Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex D.M. 270/2004*)
in Economia

Tesi di Laurea

L'europrogettazione.  
Un *case study* in ambito sociale.

**Relatore**  
Ch. mo Prof. Fabrizio Marrella

**Correlatrice**  
Ch. ma Prof.ssa Sara De Vido

**Laureando**  
Loris Schiavon  
Matricola 811475

**Anno Accademico**  
2012 / 2013
A Milva e Paolo
Sommario

L'intento di questa tesi è di dare concretazza agli studi effettuati in questo percorso universitario approfondendo la materia dell'europa
tazione, affrontata durante la partecipazione al corso *Elementi di europrogettazione*
proposto dall'università Ca' Foscari e messa in pratica collaborando come
tirocinante con la Cooperativa Sociale "Il Sestante" di Treviso.

Nella prima parte lo studio affronterà le origini giuridiche e politiche delle
opportunità offerte dall'Unione europea attraverso i suoi bandi di finanziamento,
ne esporrà l'organizzazione in fondi a gestione diretta e indiretta ed esaminerà la
metodologia di redazione dei progetti europei del Project Cycle Management.
Nella seconda parte si analizzerà il programma Gioventù in Azione e si
describerà l'elaborazione di una proposta di progetto finalizzata all'ottenimento
della sovvenzione comunitaria, proposta che, per essere valutata positivamente,
richiede conoscenza del funzionamento dell'Unione europea, competenze
specifiche di progettazione ed esperienza sul campo.

Nell'elaborato si espone appunto il lavoro di progettazione svolto in
questi mesi, esaminando quelli che sono i fondamenti di Project Management
specifici dell'europa
tista (Project Cycle Management - PCM) ed analizzando
contemporaneamente la realtà operativa e le argomentazioni affrontate in corso
d'opera. L'intento è quello di adattare la pura teoria alla pratica lavorativa.
Questo frangente non è da considerarsi banale in quanto ogni ambito ha le sue
peculiarità e redigere un progetto di ricerca piuttosto che un progetto in ambito
sociale porta a implementare pratiche concettualmente simili, ma concretamente
diverse.
# Indice

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sommario</th>
<th>Pag.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>INDICE</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>INTRODUZIONE</td>
<td>5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

## PARTE PRIMA
### ORIGINE E REGOLE DELL’EUROPROGETTAZIONE

**CAPITOLO 1 - Fondamenti giuridico-economici**

1.1. Il bilancio dell’Unione europea | 9
1.2. I finanziamenti a gestione indiretta: i fondi strutturali | 24
1.3. I programmi comunitari a gestione diretta | 33
1.4. Conclusioni | 41

**CAPITOLO 2 - Fondamenti di Project Cycle Management**

2.1. I principi del Project Cycle Management | 42
2.2. La fase di identificazione | 51
2.3. La fase di formulazione | 54
2.4. La fase di realizzazione | 56
2.5. La fase di valutazione | 58
2.6. Conclusioni | 60
Introduzione

Lo studio affrontato si propone di illustrare l’attività di europrogettazione nelle sue caratteristiche peculiari, a partire dalla sua origine fino ad arrivare ad un esempio concreto di applicazione della stessa. Essa non è una materia facilmente circoscrivibile a delle definizioni rigorose, in quanto appartenente più ad un ambito pratico che teorico. Tuttavia, generalmente, con europrogettazione si identifica "un neologismo con cui si vogliono indicare tutte le complesse attività necessarie e strumentali alla produzione, alla stesura e alla presentazione dei progetti europei, intendendosi come tali le proposte di finanziamento indirizzate all'Unione europea, in risposta ai bandi che essa pubblica quasi quotidianamente".

La gestione generale dei finanziamenti è affidata alla Commissione europea, la quale ha facoltà di erogarli sia agli Stati membri sia direttamente alle organizzazioni della società civile richiedenti. A seconda del destinatario i fondi si dividono in due tipologie principali: i Fondi strutturali (o a gestione indiretta), e i Programmi comunitari a gestione diretta. In Italia vi è stato un progressivo cambio di tendenza nell’utilizzo dei finanziamenti europei. Infatti, dai fondi strutturali si è passati a lavorare maggiormente con i programmi europei a gestione diretta. Questo è dovuto all’aumento degli Stati membri avvenuto nel 2004 e nel 2007, che ha causato una diminuzione dell’importo dei fondi strutturali disponibili per i paesi più sviluppati. I nuovi paesi hanno quindi potuto beneficiare di misure tese a velocizzarne il processo di sviluppo e di avvicinamento agli stati più competitivi. Fine ultimo di questo cambio di rotta è una maggiore integrazione tra gli Stati membri, e quindi un’Europa più paritaria, coesa e competitiva.

---

1 Consultabile al sito http://www.europelago.it/euro.asp, visitato il 7/6/2013
La ricerca di finanziamenti europei può rivelare considerevoli difficoltà se non si comprendono le modalità con cui gli stanziamenti vengono erogati. Se si vuole partecipare ad un bando è necessario innanzitutto prendere coscienza di dover sottostare a delle regole ben precise, stabilite a priori dalla Commissione e dalle sue divisioni. L’obiettivo iniziale è quindi quello di cercare il bando giusto attinente alla propria idea.

Al fine di ottenere il contributo economico derivante dai programmi comunitari a gestione diretta, è necessario inoltre redigere i progetti secondo elevati standard qualitativi. Per fare ciò è fondamentale conoscere le basi del Project Cycle Management e il sistema di documenti e informazioni inerenti alle sovvenzioni comunitarie divulgate dall’Unione europea tramite la Commissione. Oltretutto, per quanto riguarda i finanziamenti europei, questo momento storico segna il passaggio tra il vecchio settennato di programmazione e quello nuovo in divenire. Per questo motivo, molte delle regole oggetto di analisi nell’elaborato potrebbero non avere uno sviluppo nel prossimo futuro, ma allo stesso tempo conoscere l’attuale modalità di gestione dei bandi aiuta a capire le linee di sviluppo che si concretizzeranno nel periodo 2014-2020.

Nella fase di redazione, si è cercato di dare un taglio pratico ai contenuti esposti, con l’obiettivo di fornire delle informazioni quanto più concretizzabili nella realtà quotidiana di lavoro. A conferma di tali intenzioni, parte dell’elaborato espone il lavoro di europorgettazione svolto presso la cooperativa "Il Sestante" di Treviso, avente ad oggetto la stesura di una proposta di progetto per il programma comunitario "Gioventù in Azione" (Youth in Action). Nello specifico si è seguita la sotto-azione 5.1 - "Incontri di giovani e di responsabili delle politiche per la gioventù" derivante dall’azione 5 - "Sostegno alla cooperazione europea nel settore della gioventù".

Il primo capitolo si propone di illustrare come l’Unione europea disponga di risorse finanziarie proprie e dei mezzi preminenti di distribuzione delle stesse. Si analizza il bilancio dell’Unione, considerando nello specifico l’attività della Commissione, diretta responsabile dell’erogazione degli stanziamenti. Si studiano poi le caratteristiche dei finanziamenti a gestione indiretta e dei
programmi comunitari a gestione diretta, soffermandosi sugli strumenti delle sovvenzioni e degli inviti a presentare proposte.

Nel secondo capitolo si analizza la metodologia di gestione dei progetti del Project Cycle Management (PCM), utilizzata dalla Commissione fin dai primi anni novanta per la redazione di progetti di qualità. Essa suddivide un progetto in varie fasi di esecuzione. Nello studio proposto, si analizzano i principi del PCM e si esaminano le fasi che lo compongono, considerando anche gli strumenti necessari per una sua corretta realizzazione.

Nel terzo capitolo si esamina nel dettaglio il programma Gioventù in Azione. Gli strumenti per approfondire e comprendere gli elementi distintivi dello stesso sono stati la decisione 1719/2006/CE, che lo istituisce, e la Guida al Programma relativa all'anno 2013. Tali strumenti rappresentano la base di partenza per una corretta attività di progettazione, in quanto contengono tutte le informazioni necessarie e le regole da seguire per comporre una proposta di progetto meritevole di ricevere il finanziamento.

Il quarto capitolo espone il lavoro svolto con l'ufficio Ricerca e sviluppo della cooperativa al fine di compilare la domanda di finanziamento per la sotto-azione 5.1 del programma Gioventù in Azione. In principio si illustra ciò che è richiesto dalla sotto-azione, poi si descrive in dettaglio l'attività di progettazione svolta, gli strumenti utilizzati e infine si propone un'analisi degli scenari a cui il progetto va incontro.

In conclusione si propongono delle riflessioni sul lavoro svolto, cercando di evidenziare i punti di forza e le criticità della materia oggetto di studio.
Parte Prima

ORIGINE E REGOLE DELL’EUROPROGETTAZIONE
Capitolo 1

FONDAMENTI GIURIDICO-ECONOMICI

SOMMARIO: 1.1. Il bilancio dell'Unione europea. – 1.2. I finanziamenti a gestione indiretta: i fondi strutturali. – 1.3. I programmi comunitari a gestione diretta. – 1.4. Conclusioni.

L’europrogettazione si origina essenzialmente dalle risorse finanziarie di competenza dell'Unione europea. I progetti, infatti, possono realizzarsi solo dopo aver ricevuto il rispettivo contributo comunitario. Grazie a queste risorse la Comunità implementa le sue politiche per il raggiungimento di diversi obiettivi e attraverso vari tipi di finanziamenti. Prima di entrare nello specifico delle tipologie di finanziamento disponibili, occorre conoscere come tali risorse vengono acquisite e chi ne è responsabile all'interno delle istituzioni europee. Di conseguenza si inizierà il trattato introducendo la disciplina di bilancio dell'Unione e le sue caratteristiche principali.

1.1. Il bilancio dell'Unione europea

Il bilancio dell'Unione europea è il principale strumento di verifica e controllo delle entrate e delle spese effettuate dall'UE per implementare le proprie politiche. È suddiviso in "categorie di spesa" (o "capitoli", "headings" in inglese) e ogni anno viene redatto considerando specifiche priorità e obiettivi.
Per il 2013 le priorità sono il rafforzamento della crescita economica e la creazione di posti di lavoro. Di seguito si esporranno le principali regole di funzionamento del bilancio, al fine di fornire un quadro di riferimento per comprendere l’origine dei finanziamenti europei. Ai fini dell’europrogettazione è utile conoscere tempi, procedure, importi riguardanti il bilancio: la creazione e il mantenimento dei programmi dipendono in larga parte dalle risorse disponibili delle istituzioni comunitarie, e della Commissione in particolare.

**COME SI COMPONE IL BILANCIO DELL’UNIONE EUROPEA**

Il bilancio viene adottato annualmente dagli organi legislativi dell’Unione (Consiglio e Parlamento)\(^2\), ma le sue fondamenta derivano da uno strumento più generale chiamato *quadro finanziario pluriennale (QFP, o multiannual financial framework, MFF)*. Quest’ultimo è disciplinato dall’articolo 312 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e si tratta di un meccanismo volto a garantire che la spesa dell’UE sia prevedibile e allo stesso tempo soggetta a una rigorosa disciplina di bilancio. Secondo tale articolo il QFP deve essere stabilito da un regolamento del Consiglio, adottato all’unanimità e previa approvazione del Parlamento. Di conseguenza il QFP ha anche valenza di strumento politico, poiché trasforma in termini finanziari le priorità politiche dell’Unione stabilite per i vari periodi di programmazione. Il QFP fissa le spese dell’Unione entro i limiti delle sue risorse proprie e per un periodo di almeno cinque anni. È suddiviso in "settori di spesa", altresì chiamate "rubriche" o "capitoli", e per ciascuno di essi definisce gli importi massimi (o "massimali") disponibili per il bilancio dell’Unione. Nello specifico vengono fissati gli importi dei massimali annui degli stanziamenti di impegno (commitment appropriations, CA) e del massimale annuo degli stanziamenti di pagamento (payment appropriations, PA). La differenza tra i due tipi di stanziamenti è:

- gli stanziamenti di impegno sono "gli importi autorizzati in favore di programmi o progetti che possono essere iscritti in un determinato

---

esercizio. Essi creano un impegno dell’Unione nei confronti di un
beneficiario”3;  
• gli stanziamenti di pagamento sono "fondi veri e propri, liquidi, che
vengono forniti dagli stati membri e che possono essere spesi in un
determinato esercizio"4.

Gli stanziamenti di impegno e quelli di pagamento sono diversi fra loro, in
quanto i programmi e i progetti pluriennali vengono solitamente impegnati
nell’esercizio in cui sono decisi, e quindi pagati gradualmente nel corso degli
anni con l’attuarsi del programma o del progetto stesso. Generalmente gli
stanziamenti di impegno sono di importo leggermente superiore rispetto a quelli
di pagamento, in ragione del fatto che il bilancio dell’Unione tende ad aumentare,
mentre alcuni progetti non vengono concretamente realizzati.

Come si è detto in precedenza, il quadro finanziario pluriennale si divide
in rubriche che rappresentano agglomerati di spesa riferiti alle principali
politiche di azione dell’Unione. Esse sono sei5:

1. Crescita sostenibile (Sustainable growth)

1a. Competitività per la crescita e l’occupazione (Competitiveness for
growth and employment): è l’azione con la quale si vuole rendere
l’UE un’economia in grado di assicurare elevati livelli di
occupazione, produttività e coesione sociale. All’interno troviamo
le azioni riguardanti la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la
competitività e l’innovazione delle aziende, il mercato interno,
etc.

1b. Coesione per la crescita e l’occupazione (Cohesion for growth and
employment): è la sottorubrica nella quale vengono trattati i fondi
strutturali, i quali contribuiscono a rafforzare la coesione
economica, sociale e territoriale tra le regioni e gli Stati membri
dell’UE.

---

3 Vedi infra, alla nota 99
4 Vedi infra, alla nota 99
5 Commissione Europea, Investire nel nostro futuro. Il quadro finanziario dell’Unione europea 2007 -
2013, Lussemburgo, 2013, p. 8 ss.
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali (*Preservation and management of natural resources*): consiste nel disporre fondi di finanziamento per misure relative all’impiego efficiente delle risorse naturali al fine di salvaguardare le economie rurali, i paesaggi e l’ambiente.

3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia (*Citizenship, freedom, security and justice*)

   3a. Libertà, sicurezza e giustizia (*Freedom, security and justice*): in questa sottorubrica sono contemplate le azioni riguardanti argomenti come la giustizia e gli affari interni, l’immigrazione, la sicurezza, la lotta contro la criminalità, etc.

   3b. Cittadinanza (*Citizenship*): tratta di iniziative inerenti a promuovere la cultura, la salute pubblica, la protezione dei consumatori, l’informazione, la gioventù e il dialogo con i cittadini.

4. L’UE quale partner mondiale (*EU as global player*): riguarda la politica estera dell’UE e finanzia tutte le azioni esterne dedicate a promuovere la stabilità, la sicurezza e la prosperità nei paesi non membri.

5. Amministrazione (*Administration*): questa è la voce che riguarda le spese amministrative di tutte le istituzioni europee.

6. Compensazioni (*Compensation*): è una rubrica temporanea che include pagamenti compensativi inerenti alla recente espansione dell’Unione europea.

Il quadro finanziario pluriennale aggiornato al 2013 è rappresentato nella seguente figura:

**Figura 1.1: Il quadro finanziario pluriennale (aggiornato al 2013, valore degli stanziamenti di impegno in milioni di Euro)**

In seguito alla scrittura del QFP, vengono stabiliti gli importi da

---

attribuire ai bilanci annuali dell’Unione. I massimali degli stanziamenti di impegno indicati nel quadro finanziario sono i valori soglia che gli impegni dei budget annuali non possono superare. Ancora differente è l’importo degli stanziamenti di pagamento, in quanto calcolato di anno in anno in percentuale sul reddito nazionale lordo dell’Unione. In ogni caso, il tetto ultimo di spesa disponibile rimane il massimale delle risorse proprie, calcolato anch’esso in percentuale sul reddito nazionale lordo dell’UE, e rappresentante il reale introito delle istituzioni europee⁷. Il budget quindi non può superare il massimale delle risorse proprie e di conseguenza il totale dei massimali di pagamento è sempre inferiore a tale importo. La differenza tra i due valori (massimale delle risorse proprie e massimale degli stanziamenti di pagamento) viene definita “margine per imprevisti”, il quale premette di aggiustare gli importi del QFP nel caso in cui si presentassero situazioni sfavorevoli (una crescita minore del previsto, etc.).

Gli ultimi due elementi citati (l’importo degli stanziamenti di pagamento e il massimale delle risorse proprie), espressi in percentuale sull’RNL, sono calcolati al momento dell’adeguamento periodico del quadro finanziario e del bilancio. L’intento è quello di mantenere inalterato il potere d’acquisto dei massimali delle rubriche del QFP e di disporre dei dati il più aggiornati possibile per quanto riguarda il massimale delle risorse proprie e degli stanziamenti di pagamento. In questo modo l’attuazione di programmi e la disposizione di fondi può avvenire coerentemente alle reali possibilità di finanziamento dell’UE.

La suddivisione del bilancio 2013 in base alle rubriche del QFP è riportata di seguito:

**Figura 1.2: Il bilancio 2013 dell’Unione suddiviso per rubriche del quadro finanziario pluriennale (in milioni di Euro)⁸**

Il bilancio annuale è diviso in due volumi: il primo espone lo stato generale delle entrate e delle spese, il secondo divide le entrate e le spese in dieci

---


sezioni, una per ciascuna istituzione, di cui la terza riguarda la Commissione⁹. Tale sessione è quella comprensiva degli importi di spesa maggiori - il 95% del budget - poiché è la Commissione a gestire le risorse europee per la creazione di fondi e di programmi. Tutte le altre sezioni espongono prevalentemente le spese amministrative volte al funzionamento delle istituzioni europee¹⁰. La parte delle spese del budget della Commissione è suddiviso in circa 30 settori di spesa. Questi settori di spesa sono collegati alle rubriche del quadro finanziario pluriennale e nelle tabelle del bilancio è presente un’indicazione (QF¹¹) che indica un numero riferito alla specifica rubrica (per esempio, 2 si riferirà alla rubrica Conservazione e gestione delle risorse naturali). Più in dettaglio, il bilancio è strutturato in: titoli, riguardanti i settori di spesa; capitoli, che specificano le attività; articoli e voci. Questa modalità di scomporre il bilancio in attività è chiamata "activity based budgeting" (ABB): esso permette di verificare quanto viene speso per ogni attività e procedendo a ritroso è possibile stimare il costo delle politiche riferite ai vari settori di spesa.

Riassumendo quanto detto finora, per arrivare alla spesa finale effettiva riferita alla realizzazione delle azioni a supporto degli Stati membri, viene in primo luogo stabilito il quadro finanziario pluriennale, che fissa i massimali per ogni categoria di spesa nell’arco di più anni. Successivamente, rispettando i massimali stabiliti nel QFP, vengono decisi gli importi da allocare ai programmi comunitari, le cui caratteristiche sono precisate in un atto legislativo. Per sostenere le spese dei programmi vengono quindi stilati i bilanci annuali, con i quali, una volta approvati da parte del Consiglio e del Parlamento, si distribuiscono le risorse secondo le priorità del periodo.

---

¹⁰ Consultabile al sito http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/structure/struct_en.cfm, visitato il 18/5/2013
¹¹ RELAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO sulla conclusione dell’accordo interistituzionale (AII) sulla disciplina di bilancio e su una buona gestione finanziaria (2006/2028(ACI)) del 26 aprile 2006
COME SI FINANZIA L’UNIONE EUROPEA?\(^{12}\)

L’Unione europea, con la decisione del 21 aprile 1970, trae i contributi necessari per finanziare la spesa attraverso il sistema delle cd. "risorse proprie"\(^{13}\). Esse consistono in proventi riscossi a suo nome dagli Stati membri e trasferiti nel bilancio comunitario. Si distinguono in tre tipi:

- le risorse proprie tradizionali (RPT), provenienti maggiormente dai dazi doganali percepiti sulle importazioni di prodotti giunti dai paesi terzi\(^{14}\) e da contributi nel settore dello zucchero, rappresentano il 14,1\(^{15}\)\% delle entrate dell’Unione;

- le risorse originate dall’imposta sul valore aggiunto (IVA), consistenti in un’aliquota percentuale uniforme applicata alla base imponibile IVA armonizzata di ciascun Stato membro, rappresentanti l’11,3\% delle entrate dell’Unione;

- le risorse derivanti dall’applicazione di un’aliquota percentuale uniforme calcolata sul reddito nazionale lordo (RNL)\(^{16}\) di ciascun Stato membro, rappresentanti il 73,4\% delle entrate dell’Unione.

Altri introiti sono rappresentati da diverse risorse che ammontano a poco più dell’1\% del bilancio; esse sono le ritenute fiscali sugli stipendi del personale delle istituzioni UE, i contributi versati da paesi terzi per alcuni programmi UE e le ammende inflitte alle imprese che violano le regole di concorrenza o altre norme. Attraverso tali entrate dovrebbe essere garantita l’autonomia finanziaria comunitaria, che è sostenuta da due principi\(^{17}\): il principio dell’autonomia di finanziamento, per il quale la Comunità ha diritto di disporre di risorse proprie, e


\(^{13}\) Vedi supra, alla nota 9

\(^{14}\) In tema di dazi doganali e risorse proprie dell’Unione, regolati dalla precedente giurisprudenza, si veda la sentenza Corte UE, 15 dicembre 1999, causa C-387/05, Commissione europea, in Racc., 2009, p. 1-11831 ss.

\(^{15}\) COMMISSIONE EUROPEA, Il bilancio dell’UE per il 2013: investire nella crescita e nell’occupazione, Lussemburgo, 2013, p. 8 ss.

\(^{16}\) Dal sito Eurostat si recupera la seguente definizione, tenendo conto che la traduzione in inglese è Gross National Income (GNI): «Gross national income, is the sum of incomes of residents of an economy in a given period. It is equal to GDP minus primary income payable by resident units to non-resident units, plus primary income receivable from the rest of the world»

\(^{17}\) Vedi supra, alla nota 9
il principio dell’autonomia di bilancio, che regola il diritto della stessa di utilizzare tali risorse per finanziare il bilancio. Per l’anno 2013 le entrate di bilancio si assestano a circa 132\(^{18}\) miliardi di Euro, in leggero calo rispetto al budget dell’anno precedente. Seppur disponendo di minori ricavi, le intenzioni dell’Europa sono quelle di mantenere gli stessi servizi e possibilità offerte in precedenza, attraverso un miglioramento dell’efficienza gestionale, burocratica e amministrativa interna e grazie ad una riorganizzazione ponderata dei programmi e dei servizi resi. A parte alcune “correzioni” effettuate a beneficio di alcuni paesi, attuate per compensare l’eccessivo contributo netto degli stessi al bilancio, i fondi Ue vengono distribuiti ai beneficiari in base al principio di solidarietà. Secondo tale principio gli Stati membri meno prosperi ricevono proporzionalmente di più rispetto agli stati più prosperi.

Una regola fondamentale stabilita dai trattati è che il bilancio non può presentare disavanzo, quindi è necessaria la totale copertura delle spese tramite le entrate. Altro limite già visto imposto alle spese di bilancio UE, e stabilito di comune accordo dai governi e dai parlamenti degli Stati membri, è il massimale delle risorse proprie. Esso è l’importo massimo delle risorse proprie che l’UE può riscuotere nell’arco di un anno. Poiché il massimale è espresso in percentuale dell’RNL dell’UE, esso dipende dal tasso di crescita economica; per il periodo 2007-2013 oscilla dall’1,20% all’1,30%\(^{19}\). Infine le regole di elaborazione, esecuzione, gestione e controllo esterno del bilancio vengono stabilite da un regolamento finanziario adottato dal Parlamento e dal Consiglio.

