

# **LSC**

Laboratorio di Scienze della Cittadinanza

---

“FORMAZIONE PER DIRIGENTI DELLE REGIONI ROMENE E ALTRI PROFESSIONISTI SULLA  
GESTIONE DEI FONDI EUROPEI”,

(GEFER)

Simonetta Bormioli, Stefano Taurelli

## **Linee guida per la formazione all'europrogettazione**

Nel quadro della Legge 212/92, protocollo n. 60/P/0555427 del 23/12/2004  
Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per i Paesi dell'Europa

In partnership con l'Unione Nazionale dei Consigli delle Contee della Romania



Luglio 2007



## Indice

<b>Introduzione</b>	1
1. Descrizione sintetica del progetto	3
2. Schema generale delle linee guida	7
3. Avvertenze e cautele	9

### PARTE PRIMA

#### **Linee guida per un'interpretazione sperimentale dell'europrogettazione**

##### Capitolo Primo

<b>L'attuale contesto per l'europrogettazione in Romania</b>	15
1. Le trasformazioni in atto	19
2. La capacità di assorbimento dei fondi europei	24
3. La capacità di progettazione	26
4. L'offerta formativa di <i>capacity building</i> e di <i>institutional building</i>	29
5. Il dibattito sulle teorie della progettazione	31

##### Capitolo Secondo

<b>I risultati della ricerca</b>	33
1. Primo risultato	37
2. Secondo risultato	40
3. Terzo risultato	44
4. Quarto risultato	46
5. Quinto risultato	48

Sintesi	51
---------	----

PARTE SECONDA  
**Linee guida per la progettazione  
di azioni formative sull'europrogettazione**

Capitolo Primo

<b>L'impostazione generale delle azioni formative sull'europrogettazione</b>	57
1. Adottare un approccio non lineare alla progettazione	59
2. Identificare i fabbisogni formativi	61
3. Delineare i percorsi formativi e articularli in cicli didattici	63
4. Fondare le attività formative su un orientamento sperimentale	66
5. Assumere la prospettiva dell'adult education	69

Capitolo Secondo

<b>Aspetti metodologici e tecnici delle azioni formative sull'europrogettazione</b>	73
1. Utilizzare tre differenti didattiche	75
1.1. La didattica integrata	75
1.2. La didattica residenziale	76
1.3. La didattica a distanza	76
1.4. L'alternanza delle tre didattiche	77
2. Fare ricorso a una pluralità di strumenti didattici	77
3. Utilizzare alcune tecniche	81
3.1. Il <i>tutoring</i>	82
3.2. Il <i>benchmarking</i>	83
3.3. Il <i>networking</i>	85

Sintesi	89
---------	----

PARTE TERZA  
**Linee guida per la costruzione di capacità  
funzionali all'europrogettazione**

Capitolo Primo	
<b>“Conoscenza”</b>	95
1. Rationale	97
2. I fenomeni di ostacolo	97
3. Per saperne di più	101
4. Raccomandazioni	102
Capitolo Secondo	
<b>“Rapporti con la realtà”</b>	105
1. Rationale	107
2. I fenomeni di ostacolo	108
3. Per saperne di più	110
4. Raccomandazioni	111
Capitolo Terzo	
<b>“Responsabilità”</b>	113
1. Rationale	115
2. I fenomeni di ostacolo	115
3. Per saperne di più	118
4. Raccomandazioni	118
Capitolo Quarto	
<b>“Decisionalità”</b>	121
1. Rationale	123
2. I fenomeni di ostacolo	123
3. Per saperne di più	125
4. Raccomandazioni	126
Capitolo Quinto	
<b>“Linguaggi”</b>	127
1. Rationale	129
2. I fenomeni di ostacolo	130

3. Per saperne di più	134
4. Raccomandazioni	135
Capitolo Sesto	
<b>“Capitale sociale”</b>	137
1. Rationale	139
2. I fenomeni di ostacolo	139
3. Per saperne di più	142
4. Raccomandazioni	143
Capitolo Settimo	
<b>“Team work”</b>	147
1. Rationale	149
2. I fenomeni di ostacolo	149
3. Per saperne di più	152
4. Raccomandazioni	153
Sintesi	155

PARTE QUARTA  
**Linee guida per la gestione dei fattori  
di rischio oggettivi**

Capitolo Primo	
<b>Il fattore di rischio “Politiche”</b>	161
1. Rationale	163
2. I fenomeni di ostacolo	163
3. Per saperne di più	167
Capitolo Secondo	
<b>Il fattore di rischio “Adeguamento della Pubblica  Amministrazione romana alle regole dell’adesione  alla Unione Europea”</b>	169
1. Rationale	171

2. I fenomeni di ostacolo	172
3. Per saperne di più	177
Capitolo Terzo	
<b>Il fattore di rischio “Dinamiche delle organizzazioni nella gestione delle funzioni pubbliche o parapubbliche”</b>	181
1. Rationale	183
2. I fenomeni di ostacolo	184
3. Per saperne di più	187
Capitolo Quarto	
<b>Il fattore di rischio “Risorse”</b>	191
1. Rationale	193
2. I fenomeni di ostacolo	193
3. Per saperne di più	197
Capitolo Quinto	
<b>Il fattore di rischio “Dinamiche sociali e istituzionali”</b>	201
1. Rationale	203
2. I fenomeni di ostacolo	203
3. Per saperne di più	207
Capitolo Sesto	
<b>Raccomandazioni per la gestione dei fattori di rischio oggettivi</b>	211
Sintesi	216
<b>Conclusioni</b>	217



# **Introduzione**



## **1. Descrizione sintetica del progetto**

L'adesione all'Unione Europea rappresenta per la Romania una grande **opportunità**, da una molteplicità di punti di vista, non ultimo quello della possibilità di accedere a ingenti risorse per lo sviluppo del Paese.

