

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
ENTI LOCALI

A cura di

Mauro Varotto

Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali

Strumenti di europrogettazione per l'accesso
ai finanziamenti e la gestione dei progetti

Liliana Braggion
Fabio Cardin
Claudia Forzan
Elisabetta Grigoletto
Marta Krakowiak
Chiara Licata
Marco Meggiolaro
Antonella Polloniato
Gioia Sirignano
Daniele Stecco
Stefano Toffanin
Mauro Varotto



IPSOA
Gruppo Wolters Kluwer



Leggi d'Italia Professionale
Gruppo Wolters Kluwer

INTRODUZIONE

Accogliendo l'invito dell'Editore di aggiornare alle novità introdotte dal trattato di Lisbona un mio precedente lavoro di carattere divulgativo sul diritto e le politiche dell'Unione europea, ho deciso, col sostegno convinto della mia "editor" di sempre, la dott.ssa Margherita Turrise, di realizzare un testo a più mani: un manuale di euro-progettazione, scritto da alcuni tra i migliori professionisti ed esperti del settore.

Da un lato, infatti, il volume abbina alle informazioni più aggiornate sull'UE e le sue politiche, una vera e propria guida all'elaborazione di progetti europei: a una prima parte che descrive l'attuale assetto istituzionale e giuridico dell'UE, la sua storia, le politiche e i programmi di maggiore interesse per gli enti locali, segue una seconda parte dedicata al suo sistema finanziario, alle modalità per reperire informazioni sui suoi finanziamenti, alla descrizione delle metodologie per elaborare e gestire un progetto europeo e progettare e valutare un'opera pubblica.

Dall'altro lato, l'opera riunisce in un solo volume i più qualificati professionisti ed esperti italiani di politiche e programmi dell'UE, coi quali ho avuto modo di collaborare in oltre vent'anni di attività professionale, soprattutto, ma non esclusivamente, all'interno di quelle "scuole" italiane nel campo dell'europrogettazione e della finanza agevolata che sono le società Euris - *European Researches Investments Services* ed Euris Europe di Padova, nelle quali ho iniziato e sviluppato la mia personale esperienza professionale sin dal 1988, quando ancora le istituzioni e le politiche europee in Italia erano poco conosciute e le relative risorse finanziarie rimanevano inutilizzate.

Questo lavoro, quindi, non poteva non essere dedicato all'imprenditore che è stato tra i primi a scommettere sull'Europa e ad avere l'intuizione di fondare un'impresa che promuovesse l'integrazione europea attraverso servizi in grado di facilitare l'accesso alle politiche e ai programmi dell'UE da parte di aziende, associazioni, pubbliche amministrazioni: il dott. Ruggero Targhetta, Presidente del Gruppo Euris.

Mauro Varotto

SOMMARIO

Profilo autori	
Introduzione	

PARTE I

STORIA, ISTITUZIONI, POLITICHE E PROGRAMMI DELL'UNIONE EUROPEA

Capitolo 1 - L'Unione europea oggi: profili istituzionali e giuridici

di Mauro Varotto

1.	I trattati istitutivi dell'Unione europea	
2.	I principi fondamentali e gli obiettivi	
3.	Gli ambiti di attività e le politiche	
3.1.	Le categorie di competenze legislative dell'UE	
4.	Le istituzioni	
4.1.	Il Parlamento europeo	
4.2.	Il Consiglio europeo	
4.3.	Il Consiglio dell'Unione europea	
4.4.	La Commissione europea	
4.5.	La Corte di giustizia dell'Unione europea	
4.6.	La Banca centrale europea	
4.7.	La Corte dei conti	
5.	Gli organi, gli organismi e le agenzie	
5.1.	Il Comitato economico e sociale europeo e il comitato delle Regioni	
5.2.	La Banca europea per gli investimenti	
5.3.	Il Mediatore europeo	
5.4.	Le agenzie	
6.	Gli strumenti giuridici	
6.1.	La gerarchia delle norme dell'UE	
6.2.	Il diritto primario	
6.3.	Gli accordi internazionali	
6.4.	Il diritto derivato	
6.5.	Altri atti	

7. La procedura legislativa ordinaria
8. Ordinamento giuridico italiano e diritto dell'UE
- 8.1. La diretta applicabilità e il primato del diritto dell'UE .
- 8.2. La partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'UE in Italia