**LE REGOLE DI ADOZIONE DEL BILANCIO**

L’iter decisionale del bilancio è un processo complesso, enunciato nell’articolo 314 del TFUE, del quale si propongono gli elementi basilari.

La procedura inizia con l’adozione del quadro finanziario pluriennale da parte del Consiglio, previo parere favorevole del Parlamento europeo. Inoltre,

---

ora, le posizioni dei due organi comunitari responsabili dell'approvazione del bilancio sono state equiparate, diversamente da quanto avveniva prima del Trattato di Lisbona, e si evidenzia nello specifico il maggior coinvolgimento del Parlamento europeo\textsuperscript{20}. A proposito si veda la sentenza della Corte di giustizia, Consiglio dell'Unione europea contro Parlamento europeo, "avente ad oggetto la domanda volta all'annullamento dell'atto del presidente del Parlamento europeo 15 dicembre 1994 che ha constatato l'adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1995 (GU L 369, pag. 1)"\textsuperscript{21}. La sentenza ha per oggetto l'aumento delle spese non obbligatorie da parte della Commissione, ed evidenzia come gli organi istituzionali in materia di bilancio siano il Parlamento e il Consiglio. Essi, agendo di concerto, hanno la possibilità di aumentare tale tasso oltre il tetto statuito dalla Commissione. Devono agire di comune accordo, altrimenti ne deriva che il Consiglio può rifiutare il proprio accordo sul tasso di aumento delle spese non obbligatorie classificate dal Parlamento. Quindi la constatazione dell'adozione definitiva del bilancio, da parte del Parlamento, è illegittima, ed invalida il bilancio stesso.

La Commissione deve presentare un progetto di bilancio (PB) al Consiglio e al Parlamento entro il 1\textsuperscript{o} settembre di ogni anno\textsuperscript{22}. Il progetto di bilancio si basa sui preventivi di spesa elaborati dalle singole istituzioni entro il 1\textsuperscript{o} luglio di ogni anno e portati a consolidamento nel progetto di bilancio dalla Commissione. Entro il 1\textsuperscript{o} ottobre vi è la lettura del progetto di bilancio da parte del Consiglio, il quale può proporre degli emendamenti e trasmette il testo al Parlamento europeo. A questo punto, il Parlamento ha a disposizione quarantadue giorni per adottare il bilancio, o per proporre ulteriori emendamenti e rinviare il progetto rettificato al Consiglio. Il Consiglio può accettare gli emendamenti proposti dalla Commissione entro dieci giorni e successivamente adottare il progetto di bilancio. Se ciò non accade, e il Consiglio non accetta gli emendamenti proposti dal Parlamento, viene istituito un comitato di conciliazione con il compito di proporre un progetto comune entro ventun giorni. Il comitato è composto, in

\textsuperscript{20} Vedi supra, alla nota 2, p. 72 ss.
\textsuperscript{21} Corte UE, 7 dicembre 1995, causa C-41/95, Consiglio/Parlamento, in Racc., 1995, p. I-04411 ss.
\textsuperscript{22} Vedi supra, alla nota 9
numero paritario, da alcuni membri del Consiglio o loro rappresentanti e di alcuni rappresentanti del Parlamento europeo. Con scadenza inizio novembre deve essere realizzato il progetto comune, il quale deve essere approvato o respinto dal Consiglio e dal Parlamento entro quattordici giorni. A questo punto possono avverarsi vari scenari: a) il Parlamento può adottare il progetto comune di bilancio anche se il Consiglio lo respinge; b) se uno tra il Consiglio o il Parlamento respinge il progetto comune e l’altro decide di non pronunciarsi, il bilancio è respinto e sarà compito della Commissione presentare un nuovo progetto; c) se il progetto comune viene ratificato dal Consiglio ma respinto dal Parlamento, il bilancio è respinto e la Commissione dovrà presentare un nuovo progetto. Nel caso in cui, all’inizio dell’esercizio finanziario (che, in base al regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, va dal 1° gennaio al 31 dicembre), il bilancio non sia ancora stato accolto, vale il sistema dei "dodicesimi provvisori". In base a tale sistema l’importo massimo spendibile ogni mese non deve superare un dodicesimo degli stanziamenti di bilancio dell’esercizio precedente.

Il progetto di bilancio può subire delle modificazioni attraverso le lettere rettificative, mentre, una volta adottato, possono essere adottati dei bilanci rettificativi. La seguente figura illustra graficamente i passaggi della procedura di bilancio:

**Figura 1.3: La procedura di bilancio dell’Unione europea**

**I SOGGETTI RESPONSABILI DELLA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI**

Il responsabile in ultima istanza dell’esecuzione del bilancio è la Commissione europea. Nello specifico la gestione dei fondi può attuarsi secondo quattro modalità:

- *gestione centralizzata diretta*, per la quale il denaro è speso direttamente dallo *staff* della Commissione. Attività come la selezione dei vincitori degli appalti o delle sovvenzioni, il trasferimento dei fondi, il monitoraggio

---

23 *Commissione Europea, Il bilancio dell’Unione europea in sintesi, Lussemburgo, 2013, p. 10 ss.*
delle attività, etc., sono sotto il controllo diretto della Commissione.

- **gestione centralizzata indiretta**, per la quale la gestione dei fondi è delegata a organi esterni, spesso identificati nelle Agenzie. Esse si dividono in Agenzie esecutive e Agenzie decentralizzate (es. Agenzie nazionali), hanno una loro personalità giuridica e sono collegate alla Commissione tramite un accordo.

- **gestione condivisa**, che delega agli Stati membri l’implementazione delle spese. Simile a questa modalità è la **gestione decentralizzata**, per la quale la gestione del denaro viene affidata a paesi esterni non membri dell’Unione europea.

- **gestione congiunta**, per la quale la delega a gestire le risorse viene affidata a organizzazioni internazionali o intergovernative che rispecchiano standard accettati a livello internazionale.

**Figura 1.4: Le modalità di implementazione del bilancio dell’Unione Europea**

Nella pratica, la gestione condivisa è quella che assorbe la maggior parte delle risorse del bilancio dell’Unione, pari a circa il 76% del totale. Il 22% delle risorse è poi gestito direttamente dalla Commissione, l’1% dai paesi terzi e il rimanente 1% dalle organizzazioni internazionali. Si nota, quindi, come la maggior parte delle risorse sia destinata a tornare nei singoli Stati membri sotto forma di aiuti mirati alla risoluzione di problemi, in un’ottica di integrazione e sviluppo europeo.

**Altre considerazioni riguardanti la disciplina e il controllo del bilancio dell’Unione Europea**

L’impiego effettivo dei fondi UE viene disciplinato attraverso delle norme di base, definite da un documento identificato come *regolamento finanziario*

---

(financial regulation). A completamento della disciplina di bilancio vi è il regolamento recante le modalità di esecuzione (rules of application) del regolamento finanziario, il quale stabilisce le disposizioni tecniche e i dettagli della materia. Oltre a tali disposizioni, affinché i fondi destinati ad un programma specifico possano essere elargiti, deve essere emesso un atto di autorizzazione dedicato, ossia una base giuridica. Tale atto sancisce gli obiettivi e i costi delle attività da intraprendere, oltre a prevedere dei limiti di spesa pluriennali (nel caso studiato nella tesi la decisione 1719/2006/CE).

La Commissione, gli Stati membri e l’Ufficio europeo per la lotta antifrode hanno il compito di verificare e monitorare la corretta distribuzione e utilizzo dei fondi erogati. Oltre a questi controlli interni, il bilancio è soggetto ad un audit esterno indipendente eseguito dalla Corte dei conti. I programmi e le attività sono poi gestiti dal personale dei vari servizi della Commissione (le Direzioni Generali - DG). All’interno delle varie DG vengono nominati tanti funzionari quanti sono i settori di competenza delle operazioni da eseguire ed essi assumono la responsabilità totale e finale delle stesse. Dal 2002 per le DG vi è inoltre l’obbligo di pubblicare una relazione d’attività annuale rivolta ai membri della Commissione, in cui si illustrano i risultati raggiunti durante l’esercizio finanziario.

Dopo aver chiarito le regole principali che disciplinano il bilancio dell'Unione europea, si introducono ora gli strumenti principali per il raggiungimento degli obiettivi strategici comunitari: i finanziamenti a gestione indiretta, o fondi strutturali, e i programmi comunitari a gestione diretta.

1.2. I finanziamenti a gestione indiretta: fondi strutturali

L'Unione europea è composta da 27 Stati membri (a breve 28, con l'adesione della Croazia dal 1° luglio 2013) con una popolazione di circa 500 milioni di abitanti. All'interno dei paesi dell'Unione sono presenti regioni con
diversi livelli di sviluppo, alcune più progredite e altre che lo sono meno. I fondi strutturali sono quei finanziamenti dedicati alla riduzione del divario economico e strutturale esistente tra di esse. Tali finanziamenti vengono erogati in base a delle azioni strutturali pianificate attraverso la cosiddetta politica di coesione (o politica regionale o politica strutturale) \(^{25}\). All’inizio di ogni periodo di programmazione tale politica viene decisa in modo condiviso con gli Stati membri e le singole regioni, i quali sanciscono gli obiettivi da perseguire e le modalità per implementarli.

Fin dalle origini dell’Unione è stata posta attenzione alla riduzione delle disparità tra i paesi membri, mirando ad uno sviluppo armonioso \(^{26}\) della Comunità nel suo complesso. In seguito, il progresso del processo di unificazione europea ha portato a definire le basi per un’effettiva politica di coesione (Atto Unico del 1986), concentrata su alcuni principi regolatori \(^{27}\) ancora oggi utilizzati:

- **addizionalità**: le risorse comunitarie devono aggiungersi, e non sostituirsi, alle spese nazionali di ogni Stato membro. Quindi non è consentito sostituire risorse nazionali con risorse comunitarie. Tale principio è soggetto a verifica da parte della Commissione, o dello Stato membro, prima, durante e dopo il periodo di programmazione di riferimento.

- **partenariato**: secondo tale principio, la Commissione, i governi e le autorità regionali e locali devono definire assieme le fasi di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi destinati a finanziare \(^{28}\) e implementare la politica di coesione. Oltre agli organi istituzionali, l’articolo 11 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 indica la possibilità di formare partenariati anche le parti economiche e sociali e


\(^{26}\) Dal preambolo del TRATTATO che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957


\(^{28}\) Riguardo ai finanziamenti del FESR in Italia, si veda il contenzioso giudiziario relativo a Trib. UE, 19 aprile 2013, cause riunite T-99/09 e T-308/09, *Repubblica italiana / Commissione*, in *Racc. inedita*. Non avendo l’Italia adottato tutte le misure necessarie per lo smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, il Tribunale conferma le decisioni della Commissione di non versare all’Italia contributi finanziari FESR per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti in detta regione. E sufficiente, per rifiutare i pagamenti intermedi, che la Commissione dimostri che l’oggetto di un procedimento di infrazione presenta un collegamento diretto con quello del finanziamento.
ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, favorendo così l’apporto della società nella sua interezza. Gli obiettivi e i contenuti dei programmi e la quantità di risorse necessarie per realizzarli risultano quindi come frutto di una visione condivisa. Le politiche comunitarie riguardanti i finanziamenti europei (indiretti e non) insistono molto su tale principio, poiché si ritiene che la stretta collaborazione tra più soggetti favorisca il conseguimento di risultati migliori e lo scambio di esperienze e buone pratiche. Tale principio è ripreso, con delle differenze sostanziali, pure nei finanziamenti a gestione diretta.

- **concentrazione**: il principio di concentrazione si scinde nei concetti di concentrazione tematica, per la quale occorre focalizzare l’uso delle risorse su determinati obiettivi, e concentrazione geografica, in cui si pone attenzione ad aree geografiche circoscritte.

- **programmazione**: questo principio consiste nell’elaborazione di piani di sviluppo pluriennali, decisi in accordo con tutti i soggetti coinvolti negli interventi (Commissione, Stato, Regioni), da svolgersi in un arco di tempo definito.


Nel suo evolversi, la politica di coesione è stata incentrata attorno a

I metodi di finanziamento degli obiettivi si sviluppano attraverso l’istituzione di fondi peculiari. Anche questi fondi sono stati soggetto di semplificazione e dai sette strumenti di finanziamento del periodo precedente si è passati ai tre attuali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione. Nel nuovo quadro pluriennale gli obiettivi saranno così finanziati: a) l’obiettivo Convergenza verrà finanziato dai fondi (FESR, FSE e Fondo di coesione); b) l’obiettivo Competitività regionale e occupazione verrà finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo sociale europeo (FESR e FSE); c) l’obiettivo cooperazione verrà finanziato solo dal FESR. I fondi sono ripartiti tra gli Stati membri in base alla popolazione ammissibile, al grado di prosperità nazionale e regionale e al tasso di disoccupazione. Infine, alla politica di coesione sono destinati circa 350 miliardi di Euro, così suddivisi: l’81,5% interessa l’obiettivo Convergenza, il 16% l’obiettivo Competitività regionale e occupazione e il rimanente 2,5% è destinato all’obiettivo Cooperazione territoriale europea.

**Gli obiettivi della politica di coesione**

---

29 Vedi supra, alla nota 27
Gli obiettivi della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013 sono disciplinati dal Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell’11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, e i successivi atti modificativi, e di seguito si propone una panoramica degli stessi. Gli Stati e le Regioni ammessi ai singoli obiettivi sono individuati dalla Commissione in base ad un sistema comune di classificazione secondo "Unità territoriali per la statistica" (NUTS), istituito nel 2003 e progressivamente aggiornato sulla scorta dei dati relativi a PIL e RNL.\(^{33}\)

L'obiettivo Convergenza\(^{34}\) dispone dei fondi maggiori rispetto ai tre obiettivi della politica di coesione ed è quello che, più degli altri, ha lo scopo di ridurre le disparità regionali nel territorio europeo. Le regioni interessate sono quelle il cui prodotto interno lordo (PIL) pro capite è inferiore al 75% della media dell’UE. In seguito all’adesione di dieci paesi nel 2004 e di Romania e Bulgaria nel 2007 alcune regioni si sono trovate nella situazione di superare la soglia del 75%, poiché l’ingresso dei nuovi membri ha provocato un calo del PIL medio comunitario. La politica di coesione continua comunque a interessare tali regioni, che godono ora di un sostegno decrescente (phasing-out) fino al 2013. L'obiettivo convergenza interessa 99 regioni\(^{35}\), 170 milioni di cittadini europei e

\(^{33}\) Vedi supra, alla nota 27


\(^{35}\) A proposito si veda la sentenza riguardante Corte UE, 19 dicembre 2012, causa C-579/11, *Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP)/ Comissão Directiva do Programa Operacional Potencial Humano e outros*, in *Racc., inedita*, punti 1 ss. La causa vede il GAMP (Grande Área Metropolitana do Porto) contro Comissão Directiva do Programa Operacional Potencial Humano e altri, per l’attuazione di un investimento cofinanziato dall’Unione europea tramite i fondi strutturali, nell'ambito della categoria d’investimenti del POPH relativo alle formazioni per l’amministrazione pubblica. Lo stanziamento è rivolto alle regioni in obiettivo Convergenza e in obiettivo Competitività. Parte di tale contributo ad obiettivo Convergenza, è stato destinato anche alla regione di Lisbona, la quale rientra nell’obiettivo Competitività. Il GAMP ha quindi sollevato il principio di territorialità, per cui la regione di Lisbona non è ammissibile a beneficiare dei finanziamenti riferiti all’obiettivo Convergenza, in quanto non rientra nelle regioni ammissibili per tale obiettivo. La corte statuisce che le questioni sollevate dalla GAMP non sono valide, poiché le norme in materia devono essere interpretate nel senso che non ostano a che un investimento cofinanziato dall’Unione europea sia attuato a partire da una località situata al di fuori delle regioni.
i fondi a disposizione sono 283,3 miliardi di Euro. Alcuni tra i principali interventi finanziati vertono sul miglioramento delle infrastrutture di base, lo sviluppo di connessioni internet ad alta velocità, la creazione di posti di lavoro, il trattamento delle acque e dei rifiuti, etc.

L'obiettivo Competitività regionale e occupazione\textsuperscript{36} è stato concepito per favorire la creazione di posti di lavoro promuovendo la competitività e rendendo le regioni interessate più attrattive per imprese e investitori. Le regioni interessate sono tutte quelle non rientranti nell'obiettivo Convergenza e l'intento è quello di aiutare le zone più sviluppate a conseguire risultati ancora migliori e, all'interno delle stesse, eliminare le rimanenti sacche di povertà. Tra le regioni in obiettivo Competitività ve ne sono alcune dette in phasing-in, in passato appartenenti all'obiettivo Convergenza in quanto al di sotto della soglia del 75%, le quali ricevono dei fondi supplementari per passare gradualmente al nuovo obiettivo. Le regioni interessate sono 172, con un bacino di cittadini europei pari a 320 milioni. I finanziamenti inerenti a tale obiettivo raggiungono la cifra di 55 miliardi di Euro e le tipologie di progetti finanziati sono: il sostegno ai centri di ricerca, alle università e alle piccole imprese, lo sviluppo di un trasporto pulito, etc.

L'ultimo obiettivo, denominato Cooperazione territoriale europea\textsuperscript{37}, ha il fine di incentivare la cooperazione transfrontaliera tra i paesi e tra le regioni europee. Le zone interessate sono quelle situate lungo le frontiere terrestri interne, esterne e marittime, con l'intento di affrontare, con un approccio cooperativo, le problematiche socio-economiche e ambientali tipiche di una stessa area. Per fare un esempio, lo "Spazio Alpino" è un programma mirato a valorizzare la zona delle Alpi e vi partecipano territori quali: Nord Italia, Francia sud-orientale, Svizzera, Austria, Germania settentrionale, Slovenia. Tutte le regioni europee sono coinvolte in questi programmi e l'importo degli

\textsuperscript{36} Vedi supra, alla nota 34
\textsuperscript{37} Vedi supra, alla nota 34
stanziamenti è di circa 8,7 miliardi di Euro. In questo caso i progetti finanziati riguardano la gestione comune delle risorse naturali, il miglioramento dei collegamenti di trasporto, la creazione di reti di università e istituti di ricerca.

**LE CARATTERISTICHE DEI FONDI STRUTTURALI**

Il Regolamento (CE) n. 1083/2006 definisce inoltre le regole, le norme e i principi comuni applicabili ai tre fondi strutturali citati. In esso viene ribadito l'intento di migliorare la coesione economica e sociale al fine di favorire lo sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile delle regioni dell'Unione europea per il periodo 2007-2013. I fondi quindi intervengono a completamento delle azioni nazionali, regionali e locali e seguono un approccio strategico definito a priori dall'Unione assieme agli Stati membri. Precedentemente all’avvio del periodo 2007-2013, il Consiglio dovette adottare, entro il 1° gennaio 2007, gli "orientamenti strategici comunitari in materia di coesione" (OCS), in seguito recepiti ed elaborati da ogni Stato membro attraverso un "quadro di riferimento strategico nazionale" (QSN). Dopo di ciò, ogni paese dovette redigere un "programma operativo" (PO)\(^{38}\) con il quale si specificarono i metodi di attuazione delle strategie derivanti dal QSN. Ogni programma operativo riguarda soltanto uno dei tre obiettivi e usufruisce del finanziamento di un solo fondo. Altre materie in comune sono quelle confacenti la gestione, la sorveglianza e i controlli inerenti alla realizzazione del PO e quelle atte a fornire il giusto livello di informazione e pubblicità sulle operazioni e sui programmi oggetti di finanziamento.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)\(^{39}\), istituito nel 1975, è regolato nel dettaglio dal Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, e i successivi atti modificativi, che ne descrive il compito di ridurre lo scarto esistente fra i vari livelli di sviluppo delle regioni europee e di consentire il recupero del ritardo accumulato dalle regioni menofavorete. Inoltre il regolamento determina i tipi di azioni ammissibili al

\(^{38}\) Vedi supra, alla nota 27

\(^{39}\) V. Guizzi, voce Politiche comunitarie, in Enc. giur., vol. XXIII, Roma, (1990)
finanziamento e le quote di partecipazione del fondo rispetto ai tre obiettivi. Rispetto a quest’ultimi il FESR concentra il suo intervento su alcune priorità tematiche e in particolare i finanziamenti riguardano:

- investimenti che contribuiscano a creare posti di lavoro durevoli;
- investimenti nel settore delle infrastrutture;
- misure di sostegno allo sviluppo regionale e locale, compresa l’assistenza e i servizi alle imprese, in particolare per quanto riguarda le piccole e medie imprese (PMI);
- l’assistenza tecnica.

Riferendosi all’obiettivo Convergenza, gli stanziamenti del fondo sono rivolti ai seguenti settori: ricerca e sviluppo tecnologico; innovazione e imprenditorialità; ambiente; prevenzione dei rischi; turismo; investimenti culturali; investimenti nei trasporti; energia; istruzione; infrastrutture sanitarie e sociali e aiuti diretti alle piccole e medie imprese. L’obiettivo Competitività regionale e occupazione è finanziato investendo sull’innovazione e l’economia della conoscenza (per esempio puntando sul miglioramento delle capacità regionali di ricerca e sviluppo tecnologico), l’ambiente e la prevenzione dei rischi (come la promozione dell’efficienza energetica) e l’accesso ai servizi di trasporto di telecomunicazioni di interesse economico generale. Lo sviluppo di attività economiche e sociali transfrontaliere, l’organizzazione e lo sviluppo della cooperazione transnazionale, e la creazione di reti tra le autorità regionali e locali sono invece le diretrici di intervento del fondo rispetto all’obiettivo Cooperazione territoriale europea. Oltre a quanto detto, il fondo finanzia anche iniziative che pongano attenzione alla dimensione urbana, alle zone rurali, alle zone naturalmente svantaggiate e quelle riguardanti le regioni ultraperiferiche.

I finanziamenti derivanti dal Fondo sociale europeo (FSE)\textsuperscript{40} si concentrano soprattutto sulle tematiche riguardanti la coesione economia e sociale e l’occupazione. Il Regolamento (CE) n. 1081/2006 specifica la complementarietà del fondo con altre politiche europee riguardanti il tema.

\textsuperscript{40} V. Guizzi, voce Politiche comunitarie, in Enc. giur., vol. XXIII, Roma, (2006)
dell’occupazione e determina le attività che possono essere finanziate. Con
l’applicazione del FSE l’Unione si prefisca di: raggiungere la piena occupazione;
migliorare la qualità e la produttività del lavoro; promuovere l’inserimento
sociale e diminuire le differenze territoriali in materia di occupazione.

Il fondo non finanzia tutti e tre gli obiettivi strategici studiati, bensì
riguarda solo gli obiettivi Convergenza e Competitività regionale e occupazione.
All’interno dei contesti di tali obiettivi, il fondo sostiene azioni volte a:
incrementare le capacità di adattamento di lavoratori e imprenditori; creare
delle migliori modalità di accesso al mondo del lavoro, soprattutto lottando
contro la discriminazione di genere e favorendo l’inserimento delle persone
svantaggiate; prevenire la disoccupazione e incoraggiare l’invecchiamento
attivo; investire nel capitale umano e promuovere la partnership.
Specificatamente riguardo all’obiettivo Convergenza il FSE sostiene il
potenziamento degli investimenti in capitale umano, in materia di istruzione,
formazione e ricerca, e ambisce allo sviluppo di una buona governance nei paesi
membri.