Tuttavia, anche sulla base delle precedenti esperienze dei fondi pre-adesione, numerosi osservatori hanno segnalato la presenza di criticità che possono ostacolare l'accesso a tali risorse e condizionare la complessiva capacità di assorbimento dei fondi europei. Queste **criticità** sono state ricondotte principalmente a problemi strutturali e culturali (ad esempio, la carente competenza amministrativa) e all'insufficiente capacità di progettare, che i programmi pre-adesione hanno solo in parte contribuito ad affrontare.

L'adesione all'Unione Europea costituisce allora per la Romania, come lo è stato in passato per altri paesi, una **sfida** che ha come posta in gioco la possibilità di realizzare programmi e iniziative di sviluppo economico e sociale realmente efficaci e che si svolge sul terreno della qualità della progettazione dei fondi europei.

Le "Linee guida per la formazione all'europrogettazione" intendono offrire, in questo quadro, un contributo per favorire la progettazione di attività formative rivolte a europrogettatori, fornendo concreti strumenti di carattere interpretativo e didattico, nonché una robusta base empirica di riferimento. Esse sono il risultato di un progetto, dal titolo "Formazione per dirigenti delle regioni romene e altri professionisti sulla gestione dei fondi europei", realizzato da Laboratorio di scienze della cittadinanza (LSC) su incarico della Direzione Generale per i Paesi dell'Europa del Ministero degli Affari Esteri (Protocollo n. 60/P/0555427 del 23/12/2004).

Il progetto (in sigla GEFER), finanziato nell'ambito delle attività previste dalla Legge italiana n. 212/92 riguardante la "Collaborazione con i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale", ha inteso favorire l'accesso e l'utilizzazione dei fondi europei per la realizzazione di progetti a sostegno dello sviluppo sociale della Romania.

## **Gli attori coinvolti nel progetto**

### *I partner*

**Laboratorio di Scienze della Cittadinanza (LSC)**, titolare del progetto, è un'associazione non profit con esperienza in attività di ricerca e formazione, valutazione, assistenza tecnica e comunicazione pubblica, sia in Italia che in altri Paesi. Nato nel 1993, LSC ha operato in differenti campi, come la qualità dei servizi, la formazione di risorse umane, le questioni di genere, la società civile, le migrazioni, la scienza e la tecnologia e lo sviluppo urbano.

**Unione Nazionale dei Consigli delle Contee della Romania (UNCJR)** è un ente pubblico costituito per favorire l'adempimento dei principi dell'autonomia locale e del decentramento della Pubblica Amministrazione locale in Romania. Esso promuove il rafforzamento delle capacità di progettazione dei funzionari pubblici locali.

### *Hanno inoltre collaborato*

**Euroed**, associazione romena che opera sui temi della ricerca e della formazione degli adulti, che ha curato le attività di ricerca in Romania e l'organizzazione dei workshop per la discussione di queste linee guida.

**Centrul Regional de Formare Continua pentru Administratia Publica Locala Bucuresti**, con sede a Bucarest, impegnato nella realizzazione di programmi di formazione continua per i funzionari della pubblica amministrazione locale romena, che ha collaborato alle attività di formazione previste dal progetto.

Il progetto si è avviato in un momento particolarmente favorevole per comprendere il sistema degli ostacoli all'europrogettazione nel paese, sia perché si è svolto in concomitanza con il definitivo ingresso della Romania nell'Unione Europea, sia perché si è potuto avvalere delle esperienze maturate nell'ambito della fase di pre-adesione e, più in generale, del dibattito riguardante le teorie della progettazione sviluppatosi in questi ultimi anni, sia, infine, perché si è potuto confrontare con molti dei numerosi attori che si muovono nel campo della progettazione dei fondi europei. Il progetto, per raggiungere la finalità generale indicata in precedenza – quella cioè di facilitare l'accesso e l'utilizzazione dei fondi europei – si è configurato come un percorso integrato di ricerca, di formazione, di sperimentazione e di networking, che è stato accompagnato, per tutta la sua durata, da interventi di monitoraggio e di valutazione.

## La ricerca

La ricerca ha avuto l'obiettivo di individuare gli ostacoli per le attività di europrogettazione. Per perseguire tale obiettivo, nell'ambito della ricerca è stata condotta una ricognizione internazionale sulla documentazione e sulla letteratura scientifica, che ha portato all'identificazione di 678 reperti linguistici contenenti segnalazioni di elementi di ostacolo o di facilitazione per l'europrogettazione, rilevati nei vecchi e nei nuovi stati membri.