Capitolo 2 - Dai Trattati di Parigi e di Roma al Trattato di Lisbona: la partecipazione dell'Italia all'Unione europea

di Antonella Polloniato

1. Introduzione: l'Europa dei piccoli passi
2. I primi tentativi di cooperazione in Europa
3. Le origini delle Comunità europee: la Comunità europea del carbone e dell'acciaio
4. L'Italia nel negoziato CECA
5. Dal fallimento della Comunità europea di difesa alle Comunità europee
6. La Comunità economica europea
7. La Comunità europea dell'energia atomica
8. L'Italia nel negoziato CEE
9. L'evoluzione delle Comunità europee
10. I primi tre ampliamenti
11. Verso l'Unione europea: l'Atto Unico Europeo
12. L'Unione europea
- 12.1. Il trattato di Maastricht sull'Unione europea
13. Il quarto ampliamento
14. Il trattato di Amsterdam
15. Il trattato di Nizza
16. Il quinto ampliamento e gli ampliamenti futuri
17. Dalla "Costituzione per L'Europa" al "Trattato di Lisbona"
18. Conclusioni: l'Unione europea fattore di pace e prosperità.....

Capitolo 3 - I programmi pluriennali dell'Unione europea di interesse per gli Enti locali

di Elisabetta Grigoletto

1. Introduzione
2. I programmi per favorire una crescita sostenibile: la nuova iniziativa strategica "Europa 2020"

2.1.	Programma per l'occupazione e la solidarietà sociale ..
2.2.	Programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente
2.3.	Programma per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci
3.	I programmi per la gestione delle risorse naturali
3.1.	Lo strumento finanziario per l'ambiente
3.2.	Il programma per l'energia intelligente
4.	I programmi per sviluppare la cittadinanza europea
4.1.	Il programma per promuovere la cittadinanza europea attiva
4.2.	Il programma per la cultura
4.3.	Il programma per i giovani
4.4.	Il programma per la salute pubblica
5.	I programmi per fare dell'Europa uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia
5.1.	Il programma per la lotta contro la violenza
5.2.	Il programma per la lotta contro la droga
5.3.	Il programma per i diritti fondamentali e la cittadinanza
5.4.	Lo strumento finanziario per la protezione civile
5.5.	Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi

Capitolo 4 - La politica unitaria, nazionale ed europea, di coesione economica, sociale e territoriale e le opportunità per gli enti locali

di Liliana Braggion

1.	Premessa
2.	La politica di coesione dell'UE: i fondi a finalità strutturale
2.1.	I coordinamento dei fondi a finalità strutturale
2.2.	Gli obiettivi prioritari dei fondi a finalità strutturale
2.3.	Ammissibilità geografica agli obiettivi prioritari
2.4.	Ambito di intervento dei fondi a finalità strutturale
2.5.	Risorse finanziarie globali e ripartizione
2.6.	Principi di intervento dei fondi a finalità strutturale
2.7.	Programmazione dei fondi a finalità strutturale

- 2.8. Programmazione dei fondi a finalità strutturale in Italia
- 3. La politica nazionale di coesione: il Fondo per le aree sottoutilizzate
- 3.1. Ambito di intervento del FAS
- 3.2. Principi orizzontali della politica di coesione unitaria e principi di intervento del FAS
- 3.3. Programmazione unitaria e criteri di programmazione del FAS
- 4. La politica unitaria, nazionale ed europea, di coesione: risorse finanziarie e programmi operativi
- 4.1. Risorse finanziarie
- 4.2. I programmi operativi e attuativi
- 4.3. Informazioni relative all'accesso alle risorse finanziarie previste dai programmi operativi e attuativi

Capitolo 5 - La politica agricola comune e gli strumenti per lo sviluppo delle aree rurali

di Claudia Forzan

- 1. L'evoluzione della PAC e la sua articolazione
- 1.1. Il primo pilastro della PAC
- 1.2. Il secondo pilastro della PAC
- 2. L'evoluzione delle misure di sviluppo rurale dell'UE sino ad oggi
- 3. I due fondi europei agricoli
- 4. L'approccio strategico del Regolamento sullo sviluppo rurale
- 5. Il sistema della programmazione dello sviluppo rurale
- 5.1. Gli orientamenti strategici comunitari
- 5.2. Il piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale
- 5.3. I programmi regionali di sviluppo rurale
- 6. Le azioni integrate territoriali per lo sviluppo delle aree rurali
- 6.1. La definizione del territorio di intervento
- 6.2. La formazione del partenariato
- 6.3. La definizione della strategia di sviluppo locale
- 6.4. Alcuni esempi di attuazione dell'approccio integrato territoriale