L’ultimo fondo strutturale a sostegno della politica di coesione europea
per il periodo di programmazione 2007-2013 è disciplinato dal Regolamento
(CE) n. 1084/2006 del Consiglio dell’11 luglio 2006 che istituisce il Fondo di
coesione 41. Tale strumento finanzia solo attività concernenti l’obiettivo
Convergenza e fornisce sostegno agli Stati membri con un reddito nazionale
lordo pro capite inferiore al 90% della media comunitaria. Gli stati beneficiari di
tale stanziamento, fino al 2013, sono 42: Cipro, Bulgaria, Romania, Grecia,
Ungheria, Lettonia, Lituania, Estonia, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia,
Slovenia, Portogallo e Spagna (quest’ultima beneficiaria a titolo transitorio).

La missione del fondo è di sostenere lo sviluppo sostenibile dell’Unione
europea attraverso interventi nei settori dell’ambiente (a patto che i progetti
correlati offrano un chiaro vantaggio sotto il profilo ambientale) e delle reti

41 Vedi supra, alla nota 40
42 Consultabile al sito http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_it.cfm,
visitato il 31/5/2013
transeuropee di trasporto. L’erogazione dei contributi confacenti il Fondo di coesione può essere sospesa da parte del Consiglio nel caso uno Stato membro presenti un deficit pubblico troppo elevato oppure se tale stato non abbia eseguito alcuna azione riparatoria a riguardo.

A completare il quadro di fondi inerenti il periodo 2007-2013, anche se non prettamente inseriti nella politica di coesione, vi sono il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR), che si occupa del settore dell’agricoltura, e il Fondo europeo per la pesca (FEP), inerente alle attività legate alla pesca.

Gli atti giuridici studiati sono ancora in vigore, ma, con l’avvicinarsi della fine dell’attuale periodo di programmazione, le istituzioni europee hanno iniziato il percorso che porterà a definire le nuove norme disciplinanti i fondi strutturali per il periodo 2014 - 2020. La Commissione ha infatti redatto le varie proposte di regolamento concernenti i fondi trattati, che in questo momento sono in fase di approvazione. Al fine di ottenere una maggiore coerenza degli impegni politici presi per il prossimo periodo di programmazione e lo sviluppo di contratti tra i partner, è inoltre prevista l’adozione di un Quadro Strategico Comune (QSC). Tale strumento interessa tutti i fondi esaminati e, negli intenti comunitari, dovrebbe migliorare l’integrazione dei fondi stabilendone le modalità di collaborazione, e aumentare l’impatto degli stessi sul territorio.

1.3. I programmi comunitari a gestione diretta

---

43 Consultabile al sito 
44 DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE, Parte I, Elementi di un quadro strategico comune 2014 - 2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca del 14 marzo 2012
I programmi comunitari a gestione diretta offrono la possibilità di finanziare progetti mirati a sostenere determinati settori strategici per lo sviluppo economico e sociale dell’Unione, come l’ambiente, l’istruzione, la ricerca, etc.

I fondi destinanti a tali settori sono erogati direttamente dalla Commissione europea, attraverso le sue Direzioni generali\textsuperscript{45}, diversamente da quanto accade con i fondi strutturali. Inoltre è la Commissione a gestire i fondi, senza alcuna opera di concertazione con gli Stati membri o con le regioni, quindi i beneficiari degli stanziamenti ricevono le somme spettanti direttamente dall’ente comunitario. Allo stesso modo tutte le procedure di selezione, assegnazione, controllo e audit dei progetti sono di responsabilità della Commissione europea. La Commissione può però delegare la gestione diretta dei programmi comunitari ad Agenzie esecutive o nazionali, decentrando così l’amministrazione dei programmi stessi.

I programmi gestiti dalle Direzioni generali hanno di solito durata pluriennale e l’erogazione degli stanziamenti avviene attraverso la pubblicazione periodica di bandi. I finanziamenti elargiti appartengono a voci del bilancio europeo espressamente dedicate, quindi ogni programma avrà una voce precisa nel budget annuale, dalla quale si potranno ricavare gli importi disponibili per l’anno in corso (nel proseguito del lavoro si mostrerà la sezione del bilancio inerente al programma Gioventù in Azione, studiato per la compilazione della tesi).

L’origine dei programmi a gestione diretta (detti anche "fondi territoriali") deriva dalle politiche interne dell’Unione; esse hanno carattere trasversale e di conseguenza il fine è quello di portare vantaggi a tutti i cittadini dell’UE. Il dibattito politico europeo prende forma e si concretizza attraverso la creazione di vari strumenti, aventi un grado di specificità e di operatività sempre maggiori. La legislazione comunitaria inizia a prendere forma attraverso riflessioni e

\textsuperscript{45} Fondazione CRT, \textit{Guida all’europaoggettazione}, 1 ed., Torino, 2006, p. 15 ss.
consultazioni su temi generali che vengono poi trascritti nei *Libri verdi*. Da tali pubblicazioni possono essere poi redatti i *Libri bianchi*, contenenti le proposte della Commissione per azioni comunitarie in campi specifici. Se poi il Consiglio accoglie il Libro bianco, potrebbe poi attuarsi lo sviluppo di un *programma d’azione*⁴⁶, rappresentante una comunicazione della Commissione agli altri organi comunitari interessati. Successivamente la Commissione concretizza quanto indicato nei programmi d’azione presentando delle *proposte di decisione* al Consiglio e al Parlamento, i quali possono adottarle sotto forma di *decisioni*. L’atto giuridico che costituisce generalmente la base di un programma è quindi la decisione. Essa è disciplinata dall’articolo 288, comma 4, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, che ne specifica la portata individuale (se designa i destinatari, alimenti ha portata generale) e l’obbligatorietà in tutte le sue parti. Le decisioni relative ai programmi comunitari contengono tutte le indicazioni che poi verranno riprese nei bandi, come gli obiettivi, le priorità da seguire, i criteri di valutazione, etc. Di conseguenza già gli atti giuridici sottostanti ai programmi contribuiscono a fornire le informazioni necessarie per la redazione dei progetti. Tali decisioni sono redatte all’inizio di ogni periodo di programmazione e quindi si ripresenta la loro valenza pluriennale. Per consentire di focalizzarsi sui temi maggiormente meritevoli di attenzione, in genere vengono stilati dei documenti annuali che esplicitano dettagli particolari in base all’anno di riferimento e soprattutto indicano le priorità da seguire nel periodo: essi sono i *programmi di lavoro annuali* (in genere riconducibili al termine *work programme*). A seguire i programmi di lavoro vi sono gli *inviti a presentare proposte* (*call for proposals*): avvisi pubblici in cui sono definiti i criteri di redazione e i dettagli di una determinata azione, linea o ramo del programma in esame.

Una caratteristica peculiare dei fondi a gestione diretta deriva dal fatto che, in base al principio di sussidiarietà, tramite la gestione accentratà dei programmi si mira a favorire il raggiungimento di migliori risultati delle politiche a livello europeo, piuttosto che a livello di singolo Stato membro.

⁴⁶ *Fondazione CRT, Seconda guida all’europrogettazione, 2 ed.*, Torino, 2008, p. 96 ss.
Quando un progetto cerca di apportare il maggior beneficio possibile a tutti gli Stati membri e all’Unione per intero, si parla di valore aggiunto europeo\textsuperscript{47}. Quindi, per rendere un progetto conforme alle aspettative della Commissione, le proposte presentate dovrebbero tenere conto di tale valore aggiunto.

Direttamente collegato al precedente concetto, vi è quello del partenariato (\textit{partnership}). Infatti tutti i bandi di finanziamento richiedono la creazione di partenariati nazionali o transnazionali\textsuperscript{48} per la realizzazione delle azioni. Le \textit{partnership} possono configurarsi tra enti che svolgono la medesima attività in luoghi diversi (livello orizzontale), oppure tra enti che svolgono funzioni diverse e complementari nello stesso territorio (livello verticale). La pratica di lavorare in rete favorisce l’apprendimento reciproco, la creazione di rapporti stabili con enti di altri paesi europei e l’implementazione nei propri territori di progetti dal carattere transnazionale. Più \textit{partner} assieme formano un consorzio, il quale è coordinato da un \textit{leader}; scelto tra i partecipanti, che promuove il progetto, gestisce le attività, mantiene i rapporti con la Commissione o le Regioni, percepisce il finanziamento e lo suddivide tra i membri del partenariato. Oltretutto nella pratica la ricerca dei \textit{partner} è un momento molto delicato della fase di progettazione, in quanto rappresenterà poi uno degli elementi chiave per la valutazione della proposta di progetto.

Per capire gli ambiti principali in cui si dispongono tali politiche è utile riprendere la composizione del quadro finanziario pluriennale, in quanto i programmi a gestione diretta sono finanziati principalmente dalle rubriche "competitività", "risorse naturali" e "cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia". Più nello specifico, alcune tra le aree di competenza dei finanziamenti diretti sono inerenti alle seguenti materie\textsuperscript{49}: agricoltura, pesca e prodotti alimentari; imprese; cultura, istruzione e gioventù; economia, finanze e fiscalità; occupazione e diritti sociali; energia e risorse naturali; ambiente, consumatori e salute; relazioni esterne e affari esteri; giustizia, affari interni e diritti dei cittadini; regione e sviluppo locale; scienza e tecnologia; trasporti e viaggio. 

\textsuperscript{47} Vedi \textit{supra}, alla nota 46, p. 98 ss.
\textsuperscript{48} Vedi \textit{supra}, alla nota 45, p. 18 ss.
\textsuperscript{49} Consultabile al sito \url{http://ec.europa.eu/contracts_grants/grants_it.htm}, visitato il 31/5/2013
lavoro di tesi proposto, si analizzerà un bando riguardante il tema della gioventù dell’area cultura, istruzione e gioventù, la quale è amministrata dalla Direzione generale istruzione e cultura (Directorates-General education and culture).

Per l’ottenimento dei finanziamenti gestiti direttamente dalla Commissione vi sono due procedure principali: gli inviti a presentare proposte citati, e i bandi di gara (call for tenders). Il regolamento finanziario50 e le sue modalità di applicazione51 fissano le regole riguardanti tali strumenti. I primi finanziano progetti presentati in una determinata area tematica attraverso le sovvenzioni; con essi si vuole promuovere l’interesse dei beneficiari, ma gli importi erogati non sono pianificati per coprire il totale dei costi delle attività. I bandi di gara invece sono richieste di servizi specifici, forniture o lavori messi a gara, conformandosi così come degli appalti pubblici. Essi si caratterizzano per la realizzazione di un’azione puntuale e per il fatto che il fine ultimo del richiedente è prettamente commerciale. Un’altra differenza rispetto alle sovvenzioni si riscontra per il fatto che in questo caso la quota di finanziamento va a coprire il totale dei costi da sostenere.

Le sovvenzioni, attraverso le call for proposals, costituiscono la forma di finanziamento più accessibile da parte di associazioni, ONG e organizzazioni private e pubbliche. La proposta di progetto studiata per il presente elaborato si riferisce proprio a questo tipo di contributi, di cui si propone un approfondimento.

**LE SOVVENZIONI E GLI INVITI A PRESENTARE PROPOSTE (CALL FOR PROPOSALS)**

Il Titolo VI del regolamento n. 966/2012 e il Titolo VI relativo del regolamento delegato n. 1268/2012 istituiscono le sovvenzioni e ne dettagliano

---


51 REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N. 1268/2012 DELLA COMMISSIONE del 29 ottobre 2012 recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione (G.U.U.E., L 362/1, 31 dicembre 2012)
la portata e la forma, i principi, le procedure di concessione, pagamento, controllo ed esecuzione. La sovvenzione (grant) sono contributi finanziari diretti a carico del bilancio atti a finanziare: a) "un'azione destinata a promuovere la realizzazione di un obiettivo di politica dell'Unione"; b) "il funzionamento di un organismo che persegue uno scopo di interesse generale europeo o un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica dell'Unione (sovvenzioni di funzionamento - operating grants) e la sostiene". Nel caso in esame ci riferiremo ad un'azione concernente il primo caso, rientrante nell'ambito sociale e negli obiettivi atti a sostenere le politiche giovanili. Sempre con riferimento al concetto di sovvenzione, nell'ordinamento italiano esse rientrano nel novero dei finanziamenti pubblici e indicano quelle erogazioni pecuniarie, fatte senza obbligo di restituzione, che hanno lo scopo di incentivare specifiche attività delle imprese private.

Tali strumenti hanno origine da una convenzione scritta o da una decisione della Commissione. La scelta su quale delle due tipologie utilizzare varia in base all'ubicazione in territorio europeo o extraeuropeo del beneficiario e alla complessità e standardizzazione del contenuto delle azioni proposte. In aggiunta vengono anche disciplinati tutti i casi che non rientrano nella definizione di sovvenzione.

La comunicazione e tutti gli scambi di informazioni riguardanti le sovvenzioni possono avvenire tramite sistemi elettronici istituiti dalla Commissione, rendendo i documenti redatti con tale metodologia equivalenti a quelli cartacei.

Per quanto riguarda il contenuto di una sovvenzione, gli elementi principali che una decisione deve precisare sono: l'oggetto; il beneficiario; le tempistiche riferite all'oggetto; l'importo massimo del finanziamento UE e la

---

52 A sottolineare la rigorosità dei controlli concernenti l'erogazione dei finanziamenti diretti, ad esempio nel campo dell'edilizia residenziale sociale, si rimanda al contenzioso riferito alla causa pendente Trib. UE, 29 maggio 2013, causa C-132/12 P, Stichting Woonpunt e a. / Commissione, in Racc., inedita
53 Vedi supra, alla nota 50
54 Vedi supra, alla nota 50
56 Vedi supra, alla nota 51
forma della sovvenzione; la descrizione dell’azione e dei suoi risultati attesi; il bilancio di previsione dell’azione; le responsabilità del beneficiario; le modalità e i termini d’approvazione delle relazioni finanziarie a carico del beneficiario e le modalità e i termini di pagamento da parte della Commissione; i particolari dei costi ammissibili dell’azione e le disposizioni in materia visibilità del contributo comunitario. Nel caso la decisione non contenga tutti gli elementi citati, essi possono essere inseriti negli inviti a presentare proposte o in altri documenti correlati. Un’altra indicazione fornita riguarda le forme che possono assumere le sovvenzioni; esse possono configurarsi come: un rimborso di una percentuale dei costi ammissibili effettivamente sostenuti, un rimborso sulla base dei costi unitari, somme forfetarie, finanziamenti a tasso fisso oppure una combinazione delle precedenti.

Le sovvenzioni devono rispettare il principio di trasparenza, e per questo vengono redatti, in momenti diversi, vari documenti utili ai beneficiari per conoscere l’andamento delle loro proposte. Prima della pubblicazione degli inviti a presentare proposte, esse sono oggetto dei programmi di lavoro (work programmes) adottati dall’istituzione competente e contenenti il periodo interessato dall’azione, l’atto di base (se esistente), gli obiettivi perseguiti, i risultati attesi e un calendario indicativo degli inviti stessi. Questi ultimi indicano poi la data prevista entro la quale i richiedenti sono informati sui risultati della valutazione della loro domanda o la data presunta in cui avverrà la firma delle convenzioni di sovvenzione o la notifica delle decisioni di finanziamento. Infine la Commissione redige annualmente una pubblicazione in cui vengono riportati tutti i progetti a cui è stato accordato il finanziamento.

Altri due principi descritti nel regolamento finanziario sono quelli del divieto di cumulo e quello della non retroattività delle sovvenzioni. Il primo illustra che, un beneficiario, nell’ambito di un’azione specifica, può favorire di un solo stanziamento a carico del bilancio. Il secondo, invece, illustra l’impossibilità di sovvenzionare un’azione che abbia già visto la sua conclusione. È invece possibile sovvenzionare un’azione già avvita, nel caso in cui il richiedente dimostri la necessità di iniziare l’azione prima della firma della convenzione o della notifica della decisione.
Le sovvenzioni, come si è detto, hanno poi la caratteristica di essere strumenti che contribuiscono in modo parziale alla realizzazione dei progetti. La percentuale di finanziamento si muove tra il 35% e l’85% dei costi totali\textsuperscript{57}, e il rimanente risulta a carico dei beneficiari, i quali possono coprire i costi con contributi monetari o in natura. Inoltre non tutti i costi possono essere finanziati: i costi ammissibili, validi per essere oggetto della quota di finanziamento, sono determinati nelle call di ogni programma o azione. Essendo il fine delle sovvenzioni quello di rendere attuabili dei progetti inerenti alle politiche europee, ai beneficiari è vietato conseguire un profitto dalle stesse. In caso contrario, le somme eccedenti i costi ammissibili sostenuti possono essere recuperate dalla Commissione.

Una volta vinto il bando, i finanziamenti non vengono subito erogati nella loro interezza, ma in più tranche. Alle fasi di erogazione generalmente si affianca la compilazione di rapporti sull’avanzamento delle attività e di report finanziari intermedi e finali, orientati a verificare il corretto andamento del progetto.

Le domande di sovvenzione possono essere presentate da persone giuridiche oppure da persone fisiche, se la natura o le caratteristiche dell’azione o dell’obiettivo del richiedente lo esigono. Nel caso in cui a fare richiesta sia un’entità non avente personalità giuridica, le domande possono essere ammesse a patto che i rappresentanti di tali entità possano assumersi gli impegni giuridici in nome della stessa e possano offrire le necessarie garanzie a tutela degli interessi finanziari dell’Unione.

Per attuare quanto detto sono stati ideati alcuni criteri di valutazione, indicati nelle call for proposals. I criteri di ammissibilità stabiliscono le condizioni di partecipazione agli inviti a presentare proposte. I criteri di selezione sono utilizzati per valutare se il richiedente sia in grado di realizzare l’azione proposta. Per mezzo dei criteri di concessione viene invece valutata la qualità delle proposte presentate. Attraverso quest’ultimi si vuole selezionare progetti che assicurino il rispetto degli obiettivi e priorità della Commissione e la visibilità del contributo comunitario. Lo stesso regolamento finanziario fissa poi i

\textsuperscript{57} Vedi supra, alla nota 45, p. 17 ss.
criteri di esclusione per l'assegnazione di appalti pubblici, validi anche per i richiedenti delle sovvenzioni.

Nella fase di controllo delle proposte di progetto da parte della Commissione o dell'Agenzia delegata, attraverso dei valutatori interni, vi è una prima scrematura delle domande basata sulla verifica dei requisiti formali legati alla presenza di tutti i documenti necessari e alla corretta presentazione della proposta. In un secondo momento si valutano la qualità del progetto proposto, la composizione del bilancio di previsione, la composizione della partnership e la sostenibilità futura del progetto. Nel caso di progetti meritevoli, ma con un budget considerato eccessivo, il valutatore ha facoltà di tagliare gli importi di determinate voci di spesa. È poi compito dell'istituzione responsabile redigere un elenco dei richiedenti a cui è stata accordata una sovvenzione (divenuti quindi beneficiari) e degli importi approvati. Inoltre, ai fini della trasparenza, ad ogni richiedente viene restituito un feedback rispetto alla propria domanda, indicando i motivi di esclusione in caso la proposta non venisse accolta\(^58\).

È importante chiarire che la terminologia utilizzata potrebbe variare in base all'ambito di interesse e ai programmi implementati, quindi è possibile che alcuni termini si differenzino da quelli esposti nel regolamento finanziario o negli altri documenti riguardanti le sovvenzioni. Durante lo studio dei documenti si è notato che uno dei motivi principali di queste discrasie è rappresentato dalla lingua di redazione degli atti dell'Unione. Essendo i testi originariamente compilati in inglese, di conseguenza, dopo la fase di traduzione, possono comparire delle incongruenze.

1.4. Conclusioni

Nel capitolo presentato si sono esposti i principali elementi giuridico-economici utili a inquadrare la nascita e il campo d'azione dei fondi destinati

\(^{58}\) Vedi supra, alla nota 50
all’attività di europrogettazione. Si è proposta inizialmente una panoramica del funzionamento dei mezzi utilizzati dall’Unione europea per gestire le proprie risorse attraverso il bilancio. In seguito si sono presentati i mezzi di distribuzione di tali risorse: i finanziamenti a gestione indiretta e i programmi comunitari a gestione diretta. Si sono analizzati entrambi i metodi, ma in particolare ci si è soffermati sulle sovvenzioni, una particolare forma di finanziamento appartenente alla seconda tipologia. Di esse si sono specificati le caratteristiche e gli elementi chiave cui porre attenzione per compilare una proposta di progetto in linea con le attese della Commissione.
Capitolo 2

FONDAMENTI DI PROJECT CYCLE MANAGEMENT

SOMMARIO: 2.1. I principi del Project Cycle Management. – 2.2. La fase di identificazione. – 2.3. La fase di formulazione. – 2.4. La fase di esecuzione. – 2.5. La fase di valutazione. – 2.6. Conclusioni.

2.1. I principi del Project Cycle Management

Il Project Cycle Management - PCM (Gestione del Ciclo del Progetto - GCP)\(^{59}\) è una metodologia standard strutturata per la redazione, selezione e valutazione dei progetti adottata da grandi istituzioni mondiali, tra le quali: Commissione europea, Banca Europea per gli investimenti, Banca Mondiale, etc. Nel caso dell’europrogettazione riguardante i fondi a gestione diretta, si interagisce principalmente con la Commissione europea, la quale ha introdotto l’uso del PCM con l’obiettivo di migliorare la qualità della progettazione e della gestione di progetti. Se si vuole partecipare ad un bando di finanziamento europeo, si rivela quindi indispensabile conoscere le basi di tale metodologia.

Un termine che si ripete spesso nella trattazione è quello di "progetto". Anche se può sembrare intuitivo comprendere il significato, si fa notare come in

letteratura esistano numerose definizioni a riguardo\(^{60}\). Un progetto può configurarsi come la risposta ad un bisogno, una serie di attività che vengono messe in opera per conseguire un determinato risultato, oppure un intervento a breve-medio termine concepito per attivare un cambiamento a medio-lungo termine che condurrà alla situazione ideale auspicata. Una definizione istituzionale autorevole viene fornita dal Project Management Institute (PMI), istituzione di riferimento a livello mondiale nella definizione di standard di gestione di progetti: "un progetto è un’iniziativa temporanea intrapresa per creare un prodotto, un servizio o un risultato unico"\(^{61}\). Nelle scienze economiche un progetto si caratterizza in una sequenza coordinata di attività temporanee, coerentemente orientate al perseguimento di uno specifico obiettivo, dato un certo ammontare di risorse fisiche ed economiche. Un progetto ha quindi dei fattori caratterizzanti: a) la temporaneità, poiché non ha carattere continuativo (come potrebbe essere un’attività lavorativa), ma è compreso tra un momento iniziale e uno di chiusura\(^{62}\); b) l’unicità, poiché, considerando il rapido cambio di scenari a cui si assiste nella società moderna, è caratterizzato dal fatto di realizzare ogni volta qualcosa di unico; c) la complessità, derivante dalla necessità di armonizzare componenti di natura diversa; d) l’esistenza di vincoli, di natura tecnica, regolamentare e finanziaria. Queste caratteristiche si ripresentano anche nei progetti elaborati in risposta ai finanziamenti europei, e il loro specifico metodo di direzione viene definito dalla Gestione del Ciclo di Progetto.