Successivamente, mediante una procedura di analisi semantica e del contenuto, i 678 reperti sono stati ricondotti a 172 fenomeni di ostacolo o di facilitazione all'europrogettazione. L'insieme di questi fenomeni ha consentito la definizione di una "mappa ideale", ancora non verificata in rapporto al contesto romeno (e per questo "ideale"), che è stata sottoposta successivamente a un processo di validazione da parte di 54 informatori qualificati romeni, ai quali è stato richiesto di rivedere analiticamente i fenomeni proposti al suo interno.

<b>Gli informatori qualificati consultati</b>	
Pubblica Amministrazione Centrale (ministeri, Agenzie nazionali)	8
Pubblica Amministrazione Locale (Agenzie regionali, enti locali, associazioni di enti locali)	9
Consigli delle Contee	6
Agenzie per lo Sviluppo Regionale	2
Ong, associazioni e fondazioni	15
Società di consulenza e associazioni datoriali	5
Università, enti di ricerca e di formazione	7
Organizzazioni internazionali	2

Sulla base dei giudizi e delle indicazioni raccolte, una commissione appositamente costituita ha gestito il passaggio dalla cosiddetta "mappa ideale" alla "mappa reale" degli ostacoli all'europrogettazione in Romania (denominata "reale" in quanto verificata attraverso un confronto con la realtà romena) e ha individuato una **tassonomia di 12 fattori di ostacolo per l'europrogettazione** (si veda il capitolo seguente).

### **Il corso di formazione**

Successivamente, sulla base delle indicazioni fornite dalla ricerca, è stato progettato e realizzato un corso pilota di formazione alla progettazione di interventi volti allo sviluppo sociale della Romania. Il corso, intitolato “La progettazione per lo sviluppo sociale. Corso di formazione per l’accesso ai fondi europei 2007-2013”, ha avuto come beneficiari 25 persone, tra rappresentanti di organizzazioni pubbliche, private e non profit e funzionari pubblici delle contee e degli enti locali romeni. Il corso si è svolto a Bucarest tra gennaio e marzo 2007 e ha avuto la durata di 240 ore.

Le attività formative si sono concluse con il primo dei workshop previsti dall’itinerario di redazione delle presenti linee guida. In questa occasione sono stati raccolti i suggerimenti degli allievi in vista della stesura definitiva del testo.

### **Assistenza tecnica**

Infine, LSC ha garantito un’attività di **assistenza alla progettazione**, rivolta ai partecipanti al corso di formazione, nel periodo immediatamente successivo alla sua conclusione.

L’assistenza alla progettazione è consistita in un supporto alla progettazione delle organizzazioni di appartenenza dei partecipanti al corso. Essa ha riguardato in particolare:

- la selezione di opportunità di finanziamento (esame delle calls for proposals e dei programmi, realizzazione di studi preliminari);
- la determinazione della project idea (brainstorming);
- l’identificazione dei partner e la costruzione della partnership;
- la redazione della nota progettuale;
- la realizzazione del controllo economico e delle capacità delle risorse umane;
- la trasduzione della nota progettuale nel formulario e la preparazione del dossier di accompagnamento;
- la conduzione di attività di lobbying.

Per tutta la durata del progetto è stato poi realizzato un **programma di networking**, finalizzato a creare un ambiente favorevole allo svolgimento delle attività e a sensibilizzare i diversi interlocutori alle tematiche trattate.

Sulla base delle informazioni raccolte durante lo svolgimento del progetto, sono state messe a punto le “Linee guida per la formazione all’europrogettazione” oggetto del presente documento. Il testo è stato redatto da Simonetta Bormioli, sociologa formatrice, direttore del progetto, e da Stefano Taurelli, statistico, con la consulenza di Marco Montefalcone, sociologo, e di Giancarlo Quaranta, sociologo e senior consultant.

## **2. Schema generale delle linee guida**

La ricerca e il corso pilota hanno mostrato **l’importanza di una formazione all’europrogettazione** volta a rispondere agli effettivi ostacoli che gli europrogettatori possono incontrare nella loro attività, sia che si tratti di ostacoli legati a una carenza di capacità, che di ostacoli originati dal più vasto contesto sociale e culturale. In questo senso, le linee guida, cercando di valorizzare le lezioni apprese grazie alle attività svolte, si pongono come uno **strumento per facilitare la progettazione di attività formative rivolte a europrogettatori**.

### **I destinatari**

I destinatari delle linee guida sono principalmente i **progettatori di attività formative** sull’europrogettazione, siano esse rivolte ad attori della Pubblica Amministrazione, del settore privato o del non profit.

Le linee guida, inoltre, possono essere uno strumento utile anche per gli stessi europrogettatori, nonché per gli enti istituzionalmente preposti alla gestione dei fondi europei.

### **La struttura**

Le linee guida prendono le mosse da alcune esigenze fondamentali che sono emerse dalla ricerca sugli ostacoli alla progettazione e che hanno

trovato significative verifiche nello stesso corso pilota. In particolare, si tratta delle esigenze di:

- **interpretare la realtà** in cui si svolgono le attività di europrogettazione;
- **fornire indicazioni teoriche, metodologiche e pratiche** per l'organizzazione di corsi di formazione per europrogettatori;
- avere un punto di riferimento pratico per **costruire l'insieme delle capacità funzionali all'europrogettazione**;
- **conoscere e saper fronteggiare i problemi strutturali** legati al contesto sociale e culturale che possono provocare effetti negativi sulle attività di europrogettazione.