PARTE II
STRUMENTI PER LA PARTECIPAZIONE
AI PROGRAMMI DELL'UNIONE EUROPEA

Capitolo 6 - Il sistema finanziario dell'Unione europea

di Mauro Varotto

1. La progressiva unificazione degli strumenti di bilancio
2. La conquista dell'autonomia finanziaria
3. La ricerca di un equilibrio dei poteri di bilancio tra le istituzioni
4. La crisi del sistema finanziario
- 4.1. La conflittualità istituzionale
- 4.2. La questione degli squilibri di bilancio
- 4.3. Lo sviluppo delle politiche dell'UE e l'inadeguatezza delle entrate
5. La soluzione politica della crisi: il "pacchetto Delors I"
- 5.1. L'accordo interistituzionale e le prospettive finanziarie 1988-1992
- 5.2. La decisione sulle risorse proprie
- 5.3. La disciplina di bilancio
6. I pacchetti "Delors II" e "Agenda 2000"
7. L'agenda 2007-2013 dell'UE
- 7.1. L'accordo interistituzionale e il quadro finanziario 2007-2013
8. Le fonti giuridiche
9. Le entrate e il sistema delle risorse proprie
10. Le spese: il quadro finanziario pluriennale
11. Il bilancio generale dell'UE
- 11.1. I principi di bilancio
- 11.2. Formazione e procedura di approvazione del bilancio
- 11.3. Struttura e presentazione del bilancio
12. L'esecuzione del bilancio
- 12.1. Le competenze di esecuzione
- 12.2. Le condizioni di esecuzione
- 12.3. Gli agenti finanziari
- 12.4. Il controllo esterno del bilancio
- 12.5. La lotta contro le frodi: l'OLAF

Capitolo 7 - Le fonti di informazione sulle attività e i programmi dell'Unione europea

di Fabio Cardin

1. Il diritto di accesso agli atti
 - 1.1. Le modalità di accesso agli atti
 - 1.2. Regime linguistico
2. La Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
3. Altre fonti e banche dati on line
 - 3.1. EUR-Lex
 - 3.2. PreLex
 - 3.3. CEIL - L'osservatorio legislativo del PE
 - 3.4. Raccolta della giurisprudenza della Corte e del Tribunale di primo grado
 - 3.5. Banca dati Dorie
4. Guida alla banca dati EUR-Lex
 - 4.1. Funzioni di EUR-Lex
 - 4.2. Ricerca delle sovvenzioni dell'UE

Capitolo 8 - L'elaborazione di un progetto di cooperazione territoriale europea cofinanziato dall'Unione europea

di Marco Meggiolaro

1. L'intervento finanziario dell'UE: appalti e sovvenzioni
2. Il quadro di riferimento giuridico
3. La forma delle sovvenzioni
4. I principi di concessione delle sovvenzioni
5. La procedura di concessione delle sovvenzioni
6. L'invito a presentare proposte
7. La domanda di sovvenzione
8. La procedura di valutazione
9. Inquadramento generale dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" dei Fondi strutturali dell'UE
10. Guida alla preparazione di un progetto di cooperazione europea
 - 10.1. Il progetto di cooperazione
 - 10.2. L'analisi dei fabbisogni e la verifica di fattibilità
 - 10.3. Elaborazione del concept progettuale
 - 10.4. La costruzione del partenariato

- 10.5. La pubblicazione dell'invito a presentare proposte e la predisposizione della documentazione
- 10.6. L'elaborazione dell'application form e del piano finanziario del progetto
- 10.7. Supervisione finale, procedura di controllo e chiusura del progetto

Capitolo 9 - La gestione di un progetto di cooperazione territoriale europea cofinanziato dall'Unione europea

di Chiara Licata

- 1. La sana gestione finanziaria delle sovvenzioni dell'UE
- 2. La decisione e la convenzione di sovvenzione
- 3. I pagamenti delle sovvenzioni e i controlli
- 4. La gestione di un progetto di cooperazione territoriale europea
- 4.1. Il sistema di gestione e controllo: i soggetti coinvolti ...
- 4.2. Il sistema di gestione economico-finanziaria del progetto: rendicontazione e certificazione delle spese
- 4.3. Il sistema di monitoraggio
- 4.4. Il sistema di archiviazione
- 5. La valutazione, la conclusione e gli ulteriori sviluppi di un progetto di cooperazione territoriale europea
- 5.1. La valutazione del progetto
- 5.2. La chiusura del progetto
- 5.3. Sostenibilità e follow up del progetto

Capitolo 10 - L'analisi e la valutazione di un progetto di investimento pubblico

di Daniele Stecco

- 1. Premessa
- 2. La valutazione economico-finanziaria dell'opera pubblica
- 3. I principali elementi dell'analisi costi-benefici
- 3.1. Domanda attuale e potenziale e bacino d'utenza
- 3.2. Offerta attuale e offerta potenziale
- 3.3. Analisi della domanda soddisfatta
- 3.4. Bilancio domanda/offerta
- 3.5. Potenzialità produttiva massima dell'opera