La componente Ciclo del Progetto della metodologia strutturata oggetto di studio "consiste nella definizione di fasi coerenti e consequenziali (dall’inizio alla fine) che ciascun progetto deve attraversare nel corso del proprio sviluppo. Fornisce una struttura di garanzia che tutti gli attori siano consultati e

\(^{60}\) M. CANTAMESSA - C. RAFELE - E. COBOS -, Il project management: un approccio sistemico alla gestione dei progetti, Torino, Isedi, 2007

\(^{61}\) Dalla versione originale: «a project is a temporary endeavor undertaken to create a unique product, service or result». PMI (Project Management Institute), A guide to the Project Management Body of Knowledge, 4 ed., Newtown Square, 2008

\(^{62}\) D. NICKSON - S. SIDDONS, La gestione dei progetti: guida operativa al project management, Milano, FrancoAngeli, 2003
predetermina per ciascuna fase le attività e le responsabilità specifiche che i vari attori devono effettuare, gli eventi o momenti decisionali che determinano la fine di una fase e l’inizio di una successiva”\(^{63}\). Esso inizia con l’individuazione di un’idea, da svilupparg in contesto di una strategia concordata tra le parti: viene così fornita una struttura che permette il corretto coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* e rende disponibili tutte le informazioni rilevanti. Tale concetto può essere confuso con un altro ciclo di vita, riferito però all’ambito del *marketing*, cioè il Ciclo di vita del prodotto. Le due nozioni differiscono in quanto nel Ciclo di vita del prodotto lo scopo è definire l’impostazione strategica per la gestione del prodotto, mentre nel caso in esame l’attenzione si sposta sulle misure per attuarla concretamente.

Solitamente il ciclo completo si compone di sei fasi: la Programmazione, l’Identificazione, la Formulazione, il Finanziamento, la Realizzazione e la Valutazione. Ogni istituzione gestisce diversamente le varie fasi, così come ogni promotore di progetto utilizzerà più o meno rigorosamente le stesse rispetto ai confini dell’ambito in cui lavora. Secondo il manuale del Formez\(^{64}\) vi sono comunque tre tratti che contraddistinguono il Ciclo di Progetto:

1. il ciclo definisce in ogni fase le decisioni chiave, le esigenze informative e le responsabilità specifiche;
2. le fasi de ciclo sono progressive: ogni fase deve essere completata prima che la successiva possa essere svolta con successo;
3. il Ciclo di Progetto trae dalla fase di Valutazione gli elementi per costruire, in base all’esperienza passata, l’ideaazione di programmi e progetti futuri.

**Figura 2.1: Fasi del Ciclo del Progetto (Formez)**

In modo similare, anche nelle teorie di Project Management si espone un metodo di suddivisione delle fasi di un progetto: quello del Ciclo di vita di un

---


\(^{64}\) Vedi *supra*, alla nota 63, p. 24 ss.
progetto. A livello di macrofasi che compongono il progetto, si trovano: concezione, definizione e avvio, pianificazione, programmazione, esecuzione, monitoraggio e controllo e chiusura. Come si evince, vi sono delle corrispondenze terminologiche con il PCM, anche se i contenuti potrebbero differire. Ciascuna macrofase va poi attentamente amministrata, applicando appositi processi di Project Management. Tali processi sono raggruppati in gruppi aventi una finalità comune, e suddivisi in: gruppi di processi di avvio, gruppi di processi di pianificazione, gruppi di processi di esecuzione, gruppi di processi di chiusura, gruppi di processi di monitoraggio e controllo. I primi quattro gruppi sono sequenziali, in quanto segnano l’inizio, lo svolgimento e la fine di ogni fase, mentre i processi di monitoraggio e controllo esistono durante tutta la durata della fase. Da ciò si nota come le tecniche utilizzate dalla Commissione non siano esclusive della stessa, in quanto, seppur con delle differenze, si possono applicare anche ad altre attività e ambiti operativi.

Per quanto riguarda la nozione di Gestione del Ciclo di Progetto, essa fu introdotta dalla Commissione europea agli inizi degli anni ’90, per rispondere alla carenza di qualità e alla poca efficacia riscontrata nei progetti di sostegno allo sviluppo presentati in quel periodo. La GCP lega una all’altra le fasi del ciclo, in modo da esaminare sistematicamente tutti gli elementi necessari alla buona riuscita del progetto, e quindi ottenere il conseguimento degli obiettivi che esso si pone. I principi della GCP sono:

- aderenza alle fasi del Ciclo del Progetto per assicurare un processo decisionale strutturato e basato su informazioni pertinenti;
- processo orientato verso il cliente attraverso l’uso di laboratori di programmazione partecipativa nei momenti chiave del ciclo, e la formulazione dell’obiettivo specifico in termini di benefici sostenibili e fruibili dai gruppi beneficiari;

65 Vedi supra, alla nota 60
67 Vedi supra, alla nota 63, p. 7 ss.
• integrazione degli aspetti di sostenibilità nella progettazione per assicurare benefici durevoli nel tempo;
• uso del Quadro Logico per assicurare un approccio analitico continuato, sia in corso di preparazione sia nella gestione del progetto;
• un approccio integrato per connettere gli obiettivi di ogni progetto agli obiettivi della Commissione e a quelli nazionali e settoriali del paese partner.

Nella GCP vengono incorporati i principi di gestione, gli strumenti analitici e le tecniche necessarie alla realizzazione del progetto. Tali elementi vengono poi applicati ad un procedimento decisionale strutturato, quello del Ciclo di Progetto, per garantire che: le idee siano pertinenti alla strategia concordata e ai reali bisogni dei gruppi beneficiari (connessione con gli obiettivi, coinvolgimento dei gruppi beneficiari sin dalle fasi iniziali, etc); i progetti sino attuabili, cioè che gli obiettivi siano realisticamente raggiungibili in rapporto al conteso in cui si opera (obiettivi logici e misurabili, valutazione delle capacità degli enti responsabili per la realizzazione); i progetti siano sostenibili, ergo si devono considerare i fattori che possono influire sulla sostenibilità del lavoro già dall’inizio della progettazione.

**IL QUADRO LOGICO**

La terminologia e le nozioni esposte ritornano anche in uno degli strumenti principali utilizzati nel PCM: il Quadro Logico\(^68\) (QL, in inglese *Logical Framework*). Si tratta di uno strumento metodologico a forma di matrice, nella quale si collocano tutti gli elementi chiave del progetto: obiettivi, risultati attesi e attività. Esso è utile poiché obbliga i responsabili di progetto a porsi le domande fondamentali per la redazione di proposte progettuali di qualità, e aiuta a fissare i termini di riferimento per il sistema di monitoraggio in corso d’opera e per la valutazione finale del progetto stesso. Il QL costituisce lo schema di riferimento della comunicazione di progetto, inclusi i moduli per le richieste di sovvenzione usati sistematicamente dalla Commissione per i propri programmi. Adottarlo per

la formulazione delle idee-progetto significa quindi sintonizzarsi sulla medesima lunghezza d’onda dei finanzianti comunitari, adeguando le informazioni alle esigenze conoscitive dei valutatori. Esso investe le varie fasi del Ciclo del Progetto, in particolare: aiuta a fornire il quadro generale del progetto in quella di formulazione, è un utile strumento di sintesi e di indirizzo delle attività durante la fase realizzativa e in quella conclusiva costituisce lo schema per la valutazione del progetto e degli obiettivi raggiunti.

La struttura a matrice del Quadro Logico utilizzato dalla Commissione si compone di quattro righe e quattro colonne e in essa sono riassunti i seguenti elementi: le relazioni logiche e causali tra obiettivi generali, obiettivo specifico, risultati ed attività; le opportunità e le minacce che possono influenzare il progetto; gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione dello stadio di attuazione degli obiettivi.

**Figura 2.2: La matrice del Quadro Logico (F. Bussi, 2002)**

Il QL si concretizza secondo una logica di intervento che si sviluppa dal basso verso l’alto, suddivisa in quattro stadi: 1) le attività di progetto conducono, 2) ai risultati, questi ultimi sono finalizzati, 3) allo scopo (obiettivo specifico) del progetto, il quale contribuisce, 4) all’obiettivo generale (o agli obiettivi generali) della mission aziendale o della politica dell’ente promotore. I quattro elementi della logica di intervento verticale sono caratterizzati come di seguito.

- **Obiettivi generali.** Essi sono i benefici sociali e/o economici di lungo termine per la società in generale ai quali il progetto contribuirà. Essi inoltre non vengono conseguiti dal progetto, ma da una serie di progetti e programmi complementari tra loro. Un progetto, infatti, può riguardare più obiettivi generali.

---


➢ **Scopo (obiettivo specifico).** Esso sta ad indicare i benefici, o il beneficio, tangibili che solo i beneficiari del progetto otterranno alla conclusione dello stesso. Come beneficiari si intendono i soggetti i cui problemi sono affrontati dal progetto, e non il personale occupato nella realizzazione dell’iniziativa (per esempio nel *case study* i soggetti beneficiari sono i giovani entro una certa fascia di età, e non i singoli membri della cooperativa che hanno contribuito alla redazione della proposta di progetto). A differenza degli obiettivi generali, l’obiettivo specifico è unico, ed è perseguito dal progetto stesso. Ogni progetto quindi mira a soddisfare uno scopo per volta.

➢ **Risultati.** Si configurano come quei servizi che i beneficiari, o altri *stakeholders* riferiti al contesto del progetto, otterranno a seguito delle attività realizzate durante lo svolgersi dell’iniziativa. Tali servizi si configurano come ciò che i beneficiari saranno in grado di fare, sapere e saper fare grazie alle attività del progetto.

➢ **Attività.** Sono le azioni che verranno realizzate durante il progetto per mettere in pratica le idee stabilite dal gruppo di progetto.

Gli altri elementi presenti nelle colonne sono collegati ai quattro stadi in base al livello di avanzamento dei lavori. Gli *indicatori oggettivamente verificabili (Objective Verifiable Indicators - OVI)* hanno il compito di rendere oggettivamente misurabili le idee progettuali riferite ad ogni stadio. Essi costituiscono la base su cui verificare il progresso del progetto e i fondamenti per costruire il sistema di monitoraggio e valutazione. Le *fonti di verifica (Sources of Verification - SOV)* "descrivono dove e in quale forma è possibile trovare le informazioni necessarie a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi espresso dagli indicatori"71. Si deve porre attenzione ad associare ad ogni stadio del progetto almeno un indicatore e una fonte di verifica. L’ultima colonna comprende le *ipotesi*, ossia quei fattori o condizioni esterni che influenzano l’implementazione del progetto. Sono esterni in quanto non controllabili da chi si occupa di realizzare il progetto, ma tuttavia devono verificarsi affinché lo stesso

---

possa prendere vita e sviluppersi. Il rapporto tra gli elementi interni e le condizioni esterne del progetto è visibile nella fig. 2.3.

**Figura 2.3: Il funzionamento della matrice del Quadro Logico (F. Bussi, 2002)**

Bussi propone la seguente lettura del funzionamento delle ipotesi del QL: “lo scopo del progetto più le ipotesi al corrispondente livello portano a raggiungere gli obiettivi generali; i risultati del progetto più le ipotesi al corrispondente livello portano a raggiungere lo scopo del progetto; le attività più le ipotesi al corrispondente livello portano a raggiungere i risultati del progetto; le precondizioni sono quelle condizioni che devono pre-esistere per rendere fisicamente fattibili le attività”72. Si comprende come le ipotesi si caratterizzano come un elemento di rischio del progetto, in quanto probabilì, ma non certe, e nemmeno impossibili. Il loro verificarsi, di nuovo, influenza quindi il realizzarsi dei risultati e degli obiettivi del progetto.

Dopo aver introdotto i principi e gli strumenti basilari della progettazione in ambito europeo, si passa alla trattazione delle fasi del ciclo di progetto ritenute significative. La fasi di programmazione e di finanziamento verranno solo accennate in quanto, nel caso in esame, non costituiscono materia di approfondimento. Detto ciò, le caratteristiche di sequenzialità e di interconnessione delle fasi rimanenti rimangono comunque valide, infatti è possibile adattare lo schema del PCM in base al contesto in cui si lavora e agli obiettivi da raggiungere73.

Nella sequenza del Ciclo del Progetto, la fase iniziale è quella di programmazione, la quale risulta essere per lo più tipica degli enti finanziatori74, piuttosto che dei soggetti richiedenti. In questo stadio l’istituzione stabilisce l’ambito di intervento in cui intende operare, i problemi più rilevanti e gli

---

72 Vedi *supra*, alla nota 70  
73 Vedi *supra*, alla nota 69  
74 Vedi *supra*, alla nota 71
obiettivi strategici che intende perseguire. In seguito prendono forma i programmi e le iniziative a cui le imprese, gli enti, le organizzazioni e tutti i soggetti interessati possono partecipare per ottenere il finanziamento. È dopo questo momento che si dà l’avvio alla parte di PCM che più riguarda il lavoro svolto.

2.1. La fase di identificazione

Con la fase di identificazione si procede all’avvio dell’iniziativa. Il gruppo promotore, ancora circoscritto, definisce approssimativamente l’idea-progetto e se necessario effettua approfondimenti tecnici ed economici mediante studi e ricerche settoriali. In questa fase si ha una prima presa di contatto con i soggetti potenzialmente interessati, per conoscere i problemi specifici e identificare le alternative strategiche teoricamente percorribili. Il risultato ottenibile può essere un’idea realisticamente percorribile oppure si può arrivare alla conclusione che non vi siano alternative ragionevolmente attuabili in pratica. Nel primo caso, i responsabili del progetto devono preoccuparsi di realizzare una scheda indicativa che illustri la missione e le linee guida delle azioni future. Si procede quindi alla ricerca di fonti di finanziamento adeguate, in base al costo totale stimato. La ricerca di sovvenzioni e cofinanziamenti si espande sia al settore pubblico sia a quello privato. A questo punto si dovrà aggiornare la scheda di progetto precedentemente creata con le nuove informazioni e informare il gruppo promotore delle informazioni raccolte, in modo che esso possa decidere se continuare o meno col progetto.


75 Vedi supra, alla nota 69
Con analisi del contesto si prende coscienza delle caratteristiche, dei bisogni e delle risorse del contesto socio-culturale, economico geografico e demografico in cui prende vita il progetto. Ciò permette di conoscere l’ambiente in cui si svilupperà l’iniziativa, soprattutto per quanto riguarda le possibilità di partnership con le organizzazioni locali interessate alla stessa e la valutazione dei vincoli e delle opportunità derivanti dal territorio in esame.

Con l’analisi dei problemi si intende descrivere le cause che hanno provvocato il problema in esame. L’intuizione principale di questa analisi consiste nel non considerare il problema come isolato, ma di inserirlo in un sistema gerarchico di problemi più ampio. Infatti, il problema che si vuole risolvere è di solito influenzato e ne influenza altri. Lo strumento utilizzato per questa indagine è l’albero dei problemi, per il quale si identificano prima i problemi di base, che rappresentano le cause, e poi quelli più ampi e generali, che si denotano come effetti. Tra i problemi basilari e quelli più generali vi è quindi una relazione di causa-effetto, che può essere più o meno complessa.

Collegata all’analisi dei problemi vi è l’analisi degli obiettivi, che consiste nel tradurre in positivo i problemi evidenziati precedentemente. Trasformando ogni condizione negativa, identificata da un problema, in una condizione positiva futura (obiettivo), si costruisce l’albero degli obiettivi, cioè il corrispondente positivo dell’albero dei problemi. Si deve essere prudenti nel non confondere gli obiettivi dell’albero degli obiettivi con gli obiettivi dei progetti. Questi ultimi, infatti, si otterranno dopo una scrematura di quelli non perseguibili nel progetto. La scelta tra le varie alternative deve essere eseguita considerando: il grado di realizzo dei servizi risultanti dal progetto per i beneficiari; l’analisi costi-benefici; le risorse disponibili; la sostenibilità nel tempo e l’interesse strategico del proponente.

L’identificazione dei soggetti (persona o gruppo) che possono essere determinanti nella riuscita del progetto si chiama analisi degli stakeholder. Per individuare i possibili portatori di interessi nel progetto si utilizzano alcune

---

77 Vedi supra, alla nota 76
78 Vedi supra, alla nota 71
tecniche: il *brainstorming*, con il quale gli individui vengono elencati in ordine casuale; si consultano le *check-list* di progetti precedenti o quelle dell’analisi del contesto; infine, tramite la rappresentazione, si costruisce una simulazione dell’ambiente di progetto per individuarne i soggetti chiave. Si deve poi compilare la matrice degli *stakeholder*, un documento che riassume tutti i dati precedentemente recuperati.

Nella fase di identificazione si inizia poi a definire le attività da realizzare e i loro destinatari specifici. Con attività si intendono l’insieme di azioni e interventi che prenderanno concretamente avvio in seguito: esse si configurano come i mezzi per raggiungere i fini desiderati (risultati e obiettivo specifico). Si deve poi iniziare a definire i prodotti o servizi che verranno realizzati (*deliverable*), la data di partenza e la durata del progetto, e una stima del costo complessivo dello stesso. Si tenga conto che lavorando con bandi di finanziamento comunitari, i vincoli di tempo e risorse devono rispettare le indicazioni contenute negli stessi. La fase si conclude con la redazione della scheda di progetto, un documento che riassume gli elementi principali dell’iniziativa.

### 2.2. La fase di formulazione

In questa seconda fase parte lo sviluppo del progetto. Infatti, una volta avuta l’approvazione del gruppo promotore, l’idea-progetto deve essere trasformata in un programma operativo. Da questo momento, è compito dei responsabili del progetto disegnare un percorso di implementazione, definito da una completa analisi del contesto e dalla specificazione dei dettagli del progetto. Vi sono delle attività tipiche riconducibili a questa fase: la formalizzazione dell’obiettivo specifico e di quello generale; la determinazione dei risultati intermedi; la definizione delle modalità con cui raggiungere i risultati; la definizione degli indicatori per misurare i progressi realizzati e l’analisi dei possibili scenari, supportata dalla predisposizione di eventuali manovre.
correttive. Questo stadio del ciclo può rivelarsi molto impegnativo sia in termini di tempo sia in termini di risorse investite, in quanto qui lo sforzo creativo è massimo\(^79\). I risultati principali si manifestano in un documento di progetto, dal quale si possono ricavare tutte le informazioni utili ai fini dell’implementazione delle fasi successive, e soprattutto alla redazione del budget preventivo. Al termine di questo processo, il gruppo promotore valuterà l’opportunità di effettuare o meno la richiesta di sovvenzione all’istituzione finanziatrice.

Si deve compiere inizialmente un’analisi delle attività, scomponendole accuratamente in sottoattività, in modo da ottenere degli elementi oggettivamente misurabili in termini di risorse umane, tempo e costi\(^80\). Lo strumento utilizzato per disegnare graficamente tale scomposizione è la Work Breakdown Structure (WBS). Essa assume la forma di un diagramma a struttura gerarchica, in quanto al livello inferiore si trovano le attività elementari, mentre in quello superiore si ritrovano le attività originarie. I risultati intermedi delle sottoattività sono chiamati *deliverable*, i quali rappresentano delle condizioni essenziali per il completamento degli elementi superiori. Le *deliverable* più importanti rappresentano le *milestone* (pietre miliari), ossia quei punti di riferimento utili a valutare l’andamento del progetto e i suoi risultati intermedi. È poi importante che le sottoattività ai livelli inferiori siano concluse affinché quelle ai livelli più alti possano avere inizio. A seconda della dimensione del progetto, e quindi del numero di attività e sottoattività, la WBS assume la forma più consona, dove quella ad albero e quella tabellare sono le più utilizzate. Ai fini pratici è consigliabile compilare una WBS completa e leggibile, in cui il livello di dettaglio non sia troppo elevato.

Successivamente si devono individuare i momenti di inizio e di fine di ogni componente della WBS. Per fare ciò, prima si stima la durata delle attività e delle sottoattività e poi si decidono i momenti di avvio e di chiusura delle stesse. È consigliabile fare attenzione al legame esistente tra le sottoattività. Infatti nel caso vi siano più attività indipendenti tra loro, è opportuno che esse siano svolte in contemporanea. Se si vuole schedulare correttamente il progetto, è bene

\(^79\) Vedi *supra*, alla nota 69
\(^80\) Vedi *supra*, alla nota 71
considerare i vincoli che possono frapporsi nel proseguo dell'iniziativa. Tali vincoli possono essere esterni, come le festività infrasettimanali, o interni, per esempio quando delle risorse affidate al progetto che si sta seguendo vengono assegnate ad altri lavori. Va infine considerata la possibilità che vi siano ritardi e imprevisti che possano modificare lo svolgersi del piano d'azione schedulato. Il mezzo maggiormente impiegato per dare una forma alle durate del progetto è lo schema di GANTT, dal nome di chi lo ha inventato. Si presenta come uno schema a due variabili, in cui l’asse delle ascisse indica il tempo e in quello delle ordinate sono elencate tutte le componenti della WBS. A ogni componente si associa una barra orizzontale che ne descrive la data di inizio, quella di fine e la durata. Quindi nello schema risulteranno visibili la date di avvio e di chiusura del progetto, nonché la sequenza di tutte le sottoattività che lo compongono. All’interno del diagramma è poi consigliabile aggiungere le milestone del progetto, così da rendere visibili le scadenze più significative.

Al termine della fase di formulazione può venire proposta anche una fase di finanziamento, in cui si verifica la sostenibilità finanziaria delle alternative d’azione adottate precedentemente e si da inizio alla compilazione del bilancio preventivo\textsuperscript{81}. Ad ogni attività pianificata dovrebbe quindi risultare un’adeguata quantità di risorse. Inoltre, se si lavora in partenariato con altri soggetti, questo si caratterizzerebbe come il momento in cui viene prestabilita la suddivisione degli impegni economici, fino al raggiungimento di un eventuale accordo finanziario. Ai fini di questo studio, è utile evidenziare come l’ottenimento della sovvenzione può causare o meno l’effettiva realizzazione del progetto, in base al fatto che esso disponga già di risorse proprie, oppure che non ne disponga e dipenda totalmente dal contributo esterno. Nel caso in cui la sovvenzione esterna sia fondamentale per l’implementazione del progetto, ogni attività rimane sospesa fino al responso dell’istituzione finanziatrice (nell’argomentazione proposta rappresentata dalla Commissione). Il progetto analizzato nei capitoli successivi appartiene a quest'ultima ipotesi, e di

\textsuperscript{81} Vedi supra, alla nota 69
conseguenza si è preferito non approfondirne le caratteristiche, dando spazio all’approfondimento delle fasi viste (identificazione e formulazione) e a quelle il cui verificarsi dipende appunto dall’aggiudicazione del contributo comunitario (realizzazione e valutazione).

2.3. La fase di realizzazione

La fase di esecuzione è quella in cui i lavori vengono effettivamente avviati. I membri del team eseguono i compiti e le mansioni loro affidati, mentre il project manager svolge il ruolo di coordinatore e supervisore. Parallelamente alle attività progettuali, si avviano anche i processi di monitoraggio e controllo dei risultati, di diffusione delle informazioni all’interno del team e alle parti terze interessate. È inoltre importante applicarsi nella realizzazione del piano di lavoro (work plan), nella gestione del sistema di monitoraggio, nell’analisi dei risultati conseguiti, nella redazione dei rapporti di attività e impiego dei fondi, e nell’attivazione del sistema di comunicazione interna ed esterna del progetto. La fase di realizzazione è quella in cui si deve porre maggiore attenzione agli scostamenti tra gli output attesi e i risultati effettivamente conseguiti. I problemi si affrontano nel momento stesso in cui si realizzano, e conseguentemente si introducono le opportune modifiche al piano di lavoro. Si deve poi schedolare il lavoro di reporting, in modo che i responsabili delle varie aree di progetto redigano per tempo i rapporti sullo stadio di avanzamento delle attività. È quindi responsabilità del project manager, sia rispetto agli stakeholder interni sia rispetto a quelli esterni, verificare la puntualità dei lavori in relazione alle scadenze, e aggiornare il flusso di informazioni in base al reale stadio di completamento del progetto.

