nome di tutti. Qualora appunto non vi sia la previsione della quota di cofinanziamento nella dichiarazione di partenariato, è bene che, sin dal momento della presentazione, il capofila si assicuri un impegno formale o informale al cofinanziamento da parte di ciascuno dei partner. Al momento dell'approvazione del progetto la quota di contributo dell'Unione europea (cofinanziamento pubblico) viene definita nel contratto di sovvenzione sulla base del costo totale del progetto ritenuto eleggibile dalla Commissione, così come indicato dal proponente o come rimodulato in sede di approvazione. Allo stesso modo, con la sottoscrizione del contratto, il partenariato si impegna alla copertura della quota di cofinanziamento privato.

L'impegno della Commissione rimane condizionato al fatto che, al termine del progetto, nel budget consuntivo e all'esito del controllo di eleggibilità dei costi rendicontati, i costi totali approvati siano equivalenti al valore preventivato nel contratto. Qualora, ad esempio, il partenariato abbia rendicontato costi inferiori rispetto a quelli del budget preventivo, o la Commissione non abbia riconosciuto l'eleggibilità di alcuni costi, la quota del contributo finanziario dell'Unione europea viene ricalcolata (come percentuale dei costi effettivamente riconosciuti a seguito del controllo) ed eventualmente ridotta. Naturalmente la stessa procedura di rideterminazione viene seguita per il cofinanziamento privato. In nessun caso il contributo europeo potrà essere superiore al valore definito nel contratto di sovvenzione. La quota di cofinanziamento in capo ai beneficiari deve essere assicurata in cash e non attraverso la valorizzazione del lavoro volontario. Al momento della rendicontazione finale dei costi totali affrontati durante il periodo di attuazione non verrà infatti fatta distinzione tra i costi coperti dal cofinanziamento privato e quelli coperti dalla sovvenzione europea. Questo vuol dire che, concluso il progetto, alla Commissione europea andrà rendicontato il 100% dei costi totali e non solo la quota cofinanziata dall'Unione europea. Pertanto andrà fornita la prova del pagamento dei costi che rientrano sia nell'80% del cofinanziamento pubblico sia nel 20% privato.