Per rispondere alle quattro esigenze segnalate, le linee guida, nella versione definitiva qui proposta, sono state articolate in quattro parti e in un capitolo contenente alcune conclusioni.

- La **Parte Prima** è dedicata all'interpretazione sperimentale dell'europrogettazione alla luce delle questioni in gioco e dei risultati della ricerca.
- La **Parte Seconda** mette a fuoco l'impostazione teorica, metodologica e tecnica proposta per la progettazione e l'implementazione di corsi di europrogettazione.
- La **Parte Terza** tratta della costruzione delle capacità necessarie a colmare i fabbisogni formativi degli europrogettatori;
- La **Parte Quarta** riguarda la costruzione delle capacità necessarie a controllare i rischi strutturali, dipendenti da macro situazioni o processi di lungo periodo di carattere economico, sociale e politico e alla elaborazione di strategie per gestirli.
- **Conclusioni**, in cui sono illustrati in modo sintetico le caratteristiche e i principali contenuti delle "Linee guida".

Le linee guida sono il frutto di un itinerario che, nelle sue diverse fasi, ha visto la partecipazione di numerosi *stakeholders* della progettazione, della gestione dei fondi europei, della formazione e della *governance* territoriale. Come si è detto, nell'ambito di un workshop realizzato a conclusione del corso pilota, gli stessi partecipanti, sono stati coinvolti nella discussione di una proposta di struttura delle presenti linee guida.

Successivamente, si sono tenuti altri due workshop, ai quali hanno preso parte esperti, informatori qualificati e progettatori, oltre che rappresentanti istituzionali.

Il ciclo di workshop che LSC ha promosso ha avuto l'intento di **aumentare il tasso di concretezza** delle linee guida, raccogliendo i contributi di tutti i soggetti a diverso titolo implicati.

Si è cercato, infatti, di dare alle linee guida un **carattere operativo**, indicando soluzioni effettivamente praticabili e alla portata dei soggetti coinvolti e attingendo all'esperienza del corso pilota, alle sperimentazioni realizzate e ai concreti esempi emersi. Si è inoltre tentato di favorire l'accesso diretto del lettore alle fonti di informazione, facendo riferimento, di volta in volta, a esperienze significative, repertori di buone pratiche, attori e organizzazioni che sono riusciti a gestire con successo ostacoli o difficoltà, reti di possibili partner internazionali, organizzazioni in grado di offrire servizi di assistenza e di supporto, ecc.

Questa impostazione ha comportato anche la scelta per uno stile che fosse sintetico, accessibile a tutti e di rapida consultazione.

### **3. Avvertenze e cautele**

Nel presentare le linee guida, è opportuno mettere in evidenza alcune scelte che sono state operate circa numerosi aspetti, anche di tipo linguistico.

Una prima avvertenza riguarda l'espressione "europrogettazione", che è stata utilizzata per indicare l'insieme delle attività necessarie per accedere ai finanziamenti europei.

Per quanto concerne invece l'oggetto e l'ambito di applicazione di queste linee guida, è opportuno chiarire che esse **non costituiscono un manuale dell'europrogettazione**. Esse sono state elaborate, infatti, per favorire l'ideazione e la progettazione di attività formative; pertanto, nella loro redazione non ci si è preoccupati di presentare un quadro organico funzionale alle attività di europrogettazione, alle quali, peraltro, le linee guida fanno largo riferimento.

Le linee guida rappresentano invece uno strumento nel quale i progettatori di attività formative possono trovare concreti spunti per elaborare programmi in grado di consentire ai beneficiari di appropriarsi, non solo delle conoscenze di base dell'europrogettazione, ma anche dell'insieme delle capacità necessarie per accedere con successo ai fondi europei.

In questo senso, le linee guida **non hanno la pretesa di essere esaustive**, ma piuttosto hanno una natura complementare, rispetto sia alla progettazione di iniziative formative, sia alle stesse attività di europrogettazione. Nel primo caso, infatti, esse possono utilmente integrare i manuali per la progettazione di corsi di europrogettazione; nel secondo caso, esse possono essere consultate accanto ad altri strumenti predisposti dalle Management Authorities romene (guida per gli *applicants*, guida per i valutatori, ecc.).

Queste linee guida, inoltre, possono essere utilizzate come sussidio per la progettazione di **diverse tipologie di iniziative di formazione** per europrogettatori, differenti per durata, oggetto, settore e beneficiari. Indipendentemente da queste caratteristiche, che sono spesso vincoli all'interno dei quali deve rientrare la progettazione della formazione, ad esse si può fare ricorso come risorsa per trovare concreti spunti, fonti di informazione e indicazioni su esperienze significative.

Per quanto attiene alle caratteristiche, le linee guida hanno adottato un approccio sperimentale o critico, teso a **ridurre al minimo gli elementi deduttivi**; sono perciò largamente connesse con i fabbisogni formativi concretamente rilevati nel corso pilota di formazione. Esse sono quindi legate allo specifico momento della loro redazione e, per questo, si segnala l'esigenza di sottoporle a un continuo **aggiornamento**. Tuttavia, pur mantenendo un costante riferimento ai fabbisogni formativi emersi durante il corso, si è potuto attingere all'ampia base informativa sull'europrogettazione prodotta nell'ambito della ricerca, base che ha permesso di interpretare e di contestualizzare adeguatamente gli stessi fabbisogni formativi rilevati.

