Mappatura dei fondi europei: criteri di riferimento e criticità

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | June 30, 2015

‹‹Come parla!
Le parole
sono importanti.
Come parla!››
Nanni Moretti
(nel film "Paolombella
rossa", 1989)

La mappatura per ambiti di *policy*

La mappatura dei fondi europei, come anticipato nel post del 10 giugno scorso, consiste semplicemente in una serie di "riclassificazioni" funzionali dei vari strumenti di finanziamento dell'UE, riclassificazioni che consentono di capire meglio come questi abbiano tutti una ben definita relazione con gli orientamenti di *policy* dell'UE.

A mio modesto avviso, una corretta individuazione delle

relazioni fra quadro di *policy* generale dell'UE e suoi strumenti finanziari è fondamentale sia per una corretta mappatura dei fondi sia per un adeguato approccio alla europrogettazione.

I principali criteri per mappare i fondi europei, infatti, attengono alla tassonomizzazione delle politiche pubbliche (ambiti di *policy* o ambiti tematici di intervento) dell'UE. Una pertinente collocazione dei fondi europei per ambiti di *policy*, infatti, è *conditio sine qua non* per avere ben chiaro i legami fra le politiche dell'UE e i suoi strumenti finanziari (aspetto, questo, molto importante anche per formulare delle proposte di progetto ben calibrate).

EU Funds

La classificazione dei fondi europei per ambiti di *policy* può riguardare:

- ambiti di *policy* stabiliti autonomamente dagli analisti delle politiche europee e/o dagli esperti che si occupano di europrogettazione e *fundraising* (ad esempio, si possono selezionare come ambito di *policy* di interesse quello culturale, quello dell'occupazione e delle politiche del lavoro, quello degli interventi per le PMI, a seconda degli obiettivi delle attività di ricerca e/o di raccolta fondi);
- ambiti di *policy* individuati chiaramente nella strategia

"*Europe 2020*" approvata nel giugno 2010, che è articolata in tre priorità strategiche (crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva) e 7 *Flagship Initiatives* (Iniziative Faro);
- ambiti di *policy* in cui è suddiviso il **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** dell'UE per il periodo 2014-2020. Le quattro rubriche "operative" del QFP – di cui, la prima è suddivisa in due sezioni – corrispondono anche alle grandi priorità di *policy* dell'UE fino al 2020. Sovente, la classificazione "tematica" dei fondi europei fa, più o meno implicitamente, riferimento alle rubriche del QFP [1];
- ambiti di *policy* stabiliti dal legislatore europeo per creare un ponte fra la strategia generale "*Europe 2020*" e le politiche territoriali cofinanziate dai Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE), le quali interessano, in modo differenziato a seconda del grado di sviluppo, tutte le regioni dell'UE. Si fa riferimento agli ormai ben noti 11 Obiettivi Tematici dei Fondi SIE, sulla cui base sono formulati i Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR) cofinanziati dai Fondi SIE (sono riportati nell'articolo 9 del Regolamento generale sui Fondi SIE del 2013).

Altri metodi di classificazione dei fondi europei

Un'altra classificazione molto importante – e molto usata – dei fondi dell'UE è quella che fa riferimento ai "metodi di esecuzione" del bilancio stabiliti dal Reg. (UE, Euratom) N. 966/2012, anche noto come Regolamento finanziario, in quanto stabilisce appunto le regole generali di gestione del sistema di finanza pubblica dell'UE.

Il Regolamento finanziario del 2012 ha fatto finalmente maggiore chiarezza sui metodi di esecuzione del bilancio.

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

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

Un paio di note chiarificatrici:

- sulla base del dettato dell’art. 58 del Regolamento finanziario, le funzioni di gestione finanziaria e di esecuzione degli interventi “a gestione concorrente” sono affidate ad Amministrazioni nazionali e regionali degli Stati Membri (formalmente il Regolamento indica gli Stati Membri). I Fondi SIE, pertanto, andrebbero sempre indicati come fondi “a gestione concorrente”. La distinzione fra fondi “diretti” e fondi “indiretti” come viene generalmente proposta in Italia è quindi palesemente fallace e fuorviante. Forse anche un po’ più di attenzione ai termini usati contribuirebbe ad aumentare il tasso di successo degli operatori italiani che rispondono alle *calls for proposals* relative ai Programmi “a gestione diretta”. Come rimarcava in modo un po’ isterico Nanni Moretti in “Palombella rossa”, “*le parole sono importanti*”,
- la mappatura per metodi di esecuzione del bilancio è propedeutica alla corretta individuazione degli Enti “delegati” alla gestione dei finanziamenti (gli Enti erogatori vanno dalle Direzioni Generali della Commissione, alle agenzie esecutive direttamente controllate dalla Commissione, alle agenzie nazionali, quali l’ISFOL in Italia, ai Ministeri del governo centrale che gestiscono dei PON e alle Regioni e agli Organismi Intermedi che gestiscono le azioni dei POR). Questa mappatura è fondamentale per definire una strategia ben pianificata di accesso alle opportunità dischiuse da *calls for tenders* (per l’accesso agli

appalti), *calls for proposals* (per l'accesso alle sovvenzioni) e dagli "strumenti finanziari" (strumenti per favorire l'accesso delle imprese a capitale di rischio e di debito) e, fattore non secondario, selezionare in modo efficace ed efficiente l'informazione realmente rilevante.