In questa fase è molto importante gestire con efficienza ed efficacia il gruppo di progetto. Ogni membro del team deve ora svolgere le mansioni affidategli, da cui vengono stabilite le responsabilità di ciascuno. Le

\footnote{Vedi supra, alla nota 71}
responsabilità così individuate vengono inserite nella matrice delle responsabilità, dove per ogni componente della WBS viene specificato il livello di coinvolgimento dei soggetti (per es.: coordinamento, esecuzione, consultazione, etc.). Nella fase di realizzazione del progetto si deve poi partecipare ai meeting schedulati, al fine di condividere le informazioni su quanto è stato fatto e pianificare le attività successive.

In caso di un progetto finanziato, vi sono poi tutta una serie di attività amministrativo-contabili da effettuare. Si deve documentare: l'andamento del progetto attraverso la stesura di apposite relazioni; l'ammontare delle spese sostenute attraverso i moduli previsti dal bando, le quali saranno poi la base per la redazione del bilancio consuntivo, e le eventuali richieste di modifica al piano di lavoro.

A rendere cruciale questa fase è l'implementazione della strategia di comunicazione e diffusione delle attività riguardanti il progetto. Si ritiene che tale componente sia fondamentale per il conseguimento dei risultati e dell'obiettivo specifico. Per pianificare una buona strategia è auspicabile tener conto dei seguenti fattori: lo scenario in cui si svilupperà il progetto; gli obiettivi dell'attività di comunicazione; gli attori coinvolti (promotori, beneficiari, stakeholder); che strumenti utilizzare; i tempi e i costi delle attività di comunicazione e i metodi di verifica e misurazione delle stesse.

Come può apparire ovvio, la fase di realizzazione termina con la conclusione delle attività e il raggiungimento dei risultati. Il progetto però non si può definire concluso, in quanto esso deve essere valutato nel suo complesso con riguardo al percorso effettuato.

2.4. La fase di valutazione

La fase conclusiva del Ciclo del Progetto è volta al conseguimento di tre obiettivi essenziali: verificare se le azioni intraprese rispondono ai bisogni individuati, migliorare le proposte di progetto future e rendere conto dei risultati
raggiunti\textsuperscript{83}. Essa si chiude con un atto formale mediante il quale il \textit{project manager} pone fine a ogni inombenza organizzativa contabile e amministrativa riconducibile alle attività di progetto. Spesso, in questo momento viene presentato un rapporto finale ai membri del \textit{team}, ai \textit{partner} tecnici e finanziari e alle terze parti. Ognuno di questi soggetti ottiene quindi un riscontro sul proprio contributo, utile a fini valutativi. Il documento, infatti, si presta ad essere un rapporto di valutazione interno ed esterno su quanto ha funzionato e su ciò che è andato diversamente dalle aspettative, sui successi e sugli errori che si sono verificati nello svolgersi del programma.

Con la conclusione del ciclo si ottengono quei \textit{feedback} utili a innescare un processo di apprendimento basato sull'esperienza vissuta. La valutazione dell'operato svolto deve quindi servire a migliorare le abilità del \textit{project manager} e dei membri del gruppo di progetto nel formulare e gestire future iniziative legate a richieste di finanziamento. Oltretutto, la consegna di un rapporto finale è solitamente necessaria per ricevere il saldo della sovvenzione comunitaria spettante, e quindi appare evidente come la riuscita di un progetto sia collegata anche a questa fase finale.

Si intende però chiarire che l'attività di valutazione non si espleta solo alla fine del progetto\textsuperscript{84}. Essa inizia addirittura prima di esso e si sviluppa lungo tutto il suo sviluppo, a stretto contatto con l’attività di monitoraggio. La valutazione \textit{ex ante} è collegata all’analisi del contesto iniziale, in modo da favorire il ragionamento sulla pertinenza e la fattibilità dell’idea progettuale originaria. La valutazione \textit{in itinere} si realizza principalmente nel passaggio da una fase all'altra o al raggiungimento di una \textit{milestone}, e verifica se i risultati intermedi siano stati congrui alle aspettative. Con la valutazione \textit{finale} si studiano i risultati conseguiti, l’impatto ottenuto dal progetto e le risorse consumate. A distanza di un certo periodo dalla conclusione dell’iniziativa si valutano poi gli effetti a lungo termine della stessa (valutazione \textit{ex post}). Una buona valutazione si basa su dei criteri di verifica oggettivi e accurati. Tra i più

\textsuperscript{83} Vedi \textit{supra}, alla nota 69
\textsuperscript{84} Vedi \textit{supra}, alla nota 71
importanti si hanno\textsuperscript{85}: la rilevanza, cioè in che misura il progetto risponde ai bisogni reali; l’efficienza, quindi se i risultati sono stati ottenuti col minor uso di risorse possibile; l’efficacia, cioè se gli obiettivi del progetto sono stati raggiunti o meno; l’impatto, cioè che effetti ha avuto il progetto nel contesto di riferimento; la sostenibilità, che indica in che misura i benefici del progetto perdureranno nel tempo. Affinché i criteri possano rappresentare adeguatamente il progetto, occorre infine svilupparli attraverso indicatori specifici e oggettivamente misurabili, agevolmente comprensibili da tutti i soggetti interessati.

I risultati ottenuti devono poi formare oggetto di un’adeguata attività di comunicazione e disseminazione. È infatti opportuno che tutti i soggetti inizialmente coinvolti e tutti coloro potenzialmente interessati all’iniziativa possano venire a conoscenza del progetto e dei suoi effetti.

\textbf{2.5. Conclusioni}

I progetti presentati in risposta ai bandi di finanziamento comunitari devono essere compilati secondo gli elevati standard qualitativi richiesti dalla Commissione. Tali standard sono conseguibili attraverso l’utilizzo del Project Cycle Management, trattato nel presente capitolo. Esso si configura come un metodo atto a migliorare il valore e l’efficacia della progettazione, attraverso la gestione delle fasi in cui un progetto può essere composto. Le principali fasi analizzate sono: l’identificazione, con cui si dà l’avvio al progetto; la formulazione, dove si precisano le attività e le risorse necessarie al loro conseguimento; la realizzazione, in cui si eseguono concretamente i lavori e la valutazione, momento di verifica finale dei risultati raggiunti e di analisi del lavoro svolto. Esse sono poste in sequenza, e nell’insieme formano il cosiddetto Ciclo di Progetto. Il PCM, infine, utilizza il Quadro Logico come mezzo per evidenziare tutti gli elementi critici del progetto, trascritti in un documento in forma matriciale applicabile a iniziative di diversi ambiti e dimensioni.

\textsuperscript{85} Vedi supra, alla nota 63
Parte Seconda

UN CASE STUDY: IL PROGETTO "FARE CAMBIO - INNOVARE PER INCLUDERE"
Capitolo 3

IL PROGRAMMA GIOVENTÙ IN AZIONE


Tra i vari programmi proposti dall’Unione europea per il periodo 2007-2013, Gioventù in Azione è il programma del settore dedicato all’istruzione e alla cultura creato appositamente per i giovani: con esso si aspira a infondere nei giovani europei un senso di cittadinanza attiva, di solidarietà e di tolleranza.

Il programma, promulgato dalla Direzione generale Istruzione e cultura della Commissione europea, promuove la mobilità entro e oltre i confini dell’UE, l’apprendimento non formale e il dialogo interculturale, inoltre esso è aperto a tutti i giovani indipendentemente dal grado di istruzione, provenienza sociale e bagaglio culturale. Si inserisce nel più ampio quadro di politiche di cooperazione europea nel settore della gioventù\(^{86}\) dal quale emerge la volontà di creare maggiori e uguali opportunità per tutti i giovani nell’ambito dell’istruzione e del mercato del lavoro (“l’occupabilità”), ma anche di promuovere l’impegno attivo, l’inclusione sociale e la solidarietà tra i giovani (“dimensione partecipativa”).

58

\(^{86}\) RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DEL 27 NOVEMBRE 2009 su un quadro rinnovato di cooperazione europea nel settore della gioventù (G.U.U.E., C 311, 19 dicembre 2009)
165 (2) del Trattato di Lisbona, per il quale l’Unione europea è chiamata a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica nel continente.

3.1. La base giuridica: la decisione n. 1719/2006/CE

La decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio è l’atto giuridico che istituisce il programma Gioventù in Azione per il periodo 2007-2013. Essa specifica i fondamenti su cui si basa la creazione del programma e indica gli elementi caratteristici dello stesso:

• obiettivi generali
• obiettivi specifici
• azioni del programma
• i paesi che possono parteciparvi
• i soggetti che hanno accesso al programma
• le garanzie di attuazione del programma
• le misure d’esecuzione
• complementarietà con altre azioni comunitarie e con le politiche e gli strumenti nazionali
• le disposizioni finanziarie generali e quelle riguardanti i beneficiari\(^{87}\)
• monitoraggio e valutazione

Nello specifico ora si vuole riproporre alcuni passi della decisione stessa che si ritengono significativi per la corretta comprensione degli intenti comunitari riguardo le politiche giovanili.

\(^{87}\) Nello spiegare il significato di beneficiario viene enunciato che "se il progetto è selezionato, il richiedente, insieme ai suoi partner, diventa un beneficiario del programma Gioventù in Azione. A nome del partenariato il richiedente che ha ottenuto il finanziamento sottoscrive l’accordo di sovvenzione, riceve il sostegno finanziario per il progetto e si assume la responsabilità della sua attuazione", vedi infra alla nota 88, p. 143 ss.
3.1.1. Obiettivi generali del programma

Gli obiettivi generali del programma sono:

a) promuovere la cittadinanza attiva dei giovani in generale, e la loro cittadinanza europea in particolare;
b) sviluppare la solidarietà e promuovere la tolleranza fra i giovani, in particolare per rafforzare la coesione sociale dell’UE;
c) favorire la comprensione reciproca tra i giovani di paesi diversi;
d) contribuire allo sviluppo della qualità dei sistemi in sostegno alle attività dei giovani ed allo sviluppo della capacità delle organizzazioni della società civile nel settore della gioventù;
e) favorire la cooperazione europea nel settore della gioventù.

Nello stesso articolo si precisa che tali obiettivi generali sono complementari agli obiettivi perseguiti in altri settori di attività della Comunità quali la formazione lungo tutto l’arco della vita, la cultura, lo sport e l’occupazione; inoltre gli stessi contribuiscono allo sviluppo delle politiche dell’UE.

3.1.2. Obiettivi specifici del programma

Gli obiettivi specifici sono i seguenti:

a) Nell’ambito dell’obiettivo generale di promuovere la cittadinanza attiva dei giovani in generale, e la loro cittadinanza europea in particolare: 1) offrire ai giovani e alle organizzazioni giovanili l’opportunità di partecipare allo sviluppo della società in generale e dell’UE in particolare; 2) sviluppare il sentimento d’appartenenza all’UE da parte dei giovani; 3) promuovere la partecipazione dei giovani alla vita democratica in Europa; 4) sviluppare la mobilità dei giovani in Europa; 5) sviluppare l’apprendimento interculturale da parte dei giovani; 6) promuovere i valori fondamentali dell’UE presso i giovani, in particolare il rispetto della dignità umana, l’uguaglianza, il rispetto
dei diritti umani, la tolleranza e la non discriminazione; 7) incoraggiare lo spirito di iniziativa, d'impresa e di creatività; 8) facilitare la partecipazione al programma da parte dei giovani con minori opportunità, compresi i giovani con disabilità; 10) garantire il rispetto della parità tra uomini e donne nella partecipazione al programma e la promozione della parità di genere nel quadro delle azioni; 11) fornire opportunità di apprendimento non formale e informale che abbiano una dimensione europea e offrire opportunità innovative in relazione alla cittadinanza attiva.

b) Nell'ambito dell'obiettivo generale di sviluppare la solidarietà e promuovere la tolleranza fra i giovani, in particolare per rafforzare la coesione sociale dell'UE: 1) offrire ai giovani l'opportunità di esprimere il loro impegno personale con attività di volontariato a livello europeo e internazionale; 2) associare i giovani alle attività di promozione della solidarietà tra i cittadini dell'UE.

c) Nell'ambito dell'obiettivo generale di favorire la comprensione reciproca tra i giovani di paesi diversi: 1) sviluppare gli scambi e il dialogo interculturale tra i giovani europei ed i giovani dei paesi limitrofi; 2) contribuire a sviluppare in questi paesi la qualità delle strutture di sostegno per i giovani e il ruolo di coloro che sono attivi nell’animazione giovanile e nelle organizzazioni giovanili; 3) sviluppare con altri paesi progetti di cooperazione tematica che coinvolgano i giovani e coloro che sono attivi nell’animazione giovanile e nelle organizzazioni giovanili.

d) Nell’ambito dell’obiettivo generale di contribuire allo sviluppo della qualità dei sistemi di sostegno alle attività dei giovani e allo sviluppo delle capacità delle organizzazioni della società civile nel settore della gioventù: 1) contribuire alla messa in rete delle organizzazioni interessate; 2) sviluppare la formazione e la cooperazione tra coloro che sono attivi nell’animazione giovanile e nelle organizzazioni giovanili; 3) stimolare l’innovazione in materia di attività a favore dei giovani; 4) contribuire al miglioramento dell’informazione dei giovani, prestando nel contempo particolare attenzione all’accesso dei giovani con disabilità; 5) sostenere i progetti e le iniziative a lungo termine per i giovani di organismi regionali e locali; 6) facilitare il
riconoscimento dell’apprendimento non formale dei giovani e delle competenze acquisite grazie alla partecipazione al presente programma; 7) scambiare le buone pratiche.
e) Nell’ambito dell’obiettivo generale di favorire la cooperazione europea nel settore della gioventù, tenendo debitamente conto dei livelli locale e regionale: 1) incoraggiare lo scambio di buone pratiche e la cooperazione tra amministrazioni e responsabili politici a tutti i livelli; 2) incoraggiare il dialogo strutturato tra i responsabili politici ed i giovani; 3) migliorare la conoscenza e la comprensione del settore della gioventù; 4) contribuire alla cooperazione tra varie attività di volontariato giovanile nazionali e internazionali.

3.1.3. Azioni del programma

Gli obiettivi generali e specifici del programma sono attuati attraverso le seguenti Azioni, che a loro volta si suddividono in sotto-azioni:
1. Gioventù per l’Europa. Questa azione è volta a sostenere gli scambi di giovani nell’intento di aumentarne la mobilità e a sostenere le iniziative, nonché i progetti e le attività di partecipazione dei giovani alla vita democratica mirate a sviluppare il sentimento di cittadinanza e la comprensione reciproca dei giovani. Si compone delle seguenti sotto-azioni:
   1.1. Scambi di giovani
   1.2. Sostegno alle iniziative dei giovani
   1.3. Progetti di democrazia partecipativa
2. Servizio volontario europeo (SVE). Questa azione è volta a favorire la partecipazione dei giovani a varie forme di attività di volontariato, sia all’interno che all’esterno dell’UE.
3. Gioventù nel mondo. Questa azione è volta a sostenere progetti con i paesi partner, esterni alla Comunità europea, che hanno concluso con la stessa accordi connessi al settore della gioventù e a sostenere le iniziative che rafforzano la comprensione reciproca tra i giovani, il loro senso della
solidarietà e della tolleranza nonché lo sviluppo della cooperazione giovanile
e della società civile in questi paesi. È composta dalle seguenti sotto-azioni:
3.1. Cooperazione con i paesi limitrofi all’UE
3.2. Cooperazione con gli altri paesi

4. **Sistemi di sostegno per i giovani.** Questa azione è dedita a sostenere gli
organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù. In particolare si
sostiene il funzionamento delle organizzazioni giovanili non governative e la
loro messa in rete. Le sotto-azioni sono:
4.1. Supporto ad organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù
4.2. Sostegno al forum europeo della gioventù
4.3. Formazione e messa a rete di coloro che sono attivi nell’animazione
giovanile e nelle organizzazioni giovanili
4.4. Progetti volti a stimolare l’innovazione e la qualità
4.5. Azione d’informazione rivolte ai giovani a coloro che sono attivi
nell’animazione giovanile e nelle organizzazioni giovanili
4.6. Partnership
4.7. Sostegno alle strutture del programma
4.8. Valorizzazione

5. **Sostegno alla cooperazione europea nel settore della gioventù.** Questa azione è
volta a: organizzare il dialogo strutturato tra i vari soggetti del mondo della
gioventù, in particolare i giovani stessi, coloro che sono attivi nell’animazione
giovanile e nelle organizzazioni giovanili ed i responsabili politici;
promuovere seminari giovanili su tematiche sociali, culturali e politiche di
interesse per i giovani; contribuire allo sviluppo della cooperazione politica
nel settore della gioventù; facilitare lo sviluppo delle reti necessarie ad una
migliore conoscenza della gioventù. È composta dalle seguenti sotto-azioni:
5.1. Incontri di giovani e di responsabili delle politiche per la gioventù
5.2. Sostegno alle attività miranti ad una migliore comprensione e
conoscenza del settore della gioventù
5.3. Cooperazione con organizzazioni internazionali
Nel proseguo del lavoro si studierà in dettaglio la sotto-azione 5.1 in quanto oggetto del *case study* analizzato. Tale sotto-azione sarà quindi specificata in seguito.

### 3.2. La Guida al Programma

La guida esaminata rappresenta il documento ufficiale della Commissione europea e lo strumento fondamentale per tutti coloro che intendono partecipare al programma Gioventù in Azione. Comprende informazioni sulle priorità, le azioni e le principali caratteristiche dello stesso, nonché i criteri e le condizioni per la partecipazione. Nello specifico ci si riferisce alla Guida al Programma Gioventù in Azione valida dal 1° gennaio 2013. La guida utilizzata è redatta in lingua italiana, ma nella medesima vi è notificato come la traduzione possa presentare delle discordanze rispetto alla versione in lingua inglese, considerata come ufficiale. In base a tale informazione, si rifiuta notare come la conoscenza della lingua inglese sia una *conditio sine qua non* per coloro che desiderano lavorare nel campo dell'europa-gettazione.

---


Questo utile strumento non è solo incline ad un uso pratico ma è anche un obbligo per la Commissione che deve “mettere a disposizione una guida che spieghi gli obiettivi, le norme e le procedure del programma, in particolare i diritti e gli obblighi giuridici che l’accettazione di una sovvenzione comporta”90.

Essa specifica i dettagli di un bando generale per la presentazione di proposte ed è divisa principalmente in tre sezioni:

A. Informazioni generali sul programma Gioventù in Azione: vi sono spiegati gli obiettivi e le priorità dello stesso, l’ammontare del budget, la struttura, chi lo attua, chi può partecipare e quali sono gli aiuti disponibili.

B. Informazioni sulle azioni: vengono esplose le singole azioni e sotto-azioni componenti il programma.

C. Informazioni per i richiedenti91: in questa sezione si chiarisce cosa fare per presentare un progetto Gioventù in Azione, cosa succede dopo la presentazione della domanda di finanziamento e come procedere se quest’ultima dovesse venire accolta.

Nella parte iniziale vengono richiamati gli obiettivi generali esposti nella decisione n. 1719/2006/CE e, all’interno di essi, sono specificate le priorità permanenti e annuali cui ogni progetto deve perseguire.

Le priorità permanenti sono quattro: cittadinanza europea, partecipazione dei giovani, diversità culturale, inclusione di giovani con minori opportunità.

Col tema della cittadinanza europea si mira a sensibilizzare i giovani sul proprio essere cittadini europei, si vuole incoraggiarli a riflettere sui temi di rilevanza comunitaria e coinvolgerli nel dibattito sulla costruzione e sul futuro dell’Unione Europea. A tal fine viene richiesto che i progetti incorporino la "dimensione europea": esso è un concetto ampio ma è qui interpretato come opportunità di identificarsi con i giovani provenienti da paesi diversi, sulla base

---


91 Il richiedente è "il promotore che presenta un progetto da selezionare. Il richiedente presenta l’intero progetto a nome di tutti i promotori", vedi supra alla nota 88, p. 148 ss.
di valori comuni e nonostante le differenze culturali. I giovani coinvolti nei progetti di Gioventù in Azione dovrebbero assumere ruoli attivi nelle proprie comunità e lavorare in un'ottica di contributo alla costruzione dell'Europa presente e futura.

Una priorità fondamentale del programma è inoltre quella di incoraggiare i giovani ad essere cittadini attivi. Tale partecipazione attiva si realizza attraverso tre dimensioni:

- incentivare la partecipazione dei giovani alla vita civile della propria comunità;
- incentivare la partecipazione dei giovani al sistema della democrazia partecipativa;
- fornire maggiore sostegno a varie forme di educazione alla partecipazione.

All’interno di questa priorità, si richiede anche di adottare un approccio partecipativo come principio pedagogico per la realizzazione dei progetti. Sono inoltre consigliati alcuni principi chiave per utilizzare al meglio tale concetto, quali: evitare l’ascolto passivo e lasciare spazio all’interazione tra i partecipanti; rispettare le competenze e conoscenze individuali; garantire il coinvolgimento nella discussione e la possibilità di influire sui risultati del progetto; considerare la partecipazione allo stesso tempo come un processo di apprendimento e un risultato. Tramite l’adozione di tali principi si ambisce a indurre comportamenti che incoragino i giovani a condurre le proprie analisi, a sviluppare un’autocritica cosciente e a condividere idee e informazioni. Con tale metodo si ambisce a rendere i giovani direttamente partecipi e parte attiva nei processi decisionali che riguardano i progetti.

Il tema della diversità culturale dovrebbe essere affrontato favorendo attività comuni tra giovani con bagagli culturali, etnici e religiosi differenti in modo da arricchire la loro formazione interculturale, con l’obiettivo che i partecipanti acquisiscano coscienza sulla dimensione interculturale del progetto.

Il programma è aperto a tutti, e per questo si vuole incentivare anche la partecipazione dei giovani con minori possibilità. Essi si caratterizzano dai loro coetanei in quanto si trovano in una condizione di svantaggio determinata da
uno dei seguenti ostacoli o situazioni: ostacoli sociali (es. discriminazione), ostacoli economici, disabilità, difficoltà di apprendimento, differenze culturali (es. per gruppi appartenenti a minoranze etniche), problemi di salute, ostacoli geografici (es. per chi vive in piccole isole).

Le priorità annuali variano periodicamente in risposta alla congiuntura socio-economica. Per il 2013 riguardano:

- progetti volti ad accrescere la consapevolezza di essere cittadini dell’Unione europea e dei diritti che tale appartenenza comporta;
- progetti che incoraggiano la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo previste nel 2014;
- progetti volti a promuovere l’impegno dei giovani verso una crescita più inclusiva affrontando da un lato il tema della disoccupazione giovanile e/o mirare a incoraggiare la mobilità e la partecipazione attiva dei giovani disoccupati nella società, dall’altro affrontando i problemi della povertà e della marginalizzazione;
- progetti finalizzati a stimolare lo spirito d’iniziativa dei giovani, la loro creatività e imprenditorialità e la loro occupabilità;
- progetti che promuovano comportamenti salutari come attività all’aria aperta e sport comuni.

3.2.1. Tratti essenziali del Programma Gioventù in Azione

Nel proporre i progetti per il programma GiA, è necessario prestare attenzione a determinate caratteristiche su cui la Commissione pone grande interesse in ottica di espansione ed efficace conseguimento delle politiche e tendenze proposte dalla stessa.

L’apprendimento non formale e informale

In GiA si offre ai giovani la possibilità di acquisire capacità e competenze in modo diretto e si insiste sui concetti di apprendimento non formale e informale.
L'apprendimento non formale si attua al di fuori del curriculum previsto dall'istruzione formale e si sviluppa attraverso attività, intraprese su base volontaria, accuratamente progettate per facilitare lo sviluppo personale, sociale e professionale dei partecipanti.