## PARTE PRIMA

# **Linee guida per un'interpretazione sperimentale dell'europrogettazione**



Questa Prima Parte del documento riporta una serie di linee guida per un'interpretazione sperimentale dell'europrogettazione, che rispondono a due esigenze.

- La prima è quella di **fornire alcune coordinate per interpretare il quadro** delle questioni e delle trasformazioni all'interno del quale si situa l'europrogettazione per i nuovi stati membri.
- La seconda è quella di **mettere in luce lo specifico punto di vista** adottato dalle stesse linee guida, che privilegia un approccio "sperimentale", teso a far emergere e trattare i tanti elementi presenti nella realtà (e ampiamente registrati nel corso della ricerca) con i quali chi progetta deve necessariamente confrontarsi.

Nei due prossimi capitoli saranno pertanto presentati, in una forma facilmente utilizzabile dai formatori per la progettazione di attività formative per europrogettatori, in primo luogo, alcuni degli elementi che caratterizzano maggiormente il contesto romeno, e successivamente i principali risultati della ricerca.



Capitolo Primo

**L'attuale contesto per  
l'europrogettazione in Romania**



Le attività di europrogettazione in Romania nel 2007, primo anno dell'ingresso del Paese nell'EU, si svolgono in un contesto segnato da alcuni elementi caratteristici.

La formazione all'europrogettazione deve considerare questi elementi, in modo da trasmettere, oltre alle conoscenze e competenze specifiche, anche alcune essenziali coordinate di riferimento, che la rendano pertinente rispetto a tale contesto.

In particolare, nelle pagine che seguono, si illustreranno alcuni di questi elementi:

- le principali trasformazioni attivate dall'adesione della Romania all'EU, che riguardano la regionalizzazione, la riforma della Pubblica Amministrazione, la crescita della società civile;
- la capacità di assorbimento dei fondi europei;
- la capacità di progettare;
- i limiti dell'offerta formativa riguardante l'europrogettazione;
- il dibattito sulle teorie della progettazione.



## 1. Le trasformazioni in atto

Le attività di europrogettazione in Romania si inseriscono all'interno del più ampio processo di adesione del Paese all'Unione Europea, che ha attivato dinamiche di diversa natura, configurando una situazione in rapida e continua trasformazione.

Ai fini dell'accesso e dell'utilizzazione dei prossimi fondi europei, tre processi appaiono particolarmente significativi:

- il **processo di regionalizzazione**, che ha condotto a una nuova determinazione delle politiche regionali e delle strutture necessarie per la loro implementazione;
- la **riforma della Pubblica amministrazione**, principalmente volto al decentramento amministrativo della Romania e alla riqualificazione professionale del proprio personale;
- il proliferare di nuove organizzazioni della **società civile** interessate a intraprendere attività di europrogettazione.

Questi processi si collocano all'interno della situazione generale della Romania che negli ultimi anni<sup>1</sup> è senz'altro molto migliorata in termini di stabilità e di crescita economica, ma che presenta tuttora forti elementi di difficoltà, gran parte dei quali riconducibili ad aspetti relativi allo sviluppo sociale del Paese. Da qui l'importanza di sfruttare a pieno i fondi messi a disposizione nella programmazione 2007-2013, che saranno molto consistenti (sono attualmente previsti circa trenta miliardi di euro).

### Il processo di regionalizzazione

In Romania, in base alla legge N. 151/1998 e al Decreto N. 268/2000, è stato avviato un **processo di regionalizzazione** che, tramite l'associazione di contee confinanti, ha portato alla costituzione di otto regioni di sviluppo<sup>2</sup> le quali costituiscono gli enti di riferimento per l'attuazione delle politiche di sviluppo regionale ai fini dell'utilizzazione dei finanziamenti comunitari.

---

<sup>1</sup> SAR, *Annual Report and Forecast. Romania in 2006*, in <http://www.sar.org.ro>

<sup>2</sup> Le regioni di sviluppo corrispondono alla ripartizione NUTS dell'Unione Europea. La Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è stata elaborata da Eurostat per fornire una ripartizione unica e uniforme delle unità territoriali per la compilazione di statistiche regionali per l'Unione Europea.

Per ciascuna delle regioni di sviluppo, che non rappresentano né distretti territoriali, né articolazioni decentrate della Pubblica Amministrazione, sono stati costituiti un Regional Development Council (RDC) e una Regional Development Agency (RDA), “entità non governative, non profit, che agiscono nel campo dello sviluppo regionale”. Questi organismi hanno un punto di raccordo nel National Council for Regional Development (NCRD), presieduto dal Primo Ministro e formato dai presidenti e dai vicepresidenti delle RDCs e da rappresentanti del Governo.