Altre due classificazioni dei fondi europei particolarmente utili sono:

- la classificazione per beneficiari, ossia gli operatori che ricevono i finanziamenti una volta che il progetto candidato è stato ammesso a beneficio e gestiscono e rendicontano il progetto secondo rigidi principi di buona gestione finanziaria [2];
- la classificazione sulla base dei potenziali destinatari finali dei progetti (e dei fondi), che non vanno mai confusi con i beneficiari. Per destinatari finali si intendono gli operatori che "ricevono" i benefici del progetto (persone fisiche o anche persone giuridiche). Si potranno pertanto suddividere Programmi/fondi e linee di intervento per studenti, disoccupati, persone anziane, o anche PMI locali o artigiani che beneficiano degli interventi a sostegno della competitività delle imprese (siano essi finanziati dal Programma "tematico" COSME o da azioni del FESR e del FSE) [3].

Certamente questo post, per motivi di spazio, ha proposto una presentazione un po' sommaria dei criteri di mappatura dei fondi europei. Per coloro che fossero interessati ad approfondire meglio le ragioni dell'importanza della mappatura e i possibili risultati di questa a seconda dei vari criteri di riferimento (avendo anche la possibilità di esaminare qualche esempio concreto), si può consultare una Guida breve che si intitola, appunto, "**La mappatura dei fondi europei 2014-2020**" che ho elaborato nei ritagli di tempo negli ultimi due mesi per aggiornarmi sui vari finanziamenti dell'UE, Guida disponibile nella sezione **Open Library/Guides** di questo sito.

Va riconosciuto, inoltre, che la mappatura dei finanziamenti europei è certamente:

- operazione un po' noiosa, *time consuming* e che richiede una notevole conoscenza del sistema istituzionale-legislativo dell'UE e del suo sistema finanziario,
- operazione i cui risultati finali sono comunque parziali, in quanto, a fronte del continuo ampliamento delle tipologie di azioni cofinanziate dai singoli Programmi "tematici" – sempre più organizzati come Programmi Quadro – e dai Fondi SIE, servirebbe di scendere a livello di singole linee di finanziamento e non fermarsi al singolo Programma o al singolo Fondo SIE (questo limite lo scrivente lo ha chiaramente riconosciuto e presentato meglio nella Guida a cui si è fatto appena cenno).

Ciò detto, in relazione alla mappatura dei fondi europei vale un po', in senso lato, il "*le parole sono importanti*" di Nanni Moretti.
Se non abbiamo ben chiaro non solo come si chiamano i vari strumenti di finanziamento dell'UE, ma anche come stanno in relazione fra di loro e come si collocano rispetto al complesso mosaico delle politiche pubbliche dell'UE, come possiamo sperare di rispondere alle *calls for proposals* della Commissione o agli avvisi di finanziamento regionali con delle proposte progettuali coerenti con gli obiettivi strategici dell'Ente erogatore e con i criteri di merito di selezione dei progetti?

*****

[1] Il sistema di finanza pubblica dell'UE, dal lato delle spese, si incardina su due strumenti:

- il QFP che definisce per le grandi priorità politiche di intervento (rubriche) il sentiero di evoluzione delle spese pubbliche della UE. Il QFP approvato nell'autunno

2013 copre gli anni dal 2014 al 2020;

- il bilancio annuale, che è il vero strumento autorizzativo della spesa pubblica europea. Come dice il nome, viene approvato annualmente.

Il sistema di finanza pubblica dell'UE è molto complesso, ma preziose indicazioni si possono raccogliere sulle varie pagine html sul sito della Direzione Generale Budget della Commissione:
http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm

[2] Fra i beneficiari si possono annoverare imprese commerciali, organizzazioni non profit e imprese "a vocazione sociale", Camere di Commercio, Agenzie di Sviluppo Locale, incubatori di impresa, organizzazioni datoriali, sindacali e di categoria, Enti Locali, Dipartimenti di Amm.ni regionali e di Ministeri, Altre Istituzioni pubbliche (dalle ASL a teatri e biblioteche comunali), Istituti scolastici, Università (pubbliche e private) e centri di ricerca pubblici e privati.
E' sempre opportuno verificare con attenzione le condizioni di ammissibilità a beneficio delle varie organizzazioni richiamate sopra sul testo del Regolamento istitutivo di Programmi "tematici" e Fondi SIE, sull'avviso pubblico di finanziamento e sulla documentazione a corredo dell'avviso pubblico.

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

- "beneficiario": un organismo, pubblico o privato e, solo ai fini del Regolamento FEASR e del Regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; e, nel quadro dei regimi di aiuti di stato… l'organismo che riceve l'aiuto; e, nel quadro degli strumenti finanziari…. l'organismo che attua lo strumento finanziario ovvero,

se del caso, il fondo di fondi (art. 2, comma 10);

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