L'apprendimento informale si differenzia dal precedente in quanto cambia il luogo e l'origine delle attività che portano alla crescita della persona. Esso si attua nella vita di tutti i giorni, al lavoro, in famiglia, nel tempo libero, etc. e può essere riassunto nel concetto di "imparare facendo".92

I presupposti affidati all’apprendimento non formale e informale sono considerati come un importante valore aggiunto per i giovani, per l'economia e per l’intera società. Si collocano come elementi complementari all’istruzione scolastica e al sistema formativo e adottano un sistema partecipativo e centrato sullo studente che, aderendo su base volontaria, approfondisce le sue esigenze, aspirazioni e interessi. Tale metodologia rappresenta una fonte supplementare di apprendimento per i giovani in generale, ma soprattutto per i giovani con minori opportunità, rendendo i progetti sviluppati più inclusivi e solidali.

Nel caso dei progetti del programma in esame, i principi dell’apprendimento non formale da seguire sono:

- l'apprendimento in contesti non formali è intenzionale e volontario
- l'istruzione si svolge in una serie di ambienti e situazioni nelle quali la formazione e l'apprendimento non sono necessariamente l'unica o principale attività
- è previsto l'eventuale affiancamento con mediatori dell'apprendimento, sia professionisti che volontari
- le attività sono pianificate
- prassi vuole che le attività siano rivolte a gruppi target specifici e impostino l'apprendimento in maniera specifica e settoriale

Al termine delle attività i partecipanti hanno diritto a ricevere un certificato che descriva e convalidi l’esperienza di apprendimento non formale e

---

92 Vedi supra alla nota 88, p. 6 ss.
informale acquisita (nello specifico per il programma Gioventù in Azione viene indicato il certificato Youthpass⁹³) come un'esperienza formativa.

**VISIBILITÀ DEL PROGRAMMA GIOVENTÙ IN AZIONE**

Prima e durante l'esecuzione del progetto si deva avere cura di attuare misure che mirino ad assicurare la visibilità del progetto e del programma. Ciò può avvenire tramite svariati strumenti quali: materiale informativo cartaceo, comunicati stampa, pagine web, etc. I progetti finanziati devono fare chiara menzione del sostegno ricevuto dall'Unione europea e dovranno esporre il logo di Gioventù in Azione.

**DIFFUSIONE E VALORIZZAZIONE DEI RISULTATI**

Tale fase si riferisce all’utilizzo e all’applicazione pratica dei risultati del progetto durante le varie attività di *follow-up* ⁹⁴ pianificate a monte dai promotori⁹⁵, ma intraprese dopo la sua realizzazione. Il fine di queste attività è di incrementare l’impatto⁹⁶ del progetto e di assicurare la sostenibilità dei risultati raggiunti, degli obiettivi raggiungibili tramite la diffusione dei contenuti e dei contenuti e dei risultati educativi del progetto raggiunti nel corso della sua implementazione. I promotori dovrebbero favorire la valorizzazione e diffusione dei risultati a livello individuale e istituzionale (effetto moltiplicatore) tramite l’identificazione di gruppi target che fungano da moltiplicatori⁹⁷ (giovani, operatori socio-educativi, media, leader politici, etc.).

**Lotta contro la discriminazione**

⁹³ Si veda [http://www.youthpass.eu](http://www.youthpass.eu)

⁹⁴ Con il termine *follow-up* si indica un "insieme di attività/progetti da realizzare al termine del progetto per mantenere vivi e sostenibili i risultati e per aumentarne l'impatto", vedi *supra* alla nota 88, p. 145 ss.

⁹⁵ Il promotore è "l'organizzazione, l'ente o il gruppo di giovani coinvolto nella realizzazione di un progetto Gioventù in Azione. Secondo il proprio ruolo nel progetto, un promotore può essere un partner, un richiedente o un beneficiario", vedi *supra* alla nota 88, p. 147 ss.

⁹⁶ L’impatto è definito come "l’effetto esercitato da un progetto e dai suoi risultati su altri sistemi e procedure", vedi *supra* alla nota 88, p. 145 ss.

⁹⁷ Un moltiplicatore è "una persona che produce un effetto propagatore del progetto nel quale è stata coinvolta (direttamente o indirettamente) diffondendo le informazioni sul progetto per aumentarne l’impatto", vedi *supra* alla nota 88, p. 146 ss.
In questo punto si ripropone l’apertura del programma Gioventù in Azione a tutti i giovani senza alcuna forma di discriminazione basata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità o orientamento sessuale.

**Parità tra uomini e donne**

Come riconosciuto nel Trattato di Amsterdam tutti gli stati membri si attengono al principio di parità tra donne e uomini (“uguaglianza di genere”) in tutte le politiche e azioni a livello europeo. A tal proposito il programma GiA mira a ottenere lo stesso numero di partecipanti uomini e donne e di conseguenza viene richiesta particolare attenzione ai promotori nello stimolare la partecipazione del genere meno rappresentato per ogni sotto-azione.

**Tutela e sicurezza dei partecipanti**

Il principio di tutela e sicurezza dei partecipanti è di fondamentale importanza per la corretta attuazione del programma GiA. L'idea di base è quella che i partecipanti possano raggiungere il massimo potenziale di sviluppo sociale, emotivo e spirituale soltanto se inseriti in un ambiente sicuro. Ciascun promotore dovrebbe mettere in atto procedure e accordi efficaci per favorire e garantire il benessere e la protezione dei giovani. In particolare tutti i partecipanti direttamente coinvolti in progetti Gioventù in Azione dovranno essere assicurati contro i rischi legati alla loro partecipazione ai progetti stessi; inoltre i giovani sotto i 18 anni devono avere l’autorizzazione a partecipare da parte dei genitori o di chi agisce per conto loro.

**Multilinguismo**

La Commissione si sforza di promuovere il multilinguismo98 all’interno dei propri programmi e, pur non essendo prettamente linguistico, Gioventù in Azione si propone di offrire ai giovani l’opportunità di familiarizzare con altre

---

98 COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO DELLE REGIONI - Un nuovo quadro strategico per il multilinguismo, COM/2005/0596 finale

70
lingue e culture tramite la partecipazione ad attività all'estero e quindi all'incontro con soggetti di diversa nazionalità e lingua.

**SCADENZE**

Il programma propone inviti a presentare proposte di finanziamento (*call for proposals*) a scadenze fisse durante l'anno di riferimento. Per esempio per l'azione 5.1, che si analizzerà in seguito, le scadenze per il 2013 per la presentazione di proposte all'Agenzia Nazionale per i Giovani (se si presenta all'Agenzia esecutiva le scadenze sono diverse) sono: 1 febbraio 2013, 1 maggio 2013 e 1 ottobre 2013.

**3.2.2. Budget, struttura e soggetti coinvolti nel programma Gioventù in Azione**

**BUDGET**

Il budget complessivo predisposto dall'Unione per il programma in esame è di 885 milioni di euro per il setteennato 2007-2013. Per l'anno in corso l'ammontare disponibile viene identificato tramite le varie versioni di bilancio approvate dall'Unione nel corso del tempo. In base all'art. 13, comma 2°, della decisione 1719/2006/CE "gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio nei limiti delle prospettive finanziarie". Con prospettiva finanziaria si intende la "programmazione finanziaria pluriennale che circoscrive la spesa dell'Unione europea" e tramite essa vengono fissati i massimali da rispettare nella procedura annuale di bilancio.

L'Unione europea emette diversi documenti di bilancio durante l'anno in modo da specificare nel modo più aggiornato possibile le disponibilità finanziarie a disposizione delle politiche e dei programmi promulgati. In ordine di pubblicazione si mostrano i dati disponibili, relativi all'ambito dello studio,

---

riguardo all’ultimo documento reperibile (Progetto di bilancio rettificativo n. 1/2013)\textsuperscript{100}:

Figura 3.1: Voci di spesa dal Progetto di bilancio rettificativo n. 1/2013 per la Promozione della cooperazione nel settore della gioventù e dello sport

Il programma Gioventù in Azione è trattato nella linea 15 05 55 e come si può notare l’importo degli stanziamenti è aumentato rispetto ai valori precedenti: per esempio per quanto riguarda gli impegni si è passati da 141 450 000 a 143 650 000 di Euro.

Nel corso degli anni gli stanziamenti comunitari per l’attuazione del programma Gioventù in Azione sono progressivamente incrementati, come si evince dalla lettura dei bilanci generali dal 2007 a oggi\textsuperscript{101}. Viene di seguito proposta una tabella riassuntiva degli stanziamenti di impegno e di pagamento fissati di anno in anno per il programma Gioventù in Azione:

\begin{table}[h]
\centering
\begin{tabular}{|c|c|c|}
\hline
\textbf{ORIGINE} & \textbf{IMPEGNI} & \textbf{PAGAMENTI} \\
\hline
Progetto di bilancio rettificativo n. 1/2013 & 143 650 000 & 127 123 438 \\
Bilancio generale 2012 & 139 608 000 & 123 000 000 \\
Bilancio generale 2011 & 129 108 000 & 118 500 000 \\
Bilancio generale 2010 & 124 106 000 & 121 000 000 \\
Bilancio generale 2009 & 124 106 000 & 115 000 000 \\
Bilancio generale 2008 & 120 983 000 & 100 000 000 \\
Bilancio generale 2007 & 114 768 000 & 60 100 000 \\
\hline
\end{tabular}
\end{table}

Tabella 3.1: stanziamenti di impegno e di pagamento per il programma Gioventù in Azione (in euro)

\textsuperscript{100} Consultabile al sito \url{http://eur-lex.europa.eu/budget/data/BR2013/IT/BR01.pdf}, visitato il 3/5/2013
\textsuperscript{101} Consultabili al sito \url{http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-it.htm}, visitato il 3/5/2013
Nel proseguito del lavoro si illustrerà la sotto-azione 5.1 - Incontri di giovani e di responsabili delle politiche per la gioventù e la sua implementazione tramite l’elaborazione di una proposta di progetto. Alla citata sotto-azione è attribuito un importo minimo del 4% sulla dotazione finanziaria annuale fissata a budget. Se consideriamo gli stanziamenti di impegno, relativi all’ultimo documento disponibile, tale importo, per il 2013, si assesta a 5 746 000.

SOGGETTI COINVOLTI

La distinzione da fare a questo punto è tra i soggetti che attuano in programma e coloro che possono parteciparvi.

I soggetti attuatori del programma si estendono dal livello comunitario fino a quello nazionale, verso singole realtà che operano su diversi piani.

La Commissione europea si occupa del regolare svolgimento di Gioventù in Azione, ne amministra il bilancio e ne definisce priorità, obiettivi e criteri. Nell’intento di seguire e mettere in atto tutte le fasi del ciclo di progetto, la Commissione si occupa di supervisionare la realizzazione generale, il follow-up e la valutazione del programma a livello europeo. Queste attività emergono come indispensabili per comprendere se le politiche intraprese a livello comunitario tramite gli specifici programmi aiutino allo sviluppo dell’Unione europea e all’aumento del senso di appartenenza ad essa (infatti c’è da ribadire come Gioventù in Azione si innestì in un quadro più ampio di politiche per la Cultura, l’istruzione e la gioventù102).

Rimanendo sul livello comunitario è stata istituita dal 2005 l’Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura103 il cui ruolo è quello di gestire le opportunità di finanziamento e le reti esistenti nei campi dell’educazione e formazione, della cittadinanza attiva, della gioventù, dei mezzi audiovisivi e della cultura. Essa è responsabile per l’attuazione delle azioni centralizzate del programma Gioventù in Azione, nonché della pubblicazione…

degli inviti a presentare proposte e del ciclo di vita dei progetti (a partire dall’esame delle domande di finanziamento fino alla supervisione dei progetti in loco).

Con l’obiettivo di decentralizzare il più possibile la realizzazione del programma sono state create le Agenzie Nazionali, ossia enti istituiti dalle autorità nazionali competenti per le politiche per i giovani in ogni paese aderente al programma e coordinate dalla Commissione europea. L’obiettivo dichiarato nella guida è quello di “collaborare il più strettamente possibile con i beneficiari e adattarsi alle diversità di sistemi e situazioni nazionali nel settore giovanile”104. Tra i compiti delle Agenzie Nazionali figurano: raccogliere e fornire informazioni adeguate sul programma Gioventù in Azione, provvedere al sostegno dei richiedenti e dei promotori di progetti durante l’intero ciclo dei progetti stessi, migliorare la visibilità del programma, etc. In Italia l’ente preposto alla gestione di tali compiti è l’Agenzia Nazionale per i Giovani (ANG) alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale, con sede a Roma.

Altre strutture esistenti con lo scopo di garantire supporto ai partecipanti al programma e visibilità allo stesso sono:

- i centri risorse SALTO-Gioventù offrono opportunità di formazione e cooperazione mirate al miglioramento della qualità e al riconoscimento dell’apprendimento non formale;
- la rete Eurodesk propone servizi d’informazione generale sul settore giovanile e in particolare sul programma GiA;
- la piattaforma Euro-Med Gioventù che mira a incrementare la cooperazione tra le organizzazioni giovanili di entrambe le sponde del Mediterraneo;
- le strutture di ex volontari SVE trattano principalmente di tematiche riguardanti gioventù e volontariato.

Dopo aver chiarito chi si occupa della messa in opera del programma è utile andare a capire chi può parteciparvi. In un’ottica di partecipazione a bandi

104 Vedi supra alla nota 88, p. 14 ss.
Europei con l’intento di aggiudicarsi dei finanziamenti è importante conoscere entrambe le parti coinvolte e, dato che per ogni programma esistono diversi modus operandi, si vuole esplorare in dettaglio le varie componenti per consentire al lettore una comprensione esauriente dell’argomento. In pratica lo studio dei documenti dei bandi è una prerogativa fondamentale per la corretta realizzazione di un progetto vincente.

I partecipanti sono gli individui pienamente coinvolti nei progetti e sono in parte beneficiari della sovvenzione appositamente concepita per coprire i costi della loro adesione. In genere sono rappresentati da giovani e da operatori socio-educativi. I partecipanti ammissibili sono i giovani dai 15 ai 28 anni, ma per alcune azioni la gamma di età può oscillare tra i 13 e 30 anni (come vedremo successivamente nella presentazione del case study).

Il promotore (o i promotori) è colui che gestisce la realizzazione di un progetto Gioventù in Azione e si occupa, pertanto, anche dell’individuazione dei partecipanti. I promotori ammissibili sono:

- un’organizzazione senza scopo di lucro o non governativa;
- un ente pubblico locale o regionale;
- un gruppo informale di giovani, cioè un gruppo di giovani che non costituisce una persona giuridica secondo la legge nazionale di riferimento, a condizione che i suoi legali rappresentanti siano in grado di assolvere agli obblighi legali per conto di tutti;
- un’organizzazione attiva a livello europeo nel settore dei giovani (ONGE) con filiali in almeno 8 paesi aderenti al programma
- un’organizzazione governativa internazionale senza scopo di lucro
- un’organizzazione a scopo di lucro che organizza eventi nel settore dei giovani, dello sport o della cultura legalmente costituita in uno dei paesi aderenti al programma o dei paesi partner

---

105 Vedi supra alla nota 90
106 Per legalmente costituita si intende "un'organizzazione che soddisfa determinati requisiti nazionali che le consentono di essere legalmente riconosciuta dall'autorità nazionale", vedi supra alla nota 88, p. 146 ss.
In ciascuno di questi casi si può diventare partner di un progetto. Successivamente il partner diventa richiedente (e coordinatore) se presenta una proposta di progetto e conseguentemente può diventare beneficiario se il progetto dovesse venire selezionato. Al beneficiario sarà offerto un accordo di sovvenzione per la realizzazione della progettualità.

I partecipanti e i promotori possono essere originari di diverse realtà nazionali e di conseguenza è utile dare una panoramica dei paesi ammissibili al programma GiA. Codesti paesi si differenziano in paesi aderenti (o paesi partecipanti) e paesi partner. I primi sono gli Stati membri dell'Unione europea, gli Stati appartenenti all'EFTA, i paesi aderenti al Programma candidati all’adesione all’Unione europea e i paesi partner limitrofi. I secondi sono invece quei paesi terzi che hanno che hanno concluso con la Comunità europea accordi connessi al settore gioventù.

3.3. Conclusioni

In seguito a quanto esposto si riconferma la specificità di ogni programma comunitario. A tal proposito si è voluto fornire una panoramica dei principali strumenti attuativi di Gioventù in Azione e delle caratteristiche salienti da tenere in considerazione. L’analisi si è svolta a partire dalla base legale del programma e dagli obiettivi e le azioni che la Commissione ha ritenuto importante affidare allo stesso. Nell’ultima sezione si è esplosa la parte generale della Guida al

107 L’accordo di sovvenzione è “il documento legale attraverso il quale il beneficiario si impegna a realizzare un determinato progetto e l’Agenzia si impegna a sostenarlo con un a sovvenzione”, vedi supra alla nota 88, p. 143 ss.
110 Croazia (la cui adesione avverrà a partire dal 1° luglio 2013) e Turchia, vedi supra alla nota 88, p. 18 ss.
111 Vedi supra alla nota 88, p. 18 ss.
112 Vedi supra alla nota 88, p. 18 ss.
Programma, che ne descrive i limiti e ne circoscrive il campo di azione, indicando al progettista la strada da intraprendere per la realizzazione di progetti concernenti l’iniziativa GiA.

Con riguardo al futuro lavoro di europrogettazione, inerente alla materia fin qui trattata, si evidenzia l’intenzione da parte della Commissione di inglobare il programma Gioventù in Azione nella proposta "Erasmus per tutti"\textsuperscript{113}. I futuri obiettivi operativi di tale proposta sono la semplificazione delle procedure, l’assegnazione dei fondi basata sulle prestazioni e la realizzazione di legami più stretti tra il settore dell’istruzione e dell’apprendimento in tutte le sue forme (formale, informale e non formale). Esso consta di tre azioni che si completano e si rafforzano vicendevolmente (Mobilità ai fini di apprendimento, Cooperazione istituzionale e Sostegno alla riforma delle politiche) e, in un’ottica di efficienza, fonda in sé gli attuali programmi dell’UE riferiti all’ambito dell’istruzione, della gioventù, della formazione e dello sport.

\textsuperscript{113} Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce "ERASMUS PER TUTTI", il programma dell’Unione per l’istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, COM(2011) 788 definitivo, 2011/0371 (COD)
Capitolo 4

LA SOTTO-AZIONE 5.1: UNA PROPOSTA DI PROGETTO

SOMMARIO: 4.1. La sotto-azione 5.1 del programma Gioventù in Azione. – 4.2. La cooperativa "Il Sestante". – 4.2.1. L’ufficio Ricerca e Sviluppo. – 4.2.2. La metodologia di lavoro adoperata. – 4.2.3. Le fasi di elaborazione della proposta di progetto. – 4.2.4. Analisi di scenario. – 4.3. Conclusioni.

Nei paragrafi seguenti verranno delineate le procedure adottate per la compilazione della domanda di finanziamento nei meriti del progetto "Fare Cambio - Innovare per includere" e saranno spiegate prima le caratteristiche della sotto-azione scelta, e poi il metodo di lavoro utilizzato.

4.1. La sotto-azione 5.1 del programma Gioventù in Azione

La proposta di progetto redatta durante il tirocinio effettuato presso la cooperativa "Il Sestante" sottostà al programma Gioventù in Azione, Azione 5 - Sostegno alla cooperazione europea nel settore della gioventù, sotto-azione 5.1 - Incontri di giovani e di responsabili delle politiche per i giovani.

Questa sotto-azione sostiene la realizzazione di seminari, la cooperazione e il dialogo strutturato tra i giovani, gli operatori nel settore giovanile e i
responsabili politici o esperti di politiche giovanili dal livello locale a quello internazionale. Con *dialogo strutturato* si intende quella modalità di discussione tra gli amministratori e i giovani basata su temi definiti e con il fine di ottenere risultati fruibili per la definizione delle politiche. Il dibattito è strutturato in quanto a tempi e tematiche e le attività principali svolte comprendono seminari, conferenze, consultazioni e altri eventi organizzati a livello locale, regionale, nazionale o internazionale. Alla base di tale metodologia, si prevede la partecipazione attiva dei giovani nel dibattito con gli amministratori, permettendo loro di prendere posizioni e formulare proposte da tradurre in azioni concrete.

Come spiegato nella descrizione del programma, anche questa specifica sotto-azione si avvale dei metodi dell’apprendimento non formale e informale.

I progetti presentabili per tale sotto-azione possono assumere due forme:

- **Incontro nazionale**: si svolge a livello locale, regionale o nazionale ed ha alcuni micro obiettivi. Nel nostro caso riguarda l’offrire spazi di dibattito, partecipazione attiva e informazione su questioni relative al *dialogo strutturato* o alle politiche dell’Unione europea.

- **Seminario transnazionale**: in questo caso i partecipanti provengono da diversi paesi partecipanti.

Inoltre entrambe le forme di realizzazione della sotto-azione possono essere precedute da attività di consultazione di giovani sui temi trattati durante l’incontro.

**I CRITERI DI VALUTAZIONE**

I progetti presentati devono rientrare in specifici criteri, diversi per ogni sotto-azione, per poter usufruire della sovvenzione. In ordine di verifica, cioè l’ordine in cui viene valutato un progetto per ottenere il finanziamento finale, esistono: criteri di ammissibilità, criteri di esclusione, criteri di selezione, criteri di assegnazione (indicati nel capitolo 1 come criteri di concessione).

I *criteri di ammissibilità* sono legati ai requisiti che un progetto deve soddisfare, con particolare riguardo a gruppo target, sede, durata e contenuto.
Questo è il primo passaggio da superare, altrimenti la proposta di progetto viene rifiutata e non verrà eseguita alcuna ulteriore valutazione.

I criteri di esclusione riguardano tutte quelle situazioni che impediscono a un richiedente di ricevere una sovvenzione. Solitamente si riferiscono a situazioni in cui i promotori della proposta siano falliti, inadempienti, o nel caso in cui abbiano subito delle condanne, etc.

I criteri di selezione consentono di valutare le capacità finanziarie e operative del promotore per la reale attuazione del progetto proposto.

Infine vi sono i criteri di assegnazione che consentono all'Agenzia incaricata di valutare la qualità dei progetti in base agli obiettivi e priorità del programma, alle politiche dell'UE per la gioventù, ai metodi di lavoro proposti e al profilo dei promotori e dei partecipanti.

Di seguito sono mostrati i vari criteri per la sotto-azione 5.1 come proposti dalla Guida:


**CRITERI DI AMMISSIBILITÀ**

Tabella 4.1: specificazione dei criteri di ammissibilità

**CRITERI DI ESCLUSIONE**

Tabella 4.2: specificazione dei criteri di esclusione

I criteri di esclusione sono elencati nella guida e si rifanno agli atti normativi generali sul Regolamento finanziario applicabile nell’Unione europea\(^{114}\). In genere si esige che il richiedente non sia soggetto a procedure di fallimento, o che l’ente o i suoi rappresentanti non abbiano condanne passate in giudicato.

**CRITERI DI SELEZIONE**

Tabella 4.3: specificazione dei criteri di selezione

**CRITERI DI ASSEGNAZIONE**

Tabella 4.4: specificazione dei criteri di assegnazione

**LE REGOLE DI FINANZIAMENTO**

Per ricevere il finanziamento, un buon progetto dovrebbe presentare un piano dei conti il più possibile realistico e attuabile, prendendo atto che i valori inseriti a budget potrebbero essere tagliati dagli esaminatori dei progetti e di

\(^{114}\) REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO UE, EURATOM N. 966/2012 che stabilisce il Regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, art. 106 e 107.
conseguenza urge lavorare considerando dei "margini" all’interno delle voci di spesa passibili di decurtazione.