#### **Le regioni di sviluppo**

Le regioni di sviluppo sono:

Nord Est	Romania Ovest
Sud Est	Nord Ovest
Muntenia Sud	Centro
Oltenia Sud Ovest	Bucarest – Ilfov

#### **La riforma della Pubblica Amministrazione**

La riforma della Pubblica Amministrazione in Romania è stata avviata successivamente all'adozione della nuova Costituzione nel 1991. Nel decennio successivo, però, visti gli scarsi risultati conseguiti dal processo riformatore, il governo romeno ha stabilito di promuovere una strategia di **accelerazione della riforma** funzionale, tra l'altro, a soddisfare i requisiti richiesti per l'ingresso nell'Unione Europea. Nel 2004 è stata così avviata una **strategia di sostegno alla riforma della Pubblica Amministrazione**, fondata su tre principi-guida per la *governance* locale, definiti dalla legge N. 429/2003 di revisione della Costituzione, riguardanti il decentramento decisionale, l'autonomia locale e il decentramento delle risorse e dei servizi pubblici dal livello centrale dello stato a quelli locali.

La riforma della Pubblica Amministrazione – che è tuttora in corso di realizzazione – prevede, inoltre, un forte sostegno alla **professionalizzazione** dei pubblici impiegati. A questo scopo, nel 2002 è stato creato il National Institute of Administration (INA) che, in funzione del rafforzamento delle capacità professionali, eroga attività di formazione rivolte ai pubblici amministratori ai livelli centrale, regionale e municipale.

## Lo sviluppo della società civile

Il terzo fenomeno di mutamento in atto è rappresentato dallo sviluppo della società civile<sup>3</sup>, che ha avuto luogo prevalentemente a partire dalla caduta del regime di Ceausescu nel 1989 e, in modo particolare, nel corso degli ultimi anni, in concomitanza con la conclusione del processo di adesione e con l'ingresso effettivo, della Romania nell'Unione Europea. I primi anni '90 sono stati infatti caratterizzati dall'esistenza di relazioni fortemente controverse tra il nuovo sistema politico e le organizzazioni della società civile, nonché dal coinvolgimento di alcune di tali organizzazioni in episodi di frode e di evasione fiscale, che hanno contribuito a creare presso la stessa opinione pubblica romena una rappresentazione fortemente negativa di quest'area di attori. A partire dal 2000, invece, con l'avvio di un graduale miglioramento delle relazioni tra società civile e strutture istituzionali di governo, si è assistito a un progressivo aumento numerico delle organizzazioni non governative soprattutto nelle aree urbane (attualmente, in Romania sono registrate oltre 30.000 organizzazioni; ciò significa che probabilmente il loro numero, considerando quelle non registrate, sia molto più ampio). Lo sviluppo di tali attori è considerato da molti come un processo sociale emergente, oltretutto fortemente sostenuto dai diversi donatori internazionali, in quanto considerato indispensabile per favorire l'ingresso nella UE e il processo di transizione.

Nonostante le difficoltà che tuttora incontrano (riguardanti, ad esempio, l'identificazione e la disponibilità delle fonti di finanziamento o la capacità di mantenere al proprio interno uno staff qualificato), le organizzazioni della società civile stanno differenziando sempre più i settori di intervento (per fare alcuni esempi, dall'erogazione dei servizi sociali allo sviluppo comunitario, dalla salvaguardia dell'ambiente alla tutela della pratica della trasparenza presso i mass media), migliorando le proprie prestazioni professionali e aumentando la propria credibilità. Nel complesso, dunque, esse vanno considerate tra i principali attori del processo di sviluppo del Paese. Si tratta di attori che, in funzione della propria sostenibilità, sono fortemente interessati anche a usufruire delle opportunità veicolate dai programmi comunitari.

---

<sup>3</sup> Parlando di società civile, si fa qui riferimento, in senso lato, all'area dei cittadini organizzati che esercitano una propria azione in campo sociale, culturale, economico e politico, distinta da quella degli attori pubblici, e che vengono classificati e denominati in modi anche molto diversi: organizzazioni non governative, settore non profit, organizzazioni della società civile, ecc.

### **Un portale per le organizzazioni della società civile**

Romania Development Gateway (RoDG) è un portale gestito da eRomania Gateway Association, all'interno della Development Gateway initiative della World Bank.

Nel sito ([ro-gateway.ro/civsoc](http://ro-gateway.ro/civsoc)) è possibile accedere al database delle ONG romene, che contiene indicazioni su oltre seimila organizzazioni.

### **Per saperne di più**

#### *Sulla regionalizzazione*

European Institute of Romania, "Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania", in *Pre-Accession Impact Studies II – Study N. 6*, Bucharest, 2004

Stan R., Dobre S., "Romanian regional policy: Structured for funding", in *Local Governance Brief*, Winter 2005

#### *Sulla riforma della Pubblica Amministrazione*

Viorescu R., *The Profesionalizing of the Civil Service according to Public Administration Reform (Romanian Case)*, 12th NISPAcee Annual Conference "Central and Eastern European Countries inside and outside European Union: Avoiding a new divide", Vilnius, Lithuania, May, 13-15, 2004.