3.6.	Obiettivi di vendita
3.7.	Analisi dei costi di investimento, stima dei tempi di realizzazione
3.8.	Determinazione delle fonti di copertura dell'opera e prospetto di calcolo dell'ammortamento tecnico in ca- so di mutuo
3.9.	Analisi dei costi di gestione
3.10.	Analisi dei costi di esercizio
3.11.	Analisi dei proventi non derivanti da tariffa
3.12.	Analisi dei rientri da tariffa
3.13.	Verifica dell'equilibrio economico e finanziario
4.	Esempio di valutazione economico finanziaria di una sala ci- nema comunale
4.1.	Il quadro di riferimento: l'offerta attuale e potenziale ..
4.2.	Il quadro di riferimento: la domanda attuale e poten- ziale
4.3.	Il bacino di utenza dell'opera
4.4.	Analisi della domanda attuale e potenziale
4.5.	Analisi della domanda già soddisfatta
4.6.	Il bilancio domanda/offerta
4.7.	La potenzialità produttiva massima dell'opera
4.8.	Gli obiettivi di vendita
4.9.	Costi di investimento e tempi di realizzazione
4.10.	Prospetto di calcolo dell'ammortamento tecnico
4.11.	Piano finanziario di investimento
4.12.	Analisi dei costi di gestione
4.13.	Analisi dei costi di esercizio
4.14.	Rientri non tariffari
4.15.	Costruzione del piano economico-finanziario e deter- minazione della tariffa
4.16.	Equilibrio economico-finanziario
5.	Esempio di valutazione economico finanziaria di un impianto di risalita
5.1.	Descrizione e obiettivi dell'intervento
5.2.	Il quadro di riferimento: bilancio domanda/offerta
5.3.	Il quadro di riferimento: l'offerta attuale e potenziale ..
5.4.	Il quadro di riferimento: La domanda attuale e poten- ziale
5.5.	Il bilancio domanda/offerta

5.6.	Gli obiettivi di vendita
5.7.	Gli obiettivi di vendita
5.8.	Rapporti con la programmazione settoriale o di area ...
5.9.	utorizzazioni e concessioni necessarie e stato delle pro- cedure amministrative
5.10.	Cronoprogramma
5.11.	Costi di investimento e tempi di realizzazione
5.12.	Prospetto di calcolo dell'ammortamento tecnico
5.13.	Piano finanziario di investimento e prospetto di calco- lo dell'ammortamento finanziario
5.14.	Analisi dei costi di gestione
5.15.	Analisi dei costi di esercizio
5.16.	Costruzione del piano economico-finanziario e deter- minazione della tariffa
5.17.	Equilibrio economico-finanziario

APPENDICE

Appendice 1 - Metodologie di Investment Attraction da parte degli enti locali

a cura di Stefano Toffanin

1. Le agevolazioni per attrarre gli investimenti delle imprese
2. Struttura di un piano di marketing territoriale

Appendice 2 - Glossario dell'europrogettazione

a cura di Marta Krakowiak

Appendice 3 - I programmi pluriennali dell'UE

a cura di Gioia Sirignano

1. Premessa metodologica
2. Rubrica 1A - Competitività per la crescita e l'occupazione
3. Rubrica 2 - Conservazione e gestione delle risorse naturali
4. Rubrica 3A - Libertà, sicurezza e giustizia
5. Rubrica 3B - Cittadinanza

Le politiche e i programmi dell'Unione europea rappresentano un **importante opportunità per gli enti locali**: essi sono una fonte di **risorse finanziarie "aggiuntive"** per realizzare anche a livello locale, come prevede il nuovo art. 119 Cost., iniziative finalizzate a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

L'opera si rivolge a tutti coloro che, a vario titolo, operano nella pubblica amministrazione, fornendo gli **strumenti conoscitivi e operativi** necessari, innanzitutto, **per orientarsi tra i numerosi programmi e iniziative dell'Unione europea**; in secondo luogo, per partecipare con successo a essi e **beneficiare delle relative sovvenzioni**.

L'approccio proposto dal volume non è teorico, ma è fondato **sulle competenze e le esperienze professionali degli Autori**, i quali, in numerosi anni di consulenza agli enti locali e alle imprese, hanno approfondito e sviluppato metodologie e strumenti per la progettazione, l'implementazione, il monitoraggio, la valutazione e il controllo di progetti e di programmi cofinanziati dall'Unione europea.

Nella prima parte il volume presenta le istituzioni, le politiche e i programmi di diretto interesse per gli enti locali; nella seconda, gli strumenti indispensabili per partecipare a tali opportunità, dalle fonti di informazione alle tecniche di redazione e gestione di un progetto europeo, alle modalità di analisi degli investimenti pubblici.

Completano il volume un **utile glossario dell'europrogettazione**, che contiene i termini chiave usati nella redazione delle proposte progettuali, **sia in italiano che in inglese**, nonché un **elenco completo dei vigenti programmi pluriennali dell'Unione europea**.