Nel redigere il budget la Guida prevede dei costi ammissibili suddivisi in:

- Costi ammissibili diretti: spese di viaggio (biglietti aerei in classe economica e biglietti ferroviari di 2a classe), spese di vitto/alloggio, organizzazione di seminari, incontri, consultazioni e attività, spese per pubblicazioni, traduzioni e informazione, diffusione e valorizzazione dei risultati e infine altre spese direttamente connesse all’implementazione del progetto.
- Costi indiretti rimborsabili. Essi sono calcolati in percentuale sui costi ammissibili diretti per un importo pari a un tasso fisso inferiore al 7% degli stessi. Servono principalmente a coprire i costi amministrativi generali del beneficiario riconducibili al progetto.

Nel caso della sotto-azione 5.1 il meccanismo di finanziamento si basa sul rimborsò di una quota specifica dei costi ammissibili, cioè nel rimborsò di una percentuale dei costi effettivamente sostenuti durante il progetto. La parte finanziabile è del 75% dei costi ammissibili totali (ma un richiedente può chiedere una percentuale inferiore), per un importo massimo di 50 000 Euro.

Si evince come il contributo comunitario non copra la totalità dei costi del progetto, di conseguenza il beneficiario si deve assumersi l’onere di provvedere alla copertura delle spese tramite risorse proprie o comunque per mezzo di contributi diversi dalla sovvenzione dell’Unione. Questo meccanismo prende il nome di principio del cofinanziamento, per il quale il richiedente dovrà integrare il finanziamento con un contributo proprio, con sussidi economici nazionali, regionali, locali o privati, con i ricavi prodotti tramite il progetto o con contributi in natura. Questi ultimi, intesi come le "offerte gratuite di beni o servizi ai beneficiari da terze parti"\textsuperscript{115}, non possono essere contabilizzati nel bilancio del beneficiario e devono riguardare l’attuazione del progetto. Alcuni esempi di contributi in natura sono i beni donati o messi a disposizione del beneficiario (computer, apparecchi di ufficio, etc), oppure i servizi offerti da singoli individui.

\textsuperscript{115} Vedi supra alla nota 88, p. 124 ss.
a titolo volontario e gratuito. Non sono invece ammissibili i beni immobili, il personale permanente dei beneficiari e i contributi in natura relativi a costi non considerati ammissibili nell'accordo di sovvenzione o nei suoi allegati.

Per accedere ai fondi il criterio di assegnazione richiesto è condizionato dal fatto che gli obiettivi e l'attività del programma siano chiaramente esposti nel formulario (documento che verrà esposto in seguito).

L'ultimo requisito per la compilazione del budget riguarda gli obblighi di rendicontazione delle spese, le quali dovranno essere rese disponibili in fase di chiusura del progetto. Durante questa fase occorrerà presentare le fatture, le ricevute, i biglietti di viaggio a titolo giustificativo dei costi diretti sostenuti. In ultimo luogo andrà composta la descrizione dei risultati nella relazione finale\(^{116}\) e sarà necessario raccogliere in un elenco le firme in originale di tutti i partecipanti al progetto. Tale relazione, inoltre, è obbligatoria per ricevere il saldo del contributo finanziario ottenuto.

Le rigorose regole descritte danno un'idea di come sia strutturato il sistema di richiesta per i finanziamenti comunitari: è molto importante capire fin dall'inizio gli aspetti specifici di ogni bando e seguire con attenzione le indicazioni proposte dai documenti ufficiali e dalle guide pratiche restando attinenti alle intenzioni del programma e della determinata azione.

\[\text{4.2. La cooperativa "Il Sestante"}\]

"Il Sestante" è una cooperativa sociale di Treviso fondata nel 1989 che lavora soprattutto in territorio veneto e si occupa dello sviluppo e della coordinazione di interventi nel settore delle politiche giovanili, familiari, di comunità e a favore dei minori. La principale attività della cooperativa è la

\(^{116}\) Essa è "un modulo che deve essere riempito, firmato e inviato all'Agenzia nazionale o esecutiva entro due mesi dalla data di conclusione del progetto per descrivere in che modo è stato attuato il progetto e per rendere conto degli aspetti finanziari", vedi supra alla nota 88, p. 131 ss.
gestione di progetti, prevalentemente nel campo delle politiche giovanili e di comunità, attuata in partnership con gli enti locali (principalmente comuni) e con il privato sociale (altri cooperative, associazioni, etc.). Vi collaborano diversi professionisti tra cui educatori, psicologi, psicomotricisti, counsellor e psicoterapeuti, per un totale di circa 70 unità.

Il metodo di lavoro della cooperativa si basa su due concetti fondamentali: comunità e cambiamento; gli interventi si fondano sulla negoziazione degli obiettivi con i soggetti committenti e partono dalla definizione dei bisogni verso l’attivazione di scenari di cambiamento con tutti i soggetti coinvolti: adolescenti, giovani, adulti che siano. "Il Sestante" propone un concetto di cambiamento del singolo, dei gruppi e della comunità tramite un processo in cui i soggetti fanno emergere i propri problemi, bisogni, desideri e risorse; si confrontano e si influenzano reciprocamente per decidere le azioni da intraprendere; concretizzano le azioni di cambiamento e ne valutano l’efficacia e la coerenza. Il fine ultimo è quello di accompagnare i soggetti coinvolti nel processo di cambiamento per sviluppare le potenzialità dei singoli e dei gruppi.

4.2.1. L'ufficio Ricerca e Sviluppo

Il compito dell’ufficio Ricerca e Sviluppo è quello di ricercare finanziamenti per l’attuazione dei progetti e delle attività quotidiane della cooperativa. L’ufficio si occupa di reperire risorse provenienti da diversi contesti: provinciali, regionali, nazionali e comunitari. In questo caso ci soffermeremo sulla ricerca di sovvenzioni a livello comunitario tramite la partecipazione alla sotto-azione 5.1 - Incontri di giovani e di responsabili delle politiche per i giovani del programma Gioventù in Azione. La partecipazione a tale iniziativa non rappresenta una novità per la cooperativa in quanto, negli anni precedenti, sono state presentate e vinte diverse proposte con i progetti "Life's Trips - La nostra vita in strisce" e "No Future?" a dimostrazione
dell’esperienza accumulata dall’organizzazione nel campo dell’europrogettazione in ambito sociale.

Nello specifico i membri dell’ufficio si occupano:
• della ricerca dei bandi di finanziamento;
• della stesura delle proposte di progetto da presentare;
• offrono consulenza agli altri uffici per stabilire se le loro politiche di azione siano compatibili con le opportunità offerte dagli enti sponsorizzatori;
• partecipano alla realizzazione dei progetti (anche se solitamente non ne seguono l’implementazione).

È corretto specificare che il lavoro dei membri dell’ufficio non si esaurisce alle attività inerenti ai bandi di finanziamento, bensì tutti i soci e collaboratori seguono dei progetti e collaborano con la cooperativa in vari ambiti, comunque circoscritti alla *mission* aziendale.

In questo caso l’obiettivo della cooperativa è soprattutto quello di poter sviluppare nuovi progetti nel campo delle politiche giovanili e quindi accreditarsi come soggetto competente in materia a livello regionale e nazionale. L’immediata conseguenza della partecipazione ai bandi di finanziamento è la creazione di nuove opportunità di lavoro qualificato e qualificante per i membri de "Il Sestante", i quali potranno sviluppare nuove competenze a favore dell’organizzazione stessa.

**4.2.2. La metodologia di lavoro adoperata**

Per la redazione della proposta di progetto ci si è avvalso di vari approcci e strumenti, ma la metodologia principale è stata quella del lavoro tramite *équipe*. Nella cooperativa con questo termine si intendono i meeting su un tema definito e con dei partecipanti competenti e con qualifica attinente alle tematiche trattate nell’incontro. All’interno dell’*équipe* si possono trattare argomenti riguardanti la progettazione, di aggiornamento interno, di normale
amministrazione, etc.: in generale l'**équipe** è il metodo di lavoro proprio dell'organizzazione.

Durante le **équipe** di progettazione gli strumenti utilizzati sono stati:

- cartelloni per rappresentare graficamente i ragionamenti e le idee progressivamente raccolte. La rappresentazione avviene tramite schemi, diagrammi, elenchi, mappe concettuali;

- post-it per aiutare la rappresentazione grafica delle idee rendendo alcuni concetti "mobili" (in pratica avveniva lo spostamento dei post-it in base alla riconsiderazione della collocazione dei contenuti);

- appunti in formato cartaceo e digitale tramite programmi per la vide/scrittura come Word o simili;

- utilizzo del servizio Google Drive per conservare e condividere file online (**storage online**), grazie al quale i file sono disponibili da qualsiasi dispositivo connesso a internet. Un ulteriore vantaggio è quello di poter aggiornare i file in tempo reale e contemporaneamente condividerli con altri utenti che sono stati precedentemente autorizzati all'accesso al documento (si pensi all’utilità nel caso ci sia bisogno di redigere un documento a più mani durante una videoconferenza).

Oltre alle attività di **équipe**, il lavoro si è svolto anche in sessioni individuali dedite alla ricerca di informazioni, al confronto tra idee emerse e regole della sotto-azione, e soprattutto alla scrittura della proposta di progetto nell'apposito modulo.

Il confronto diretto ha rappresentato una costante nella costruzione della proposta di progetto e ha permesso di approfondire e comprendere meglio le idee risultanti dalle **équipe**.

### 4.2.3. Le fasi di elaborazione della proposta di progetto

La proposta di progetto è stata elaborata principalmente nel procedersi di due fasi che, all’interno della cooperativa, vengono chiamate **metaprogettazione** e
progettazione. Facendo riferimento alla teoria del Project Cycle Management, la prima potrebbe essere accostata a quella d'identificazione/ideazione, mentre la seconda rappresenterebbe quella di formulazione/pianificazione. Oltre a queste fasi, riconducibili alla teoria del PCM, durante il lavoro ne sono emerse altre due chiaramente distinte, ma non direttamente accostabili alla teoria: una pre-fase, antecedente alla metaprogettazione, in cui in cui è stato dato il mandato all'ufficio per partecipare alla sotto-azione 5.1, e la fase di compilazione del formulario, specifica dell'europrogettazione, che rappresenta il termine di tutta l'operazione (questa fase potrebbe però essere in parte accostata a quella di finanziamento). In realtà, nella pratica lavorativa, la distinzione delle fasi è piuttosto labile, siccome elementi di una o dell'altra fase compaiono al di fuori della loro collocazione teorica: la stesura della proposta è stata quindi un processo fluido e dinamico, al cui termine si sono potute ricavare le fasi di cui sopra cercando di identificare per ognuna di esse gli elementi caratterizzanti e l'ubicazione temporale.

**Pre-fase**

In questa fase è stato dato mandato all'ufficio Ricerca e Sviluppo per partecipare alla sotto-azione 5.1. La prima considerazione fatta è stata quella di verificare la data di scadenza per valutare i tempi di lavoro. La scadenza in questione era l'1/5/2013 e il lavoro è iniziato poco più di un mese prima di essa. Come si è spiegato in precedenza, vi sono diverse scadenze riguardanti la possibilità di presentare proposte di progetti, ed esse variano a seconda che il destinatario della proposta sia l'Agenzia nazionale o l'Agenzia esecutiva; avendo deciso di inviare il progetto all'Agenzia nazionale si è scelta una delle scadenze collegate.

Il lavoro è stato affidato a due componenti dell'ufficio Ricerca e Sviluppo, più il mio supporto come stagista.

Questo momento si è concluso con la raccolta dei documenti necessari alla progettazione, che sono:

- la Guida al Programma Gioventù in Azione
• il formulario (application form)
• le Linee guida per la compilazione del formulario

**LA FASE DI METAPROGETTAZIONE**

La fase di metaprogettazione si è sviluppata nei primi dieci giorni del mese di aprile tramite alcune équipe in cui sono stati presenti due membri dell'ufficio Ricerca e Sviluppo, io come stagista e, quando necessario, un altro socio della cooperativa chiamato in qualità di esperto, essendo il precedente responsabile dell'ufficio e il progettista che ha redatto la scorsa proposta di progetto per l'iniziativa 5.1.

Il primo passo è stato quello di inquadrare il progetto rispetto ai criteri di valutazione della Guida immediatamente verificabili quali:

• la cooperativa rientra tra i promotori ammissibili essendo un'organizzazione senza scopo di lucro residente in un Paese aderente al programma;
• si è deciso di progettare un Incontro giovanile nazionale e per tale scopo è sufficiente un solo promotore, quindi nel caso specifico non vi sarà ricerca di partner e non si agirà come un consorzio;
• l'attività si svolgerà nel paese di origine del promotore, quindi in Italia;
• la cooperativa, agendo come unico promotore, ospita l’attività e perciò assume il ruolo di coordinatore e di conseguenza è tenuta a presentare la domanda di finanziamento all’Agenzia Nazionale per i Giovani;
• la scadenza per la presentazione della proposta di progetto è l’1/5/2013;
• l’importo massimo sovvenzionabile dalla sotto-azione 5.1 è di 50 000 Euro e quindi la cooperativa sarà esente dal controllo della capacità finanziaria (questo accade perché i controlli avvengono solo in caso si sovvenzioni superiori ai 60 000 Euro\(^\text{117}\));

\(^{117}\) Vedi *supra* alla nota 88, p. 122 ss.
• la cooperativa ha le capacità finanziarie per sostenere il cofinanziamento, pari al 25% dei costi ammissibili totali del progetto.

Durante il prosieguo della fase si sono individuati e valutati i dati di contesto e infine ci si è posti una serie di quesiti da esplodere nella fase successiva.

La prima équipe si è caratterizzata da un processo di brainstorming attuato a far affiorare gli obiettivi generali e specifici del progetto, ma senza un ordine o una collocazione precisi: il fine è stato quello tipico del processo citato di far emergere le idee, senza censurarne nessuna e ponendole per iscritto su un cartellone visibile e tutti. Nello svolgersi dell’incontro si è adottato un approccio top-down per il quale prima si esplodono i macro obiettivi e man mano si esplicitano le componenti del progetto fino ad arrivare alle componenti elementari dello stesso, solitamente rappresentate dalle attività. Ciò risulta essere in linea con le pratiche del Project Cycle Management, in quanto l’esperienza passata e i risultati ottenuti nella redazione di progetti europei da parte della cooperativa fanno sì che vi siano le competenze idonee per partire con questo tipo di approccio. Infatti la teoria consiglia di adottare l’approccio top-down in caso si siano già affrontati progetti simili, mentre l’approccio bottom-up (prima si pianificano le attività e via via gli obiettivi) conviene nel caso non si abbia mai lavorato con un progetto simile e quindi si parte a espoderlo dal basso.

Il tema generale su cui ci si è soffermati è stato quello dell’occupazione e dell’occupabilità, quest’ultima intesa come "la capacità delle persone di essere occupate, e quindi di cercare attivamente un impiego, di trovarlo e di mantenerlo". È sorto l’interesse di capire come tale tema, di grande attualità e fonte di preoccupazione per un’intera generazione, possa essere meglio affrontato dalle politiche giovanili: come i giovani possono avvicinarsi al tema e come i responsabili politici possano andare loro incontro. Prendendo spunto dalle priorità per l’anno 2013 del Programma Gioventù in Azione si è poi

---

suddiviso il tema in tre microtemi su cui ragionare: la disoccupazione, l'imprenditorialità e la partecipazione dei disoccupati nella società. È stato scelto questo tema anche perché è di fondamentale importanza per l'organizzazione sviluppare progetti legati alla questione "giovani e lavoro" al fine di sperimentare nuovi modelli e quindi accreditarsi come soggetto competente. A sostegno di ciò vi è la convinzione da parte de "Il Sestante" che le politiche giovanili non possano relegarsi a trattare solo di materie residuali legate al tempo libero: ad oggi le politiche giovanili non possono escludere il tema dell'occupazione, considerata l'attuale condizione di svantaggio dei giovani nel mondo del lavoro. L'idea è quella di mettere in circolo la conoscenza per stimolare comportamenti proattivi per la risoluzione della condizione corrente.

Un'altra decisione presa è stata quella di confrontarsi con altri soggetti che si occupano di politiche giovanili a livello nazionale, al fine di raccogliere feedback e suggerimenti rispetto al tema del progetto e capire l'attenzione da avere rispetto alle caratteristiche del programma GiA. "Il Sestante" è in rete con alcuni soggetti che operano nel suo stesso ambito e con i quali interagisce, per cui nella prassi capita che, nell'ottica del lavoro di rete tra organizzazioni, vi siano dei momenti di confronto e di aiuto reciproco, anche al di fuori del contesto di Ricerca e Sviluppo. Con l'occasione si è valutata la disponibilità di coinvolgere questi soggetti come esperti nella fase preparatoria o nel meeting finale del progetto.

La finalità della sotto-azione è la preparazione di un incontro finale in cui i partecipanti e gli esperti, i decision maker e i politici coinvolti si confrontino usando il metodo del dialogo strutturato sui temi scelti. Durante il progetto si è deciso che, nel suddetto incontro, si vuole lavorare sul metodo: non si vuole insegnare a trovare lavoro, ma a mettersi in relazione con altri sul tema dell'occupabilità con lo scopo di favorire lo scambio di conoscenze.

Successivamente ci si è chiesti se procedere esplicitando il piano politico-strategico (quindi chi coinvolgere e con quali ruoli) oppure il piano finanziario (redazione del budget in base ai criteri della sotto-azione), propendendo infine per il primo dei due. L'idea è quella di arrivare al meeting finale passando prima per alcuni incontri preparatori in cui confrontarsi sugli argomenti scelti e che
progressivamente aiutino a costruire la struttura dei punti da trattare nel meeting finale.

Alla fine della fase di metaprogettazione ci si è posti alcuni quesiti da affrontare e risolvere nelle fasi successive:

- quale messaggio vuole portare/dimostrare Il Sestante sul tema generale dell'occupabilità?
- su che specifico tema lavorare?
- quale ruolo dare agli enti locali con i quali Il Sestante collabora?
- come cofinanziare il progetto?
- come agganciare i giovani?
- con quali enti e organizzazioni è utile che i giovani si confrontino? Su che cosa si devono confrontare?

**LA FASE DI PROGETTAZIONE**

La fase di progettazione si è sviluppata dalla fine della prima metà del mese di aprile e con essa si è voluto creare uno *scenario progettuale* in cui le varie componenti acquistino forma e inizino a essere descritte.

Si sono discussi i microtemi e ci si è focalizzati su quello dell'imprenditoria. Tramite esso si vogliono affrontare le tematiche del *ricambio generazionale*, sia all'interno di aziende a conduzione familiare sia in quelle che non lo sono, e dell'innovazione in azienda. Questi quindi sono apparsi i problemi ricorrenti nella realtà territoriale in cui opera la cooperativa, che si estende nel triveneto, in particolare tra le province di Treviso e Padova. Di conseguenza si è cercato di capire i bisogni dei territori di riferimento.

A tale scopo si è iniziato a specificare alcuni dettagli del progetto, a partire dai soggetti da coinvolgere e le modalità per farlo:

- il target proposto è: giovani sotto i 30 anni, imprese, decision maker (enti locali, associazioni di categoria), Spazio Hub\(^{119}\), giovani di Confindustria e

giovani imprenditori. Il numero di partecipanti deve inoltre essere superiore a 15 elementi, così come indicato nei criteri di ammissibilità della Guida al Programma;

- utilizzo dei contatti esistenti per agganciare soggetti con i quali instaurare nuove partnership (es, i giovani di Confindustria);
- si immaginano due punti di partenza:
  - partire da gruppi di giovani e associazioni di categoria già conosciuti per arrivare a coloro con cui ancora non si collabora;
  - partire da zero con un meeting di aggancio.

Durante le équipe di questa fase sono state confermate le idee del ricambio generazionale e di innovazione come risposte alla crisi e alla disoccupazione giovanile e si sono esplosi alcuni concetti attraverso i quali dare forma a tali traguardi:

1. mettere in contatto energie nuove e realtà esistenti: si vogliono portare le nuove competenze dei giovani (nativi digitali) all'interno di aziende già esistenti, quindi si pensa di aggiornare le imprese piuttosto che crearne di nuove;

2. collaborazione VS competizione: si vuole spostare l'attenzione delle aziende locali da una logica di competizione a una logica di collaborazione, per poi competere assieme in contesti più ampi;

3. uscire dallo stereotipo delle diverse generazioni: il pensiero che sta alla base è quello di riconoscere ai giovani le loro competenze intrinseche dovute al fatto di essere nati e cresciuti in quest'epoca, ma allo stesso tempo riconoscere ai soggetti più maturi tutte quelle capacità acquisite col tempo e l'esperienza;

4. ricambio generazionale in aziende familiari: ci si chiede come mai a volte funzionano e a volte no, allora risulta interessante cercare di capire il fenomeno;

5. concetto di creatività inteso come mezzo per portare innovazione che, a sua volta, è figlia del dialogo. Il dialogo avviene tra almeno due soggetti/realità e grazie ad esso si può riuscire a cambiare punto di vista sullo stato delle materie in esame (occupazione e occupabilità; ricambio
generazionale e innovazione). In questo senso il progetto e l’incontro finale vogliono incoraggiare il dialogo e l’emersione di prospettive, opinioni diverse che possano fungere da stimolo.

Dopo aver esploso i punti precedenti, si è posta attenzione al percorso da fare per arrivare al meeting finale. Si è pensato di adottare un approccio partecipativo fin dall’inizio del progetto. I partecipanti saranno coinvolti fin dalla partenza nella creazione del meeting finale attraverso degli incontri preparatori in cui vi sarà uno scambio di riflessioni sul ricambio generazionale e sull’innovazione come risposta alla crisi e alla disoccupazione giovanile.

Si è immaginato il percorso seguente:

Incontro di aggancio

- Meeting iniziale
  - Primo incontro preparatorio su "stereotipi e ruoli"
  - Secondo incontro preparatorio su "creatività e innovazione"
  - Terzo incontro preparatorio su "forme di collaborazione e responsabilità"

- Meeting finale

Nell’incontro di aggancio un gruppo promotore di giovani discuterà per rilevare i bisogni principali da soddisfare e verrà definito un percorso di massima.

Nel meeting iniziale si inviteranno le associazioni di categoria e gli enti locali e si illustreranno i ragionamenti fatti nell’incontro precedente per poter implementarli con le loro opinioni.

Il primo incontro preparatorio dovrà esplodere il tema specifico degli "stereotipi e ruoli", il secondo quello della "creatività e innovazione" e il terzo è confacente le "forme di collaborazione e responsabilità".

In conclusione il meeting finale si caratterizzerà come un evento di più giorni in cui parteciperanno anche le aziende. Al suo interno vi saranno momenti di discussione, laboratori e infine un momento di riflessione sui risultati finali.
raggiunti.

Nel processo di creazioni del meeting finale si è ipotizzata la presenza di alcuni soggetti appartenenti alla rete de "Il Sestante" con il ruolo di esperti o facilitatori\(^{120}\).

In questa sede si è inoltre impostato il piano delle attività: cioè quel piano in cui vengono decise le date di inizio del progetto e le date di svolgimento delle attività, così come indicato dalla Guida al Programma. La data di inizio del progetto è fissata dalla guida e in questo caso il progetto può iniziare dal 1 agosto al 31 gennaio 2013. La durata del progetto deve essere da tre a diciotto mesi, invece per le attività di un Incontro giovanile nazionale non è prevista una durata specifica. Per il progetto "Fare Cambio - Innovare per includere" la data di inizio progetto è stata programmatà per settembre 2013 e la conclusione per giugno 2014. Le attività sono pianificate per il mese di aprile 2014, presumibilmente nelle prime due settimane.