PHARE RO-0006.18 – Support Activities to Strengthen the European Integration Process, *Training Strategy for The Local Public Administration of Romania*, September 2003

[www.gov.ro](http://www.gov.ro) Romanian Government website

SIGMA, Support for Improvement in Government and Management, [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org). L'iniziativa, promossa dall'EU e dall'OECD assiste alcuni paesi, tra i quali la Romania, per l'adeguamento alle buone pratiche comunitarie (acquis communautaire)

United Nation Online Network in Public Administration and Finance, [www.unpan.org](http://www.unpan.org)

#### *Sullo sviluppo della società civile*

AA.VV., *Review of Donor Support for the NGO Sector in Romania*, Romanian Donors' Forum, 2001

CSDF, *Dialogue for civil society. Report on the state of civil society in Romania, 2005*, CSDF, CIVICUS Civil Society Index

CSDF, *Romanian Civil Society: An Agenda for Progress*, Civicus Index on Civil Society Occasional Paper Series, Vol. 1, Issue 9, 2001, Bucharest

[www.fdsc.ro](http://www.fdsc.ro) sito della Civil Society Development Foundation

## **2. La capacità di assorbimento dei fondi europei**

Le attività di europrogettazione devono tenere conto della capacità di assorbimento dei fondi europei da parte della **Romania**, cioè della capacità dello “Stato di spendere in modo efficace ed efficiente l’insieme delle risorse finanziarie allocate dai fondi UE”. La capacità di assorbimento, che viene normalmente ricondotta ai livelli macro-economico, amministrativo e finanziario, sembra dipendere da una serie di condizioni che in gran parte corrispondono ai requisiti per l’adesione, fissati nel Protocollo di negoziazione.

Pur se i Capitoli del Protocollo sono stati in generale adempiuti, ne rimangono alcuni maggiormente controversi, che riguardano proprio la gestione dei fondi europei, oltre a quelli relativi al settore della giustizia e della lotta alla corruzione<sup>4</sup>.

La questione della scarsa capacità di assorbimento si è posta per **altri paesi** che, nel corso degli anni e in diversa misura, hanno registrato difficoltà analoghe a quelle rilevate in Romania.

### **Elementi di ostacolo relativi alla capacità di assorbimento nei paesi membri della UE**

Rispetto alla capacità di assorbimento dei fondi europei in diversi stati membri, la ricerca ha messo in luce la rilevanza di alcuni fattori, che hanno a che vedere con:

- le istituzioni (mancanza di visione strategica, eccessiva burocrazia)
- la cultura organizzativa (carenza di capacità di project management)
- le capacità manageriali
- la comunicazione (scarsa attitudine alla partnership, carenza di convenzioni terminologiche, ecc.)
- le risorse umane (scarsa motivazione e alto turnover)
- le tecnologie informatiche necessarie per il project management

Fonte: Jaliu D., *Assessing the “international funds” management capacity at the central public administration level: Romanian case, 2005*

<sup>4</sup> Secondo quanto definito dal Rapporto di monitoraggio comune relativo alla Romania e alla Bulgaria, presentato dalla Commissione Europea al Parlamento Europeo di Strasburgo il 26 settembre 2006.

Per quanto riguarda la Romania, un ulteriore elemento di ostacolo per la capacità di assorbimento dei fondi della programmazione 2007-2013 è rappresentato dalla necessità di identificare le risorse economiche per il co-finanziamento dei progetti (che non era richiesto per i fondi di pre-adesione).

### **Per saperne di più**

Jaliu D., *Assessing the “international funds” management capacity at the central public administration level: Romanian case, 2005* in:  
[unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018549.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018549.pdf)

**Kalman J., *Possible Structural Funds Absorption Problems, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2003***

**NEI, *Key Indicators for Candidate Countries for Effectively Manage Structural Funds, Sectoral Reports, Netherlands Economic Institute for the EC DG Regio/DG Enlargement, Rotterdam, 2002***

**OIR, *A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds. Executive Summary. Final Report, Commissioned by EC/DG Regional Policy, Wien, 2003***

**Verheijen A.J.G., *Administrative capacity development, Working Document W 107, WRR, Scientific Council for Government Policy, The Hague, June 2000***

### **3. La capacità di progettazione**

Oltre alla generale capacità di assorbimento, un altro elemento che condiziona l'accesso ai finanziamenti e la loro utilizzazione efficace è rappresentato dalla capacità di preparare i progetti secondo gli standard qualitativi necessari.

Nel corso degli ultimi anni, sono stati realizzati numerosi studi riguardanti le capacità, le competenze e i fabbisogni formativi del personale della Pubblica amministrazione e dei membri delle organizzazioni della società civile, in relazione alla possibilità di accedere ai fondi europei. Queste ricerche hanno messo in luce significative carenze, solo in parte colmate delle esperienze di gestione dei programmi di pre-adesione (Phare, Ispa e Sapard), nonostante il fatto che questi programmi fossero stati concepiti anche per essere un importante strumento di formazione per il successivo uso dei fondi strutturali.

Secondo numerosi osservatori, le difficoltà sono state determinate, da una parte, dalle profonde differenze tra le regole e le modalità di gestione dei fondi di pre-adesione e quelle degli altri fondi e, dall'altra, dalla scarsa attitudine all'accumulazione e alla valorizzazione dell'esperienza maturata dal personale delle pubbliche amministrazioni.

Un contributo alla determinazione delle possibili aree di fabbisogni formativi degli europrogettatori è stato fornito dalla ricerca sugli ostacoli all'europrogettazione, condotta in seno a questo progetto. I suoi risultati sono presentati nella Parte terza di queste linee guida.