Per verificare la posizione della cooperativa sul tema rispetto ad altre realtà dello stesso settore si è organizzato uno Skype meeting con alcuni partner de "Il Sestante" per condividere le conoscenze sulle modalità di progettazione, solidificare la rete già esistente e valutare la disponibilità dei partner a partecipare come esperti nel progetto.

La videoconferenza con i partner ha fatto emergere le differenti vedute di ciascuno, fatto accettabile dato che essi provengono da diverse regioni d'Italia. Si è discusso sul tema dell'occupabilità e di com'è visto e vissuto nei vari territori. Questo ha inoltre permesso di prendere spunto e acquisire coscienza su come il tema individuato si caratterizzi nei diversi contesti.

La parte finale di questa fase ha permesso di ragionare sul budget del progetto e sulla compilazione del formulario, cioè il documento ufficiale per presentare la domanda di finanziamento.

Per il budget si è iniziato ad affrontare il tema del cofinanziamento e di come reagire a eventuali decurtazioni dell'importo sovvenzionato (infatti in base

\(^{120}\) Il facilitatore "è un professionista che supporta e aiuta persone, organizzazioni, imprese, a comprendere meglio la situazione in cui si trovano e a chiarire un percorso di evoluzione" per arrivare alla situazione desiderata, vedi [http://www.facilitatore.it/](http://www.facilitatore.it/), visitato l'8/5/2013
a dei criteri stabiliti nella Guida al Programma, l'Agenzia Nazionale ha la facoltà
di ridurre il finanziamento richiesto). È stata quindi posta attenzione alle voci di
spesa per individuare quelle che potrebbero essere soggette a taglio: in
particolare quella del personale si è ritenuta essere la più a rischio. Queste
osservazioni manifestano un carattere empirico e basato sulle esperienze
passate, che però aiutano nella compilazione di una proposta di progetto
effettivamente realizzabile.

Il compito di redazione del formulario invece è stato diviso tra i due
incaricati dell'ufficio Ricerca e Sviluppo. La redazione di un progetto europeo
tramite formulario avviene solitamente in modo individuale, e quindi un buon
europrogettista deve avere anche delle capacità di comprensione e scrittura
adeguate.

**LA COMPILAZIONE DEL FORMULARIO**

La compilazione del formulario (*application form*) non rappresenta una
fase di progettazione tipica della teoria del Project Cycle Management, ma in
pratica ogni bando europeo richiede l'utilizzo di determinati moduli per la
presentazione della domanda di finanziamento. Questa fase dunque rappresenta
lo *step* finale in cui sono descritti i dettagli della proposta. Ciò è determinante
soprattutto per quei dettagli che hanno bisogno di essere mostrati
oggettivamente come: la durata del progetto, la visibilità e la diffusione dei
risultati, il numero e tipo di partecipanti e la compilazione del budget preventivo.
Si procederà quindi con l'esplosione dello scenario progettuale in base allo
specifico formulario, che nel caso fosse stato diverso avrebbe indotto una
descrizione del progetto altrettanto diversa.

Questa fase può in parte essere accostata a quella di microprogettazione
poiché le attività sono compilate, col maggior dettaglio possibile, nei tempi e nei
metodi. In realtà ciò non è del tutto esatto poiché i membri dell'ufficio Ricerca e
Sviluppo ritengono che la vera microprogettazione si attui nel momento in cui si
è ottenuto il finanziamento e in base all'importo ricevuto si imputano le risorse
alle attività previste.
Si proseguità spiegando com’è composto il formulario e ci si soffermerà sulle parti che si ritengono più rilevanti. Per una visione completa del formulario compilato per il progetto, si rimanda agli allegati della tesi.

Il formulario del programma Gioventù in Azione è un documento da compilare al computer e richiede l’utilizzo di un software specifico (Adobe Reader). Dopo la composizione, il formulario va inviato online all’Agenzia di riferimento entro la data di scadenza definita. Esso è suddiviso in:

- **Presentazione**: dove vanno inseriti i dati della sotto-azione e vi è un campo in cui si creerà un numero identificativo (*ID partecipazione*) appena effettuato l’invio online. Ciò conferma l’avvenuta ricezione del formulario da parte dell’Agenzia Nazionale oltre che a rendere lo stesso ammissibile alla valutazione.
- **Parte A: identificazione del promotore**: è la parte dove vengono inseriti i dati relativi al promotore, in questo caso la cooperativa Il Sestante.
- **Parte B: profilo del promotore**: vanno descritte le attività del promotore e la composizione del partenariato se necessario.
- **Parte C: identificazione e sintesi del progetto**: qui vengono inserite le date di fine e inizio progetto e di fine e inizio attività e si redige una sintesi del progetto in una lingua a scelta tra inglese, francese e tedesco. In questo caso il progetto inizierà l’1/9/2013 e terminerà il 30/6/2014. Le attività inizieranno il 3/4/2014 e finiranno il 5/4/2014. Il periodo di ammissibilità per l’utilizzo della sovvenzione solitamente combacia con la durata del progetto, cioè è possibile spendere il denaro del finanziamento a partire dalla data di inizio progetto sopra indicata. Lo schema seguente, proposto nella Guida, permette di apprezzare meglio la suddivisione delle fasi e fornisce aiuto per decidere le date concernenti il progetto:

**Figura 4.1: Ciclo di vita di un progetto. Distinzione tra date del progetto e date delle attività.**

- **Parte D: capacità operativa**: il promotore deve descrivere le proprie
esperienze nell'ambito del programma Gioventù in Azione.

• **Parte E: descrizione del progetto:** in questa parte vengono descritti vari elementi tra cui: le pertinenze rispetto alle politiche UE (obiettivi e priorità), gli obiettivi del progetto, il contenuto del progetto, la dimensione interculturale ed europea, l'impatto del progetto e la sua visibilità, la diffusione dei risultati. Gli ultimi tre elementi meritano una breve descrizione poiché sono stati immaginati e dettagliati nel momento in cui si è raggiunta questa fase del lavoro:

  - ci si aspetta che l'impatto sia promulgato dai giovani e dai decision maker, che, assieme ai *partner* invitati come esperti e appartenenti a diverse regioni d'Italia, fungono anche da moltiplicatori. I vari soggetti svolgeranno questi ruoli all'interno delle loro reti private e non, in modo da aumentare l'efficacia dei risultati del progetto. Il fatto di mettersi in rete con i soggetti legati all'iniziativa e portare i contenuti della stessa nelle proprie cerchie può infine favorire il *follow-up* e la nascita di nuove progettualità;

  - la visibilità del progetto, delle attività svolte e del programma Gioventù in Azione verrà garantita dal lavoro di esperti di comunicazione e dal rapportarsi dei soggetti coinvolti nelle proprie reti. Sarà redatto un piano di comunicazione e saranno utilizzati vari strumenti di divulgazione tra cui: mezzi stampa, pagine web, *social network* (Facebook, Twitter, Youtube), forum online, volantini, poster, magliette, spillette;

  - sarà curata una strategia di diffusione dei risultati che includerà l'uso dei canali di comunicazione de "Il Sestante" (la pagina web, etc.), di canali web e di canali più tradizionali come la stampa. Sarà inoltre redatta una pubblicazione che valorizzi gli esiti del *meeting* finale e si organizzerà un evento pubblico nel mese successivo al meeting per esporre la suddetta pubblicazione e i risultati del progetto.

• **Parte F: Partecipanti al progetto:** i giovani coinvolti nel progetto saranno trenta (quindici per genere) e avranno un'età compresa tra i 18 e i 30
anni.

- **Parte G: Bilancio**: nella parte del bilancio vanno inserite le voci di costo stimate e le entrate previste. Le voci di costo si dividono in: spese di viaggio, spese di vitto/alloggio, organizzazione di seminari, incontri, consultazioni, attività, spese per le pubblicazioni/traduzioni/materiale informativo, diffusione e valorizzazione dei risultati, altre spese direttamente connesse alla realizzazione del progetto, costi indiretti. Le voci in entrata sono la sovvenzione GiA e il cofinanziamento, suddiviso in: risorse proprie, contributi da istituzioni pubbliche nazionali/regionali/locali, contributi di donatori privati, altri contributi da specificare. Il budget preventivo è stato studiato in modo tale da assicurare la realizzazione del progetto anche in caso di decurtazioni da parte dell’Agenzia: si sono analizzate le voci passibili di taglio e si è valutato come ritarare il progetto, per esempio accorciando la durata del meeting finale (quindi meno relatori), oppure coinvolgendo meno persone. Per quanto riguarda il cofinanziamento, "Il Sestante" coprirà i costi per mezzo di: proprio personale, uso degli spazi del meeting e dei materiali di consumo (cancelleria, etc.); dove possibile chiederà il contributo di organizzazioni pubbliche e private.

- **Parte H: coordinate bancarie**: vanno inseriti i dati necessari per effettuare il pagamento sul conto del richiedente.

- **Parte I: dichiarazione del legale rappresentante**: è una dichiarazione riguardante la disponibilità e l’accessibilità dei dati inseriti nel formulario nei confronti dei soggetti interessati.

- **Parte K: dichiarazione d’onore**: è una pagina precompilata in cui si attestano le capacità dell’organizzazione per la realizzazione del progetto. Una volta compilato, il formulario deve essere stampato e tale parte deve essere sottoscritta dal legale rappresentante.

- **Parte L: check list**: sono una serie di punti da controllare prima di inviare il formulario.

- **Parte M: presentazione**: questa è la parte conclusiva del formulario in cui
si procede con l'invio online attraverso un apposito pulsante.

Al termine dell'invio online viene rilasciato l'ID della proposta e viene richiesto di stampare il formulario. La copia stampata va firmata dal legale rappresentante e inviata all'Agenzia di riferimento per posta ordinaria o tramite corriere entro una certa data (2 maggio 2013). Infine, assieme ai formulari (elettronico e cartaceo), devono poi essere allegati tutti i documenti necessari per il rispetto dei criteri di consegna.

Dopo l'invio dei formulari si è concluso il lavoro di progettazione dell'ufficio Ricerca e Sviluppo e si deve attendere la risposta dell'Agenzia Nazionale per i Giovani.

Come conclusione dell’operazione si è ragionato assieme ai componenti di R&S per immaginare i vari scenari in cui il progetto può imbattersi, si sono valutati i rischi maggiori che si possono correre e ne sono stati ipotizzati i risultati attesi.

**4.2.4. Analisi di scenario**

Allo stadio attuale del lavoro gli scenari plausibili sono essenzialmente due: la proposta di progetto viene approvata oppure non viene approvata.

Nel primo caso si ricalcerà il budget in base all’importo del finanziamento reale e si inizieranno a imputare le risorse per ogni singola attività. Si comincerà ad avvicinare i giovani da coinvolgere e a contattare i decision maker, i politici e i partner. Si individueranno le sedi dei meeting e si incaricheranno i membri della cooperativa che effettivamente realizzeranno il progetto e che saranno i coordinatori dello stesso. Infine si concepiranno tutti i mezzi di visibilità e diffusione citati e le altre attività accessorie necessarie all’implementazione delle idee progettuali. Le attività verranno quindi ulteriormente dettagliate fino al loro grado di svolgimento pratico.

Nel caso contrario in cui il progetto non venisse approvato vi è l’intenzione di comprendere il motivo di tale decisone, in modo da capire gli
errori commessi e le propensioni dell’Agenzia riguardo all’idea di un progetto effettivamente realizzabile.

Nel caso il progetto fosse finanziato potrebbe comunque incorrere in alcuni ostacoli che ne impedirebbero la corretta realizzazione. L’analisi dei rischi svolta ne ha evidenziati alcuni ritenuti cruciali:

- coinvolgimento dei soggetti al progetto: si potrebbero riscontrare difficoltà nell’agganciare i giovani e se trovati non è detto che abbiano la motivazione a partecipare per tutta la durata dell’iniziativa. Lo stesso problema si potrebbe riscontrare nelle aziende: si ritiene che esse possano non avere il giusto interesse nei confronti del progetto;
- riduzione del finanziamento: se l’ANG riducesse troppo l’importo del finanziamento il progetto rischerebbe di non iniziare a causa delle poche risorse o potrebbe essere deciso di non attuarlo per evitare di abbassare troppo la qualità in fase di realizzazione;
- dialogo non efficace: vi sono rischi di ostacoli al dialogo tra i partecipanti a causa degli stereotipi consolidati nella cultura imprenditoriale locale;
- nessun risultato: vi è il rischio che dopo il meeting finale non vi siano dei cambiamenti apprezzabili e che la situazione rimanga invariata.

In risposta a questi rischi si sono immaginati i risultati attesi del progetto, che si explicitano principalmente in:

- una maggior consapevolezza sui bisogni del territorio e sul tema dell’occupabilità e in particolare su quello specifico del ricambio generazionale, sia da parte dei giovani che da parte dei decision maker, dei rappresentanti degli enti locali, delle associazioni di categoria e delle imprese;
- il riconoscimento dei giovani come soggetti portatori di risorse e non solo come soggetti bisognosi da parte dei vari stakeholder (decision maker, imprese, enti locali, associazioni di categoria), in modo da permettere un dialogo alla pari;
• il realizzarsi di concrete e fattive collaborazioni tra i giovani e le imprese.

4.3. Conclusioni

L’oggetto del capitolo è stata l’analisi della specifica sotto-azione scelta dalla cooperativa per partecipare a un invito a presentare proposte di finanziamento, e il suo sviluppo in termini progettuali attraverso l’apposito formulario. La sotto-azione presenta caratteristiche peculiari alle quali attenersi per realizzare un progetto meritevole di ricevere la sovvenzione. Si sono analizzate tali peculiarità e come esse influenzino la redazione della proposta di progetto.

Si è poi descritta la cooperativa e in particolare l’ufficio R&S e il metodo di lavoro da esso adoperato. Si è cercato di esaminare le fasi progettuali e i risultati di ognuna di esse, fino ad arrivare alla stesura del formulario.

Infine si è svolta un’analisi degli scenari possibili, dei rischi e dei risultati attesi correlati.
Conclusione

La tesi svolta si è incentrata sulla ricerca ed esposizione delle caratteristiche principali di un lavoro di progettazione in ambito europeo. Tale lavoro consiste in una serie di competenze tecniche esplicite e dimostrabili, e di altre meno evidenti ma allo stesso tempo indispensabili per il successo di un progetto. Si ricorda che, seppure il tema generale riguardi lo studio e la pianificazione di progetti durante la loro nascita, realizzazione, conclusione e valutazione, il lavoro svolto si è concentrato maggiormente sulle prime fasi, quelle di progettazione concettuale. Riproponendo la terminologia esposta precedentemente, ci si è soffermati sulle fasi di identificazione e formulazione di un progetto, che nello specifico si sono concluse con la compilazione e consegna del formulario attraverso il quale si è presentata la domanda di finanziamento alle istituzioni europee.

Tra le competenze necessarie riscontrate vi è prima di tutto la conoscenza dei documenti utili alla comprensione e redazione dei progetti europei. La ricerca dei documenti è quindi una competenza fondamentale da acquisire. I vantaggi sono notevoli, in quanto sapere cosa cercare e dove cercarlo permette di risparmiare tempo ed essere aggiornati sulle possibilità offerte dall'Unione. Si ricorda che i programmi non hanno tutti le stesse scadenze, ed è inoltre strategico controllare periodicamente quelli senza scadenze fisse, attuando se necessario un’azione di anticipazione.

Più in generale, appare strategico controllare periodicamente il sito dell’Unione europea, e quello della Commissione e delle Direzioni Generali in particolare. Capire come muoversi all’interno della grande quantità di informazioni contenute nei portali delle istituzioni europee è una competenza necessaria, poiché la difficoltà sta anche, e soprattutto, nel rapido tasso di aggiornamento dell’insieme di leggi, politiche e dati che caratterizza il sistema.
Europeo. Complementare a tale capacità si colloca la conoscenza dell’uso del computer e della rete internet. Per poter partecipare ad un bando europeo il livello di informatizzazione dei soggetti e della società in cui vivono deve essere sufficientemente elevato. Le regioni europee con minori capacità di connessione rischiano, per questo motivo, di avere meno possibilità di accesso ai finanziamenti europei a gestione diretta. Oltre a ciò, occuparsi di europrogettazione consiste anche nell’essere aggiornati riguardo alle politiche, alle priorità e agli obiettivi che la Comunità europea si fissa, in quanto i progetti proposti devono riflettere tali orientamenti.

Altra competenza essenziale è conoscere le basi del Project Cycle Management. La Commissione redige i programmi in base alle regole di tale disciplina, per cui anche la redazione delle proposte di progetto devono seguire determinate procedure. Affinché un progetto sia vincente non è necessario applicare precisamente le regole derivanti dalla teoria, ma è molto importante seguirne l’approccio. Durante la collaborazione con la cooperativa è stata riscontrata tale forma mentis, anche se gli strumenti utilizzati non sono stati quelli canonici. Infatti nel proseguo della collaborazione con "Il Sestante" si è riscontrato come i metodi di sviluppo delle fasi progettuali fossero peculiari dell’ambito di azione della cooperativa. Le fasi non hanno seguito esattamente quelle proposte dalla teoria del PCM, così come gli strumenti utilizzati. Il termine di unione si è avuto quando si sono studiati i documenti del programma, in quanto ci si è dovuti attenere alle regole scritte su di essi. È infatti in quei momenti che si sono percepiti i maggiori sforzi di riflessione. Da tali sforzi sono poi emerse le idee di sviluppo del progetto e le caratteristiche che esso doveva avere per essere oggettivamente realizzabile ed efficace nei risultati.

Di conseguenza, in base al settore di appartenenza, al tipo di programma e al tipo di procedure da seguire per redigere la domanda di finanziamento, il progettista dovrebbe adattare di conseguenza lo stile di scrittura, gli obiettivi da evidenziare, i risultati da raggiungere, etc. Adattarsi alle diverse situazioni consiste quindi in un’altra qualità da consolidare nel tempo e di cui prendere consapevolezza.

Collegata agli aspetti appena citati vi è la necessità di acquisire esperienza
nel settore: capire rapidamente se un bando è adatto alle esigenze dell’organizzazione per cui si lavora piuttosto che redigere correttamente un bilancio preventivo in modo che possa essere considerato realistico dai verificatori può fare la differenza per l’ottenimento del risultato previsto.

Infine, si è riscontrato come la comunicazione tra i membri del team di Ricerca e sviluppo e gli altri soggetti coinvolti nella compilazione della domanda di finanziamento, sia stata costante e ricercata. Lo scambio di opinioni e i numerosi momenti di confronto hanno contribuito a delineare le caratteristiche più importanti del progetto e la sua direzione di sviluppo.

Chi desidera presentare un progetto in risposta ad un finanziamento comunitario deve quindi acquisire una serie di conoscenze in diversi ambiti disciplinari. Allo stesso tempo, il lavoro di europrogettazione richiede anche l’acquisizione di diverse competenze tecniche, a partire dalla capacità di lettura dei bandi, fino ad arrivare alla stesura del bilancio.

Si conferma quindi la complessità del lavoro, specificatamente nel caso della compilazione di proposte di progetto riferite ai finanziamenti a gestione diretta.

Pertanto, per redigere un progetto di alta qualità, così come intende l’Unione europea, è necessario riuscire a combinare e padroneggiare gli elementi appena illustrati.
Riferimenti bibliografici

Monografie

**AGENZIA NAZIONALE GIOVANI - ANG, Vademecum - Azione 5.1. Incontri dei giovani con i responsabili delle politiche per la gioventù**, Roma, 2012


**BASSI A. - SAMPIETRO M. - VILLA T., Partecipare ad un progetto**, 1 ed., Milano, ETAS, 2010

**BUSSI F., Progettare in partenariato - Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP**, Milano, FrancoAngeli, 2001

**BUSSI F., Progettazione e valutazione con il Quadro Logico**, Roma, Formez, 2002


**CARPANO R. - NASO V., I finanziamenti dell'Unione europea a gestione diretta - Come partecipare con successo ai bandi di gara per servizi**, Milano, FrancoAngeli, 2001


**COMMISSIONE EUROPEA, Il bilancio dell'UE per il 2013: investire nella crescita e nell'occupazione**, Lussemburgo, 2013


EUROPEAN COMMISSION, *Financial regulation applicable to the general budget of the Union and its rules of application. Synoptic presentation*, Lussemburgo, 2013


FONDAZIONE CRT, *Guida all'europrogettazione*, 1 ed., Torino, 2006


FORMEZ, *Project cycle management-Manuale per la formazione*, a cura di S. Spezzano, traduzione libera di L. Triulzi, Roma, 2002
Lorenzi A.- Plebani E. M., Ideare e gestire progetti nel sociale, Trento, Centro Servizi per il Volontariato della provincia di Trento, 2009

Nickson D. - Siddons S., La gestione dei progetti: guida operativa al project management, Milano, FrancoAngeli, 2003

Tesauro G., Diritto dell'Unione europea, 6 ed., Padova, CEDAM, 2010


PMI (Project Management Institute), Guida al Project Management Body of Knowledge, 3 ed., Newtown Square, 2004


Unione europea, Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea - Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Lussemburgo, 2010


Enciclopedie

Enciclopedia del Diritto, Milano, Giuffrè

Enciclopedia Giuridica, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani
Sitografia

ec.europa.eu
it.wikipedia.org
www.agenziagiovani.it
www.eur-lex.europa.eu
www.europa.eu
www.eurosportelloveneto.it
www.formez.it
www.pmi.org

Giurisprudenza e atti internazionali


27 novembre 2012, Corte UE, causa C-566/10 P, Repubblica italiana / Commissione europea, in Racc., inedita

19 dicembre 2012, Corte UE, causa C-579/11, Grande Área Metropolitana do Porto (GAMP) / Comissão Directiva do Programa Operacional Potencial Humano e altri, in Racc., inedita

19 aprile 2013, Trib UE, cause riunite T-99/09 e T-308/09, Repubblica italiana. / Commissione, in Racc., inedita

29 maggio 2013, Trib. UE, causa C-132/12 P, Stichting Woonpunt e a. / Commissione, in Racc., inedita

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO DELLE REGIONI - Un nuovo quadro strategico per il multilinguismo, COM/2005/0596 finale


DECISIOONE 2011/82/UE DEL CONSIGLIO del 31 gennaio 2011 (G.U.U.E., L 32/1, 8 febbraio 2011)

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE, Parte I, Elementi di un quadro strategico comune 2014 - 2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca del 14 marzo 2012
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce "ERASMUS PER TUTTI", il programma dell’Unione per l’istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, COM(2011) 788 definitivo, 2011/0371 (COD)


REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N. 1268/2012 DELLA COMMISSIONE del 29 ottobre 2012 recante le modalità di applicazione del regolamento (UE,
Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (G.U.U.E., L 362/1, 31 dicembre 2012)

RELAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO sulla conclusione dell'accordo interistituzionale (All) sulla disciplina di bilancio e su una buona gestione finanziaria (2006/2028(ACI)) del 26 aprile 2006

RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DEL 27 NOVEMBRE 2009 su un quadro rinnovato di cooperazione europea nel settore della gioventù (G.U.U.E., C 311, 19 dicembre 2009)

TRATTATO DI LISBONA che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 (G.U.U.E., C 306/1, 17 dicembre 2007)

TRATTATO che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957

VERSIONE CONSOLIDATA DEL TRATTATO che istituisce la Comunità Europea (G.U.U.E., C 325/33, 24 dicembre 2002)
Allegato 1 - Formulario
Allegato 2 - *Timetable* delle attività