#### **Per saperne di più**

##### *Sugli applicants*

“Public private partnership, a necessity for using EU funds”, in *Evenimentul Zilei*, February 2006

Aalbu H., *The Structural Funds as an Agent for System Change: A Mid-term Evaluation of Sweden's Objective 6 Programme*, 1998

Bachtler J., Méndez C, McMaste I., Wishlade F., *Programming with an uncertain future*, IQ-Net Review Paper No. 161(1), 2005

**Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005**

**European Institute of Romania, "Analysis of EU Funds absorption capacity Romania", *Impact Studies III*, Bucarest, 2005**

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments, 2005, in <http://www.mie.ro/mie.htm>.*

**Stefan Batory Foundation, *Transparency and Access of Polish NGOs to EU Funding*, Summary Conference Report, Varsavia, 15-16 Ottobre 2001**

**Sumpikova M., Pavel J., Klazar S., *EU Funds: absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in Czech Republic*, Paper, 2004**

**UNDP, *Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds*, Sofia, 2004**

### ***Sulla Pubblica Amministrazione***

**AAVV, *Gender Audit of the EU Pre-Accession Funds 1999-2004*, Bratislava, 2005**

**AAVV, *Partnership for Sustainable Development? Report on the Structural funds Programming Process in Central Europe*, 2004**

**Bachtler J., Downes R., McMAster I., Raines P., Taylor S., "The transfer of EU Regional Policy to the countries of central and eastern Europe: Can one size fit all?", in *Future Governance: Lessons from Comparative Public Policy*, ESRC (Economic and Social Research Council), 2002**

**CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, *Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds*, Praha, 2002**

**EC Delegation, *Country Phare Evaluation Review done by EMS Romania*, 2003.**

**EC Delegation, *Romania's road to accession: the need for an environmental focus*, report prepared by Milieu for the Danish Ministry of Environment, Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe (DANCEE), 2003**

**Economist Corporate Network, *Accessing EU funds in the new member states: best practice from around the world*, Briefing paper, March 2005**

**Harvey B., *The illusion of inclusion. Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe*, Report for the European Citizen Action Service, Brussels, 2003**

**Logon, *LOGON Final Guide*, 2005**

**Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000**

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments, 2005, in <http://www.mie.ro/>*

**Smith S., Myant M. (ed.), *EU Accession, Regional Policy, Social and Economic Development in East Central Europe*, Centre for Contemporary European Studies, PBS Working Paper Series N. 2003/03, University of Paisley**

**Sumpikova M., Pavel J., Klazar S.,** *EU Funds: absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in Czech Republic, Paper, 2004*  
**UNDP,** *Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds, Sofia, 2004*

#### **4. L'offerta formativa di *capacity building* e di *institutional building***

Per ovviare alla scarsa capacità di progettazione appena segnalata, per facilitare il percorso di adeguamento ai requisiti richiesti dalla UE per l'adesione e per rafforzare complessivamente la capacità di gestione dei fondi europei, numerosi donatori internazionali – così come è avvenuto negli altri Nuovi Stati Membri – hanno promosso e sostenuto interventi di formazione di *capacity building* e di *institutional building*.

Questi interventi sono stati rivolti innanzitutto al personale della Pubblica Amministrazione centrale e solo successivamente a quello delle diverse autorità locali e delle organizzazioni pubbliche, private e non profit romene.

Queste azioni hanno contribuito a migliorare solo parzialmente la situazione, innanzitutto perché quantitativamente insufficienti, ma forse anche a causa della loro impostazione a volte eccessivamente teorica e scarsamente orientata a un confronto diretto con le dinamiche economiche, sociali, politiche e culturali del paese.

Spesso, infatti, gli interventi formativi si sono limitati a presentare i modelli per la progettazione fondati sul Project Cycle Management e sul Logical Framework Approach, senza fornire ai partecipanti gli strumenti necessari per tenere adeguatamente in considerazione tutti gli aspetti della realtà che influiscono sulle possibilità di successo della progettazione.

Anche le iniziative maggiormente volte alla concretezza quali, ad esempio, quelle fondate sulla formula dei *twinning* (gemellaggi tra medesime strutture della Pubblica Amministrazione) – considerata una buona pratica e ampiamente utilizzata dalla Commissione Europea e dai paesi dell'allargamento – non sempre hanno avuto successo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> EMS, Poland. Country Phare Evaluation Review, 2004; EMS/Phare, Thematic Evaluation of Phare support allocated in 1999-2002 and implemented until November 2003, Second Generation twinning – Preliminary Findings, 2004

## **Per saperne di più**

Central European Seminar on EU funding, particularly EU structural funds, Ceska Skalice, 15-16 March 2005

EC, *Final Report of the project "Assistance to the implementation of the PHARE 2001 Environment"*, 2005

European Institute of Romania, "Public Administration Reform in the Context of European Integration", in *Impact Study PAIS III*, Bucarest, 2005

Gajduschek G., Hajnal G., *Civil service training assistance projects in the former communist countries: an assessment*, Open Society Institute/LGI Studies, Budapest, 2003

Management Systems International, *Assessment of Local Governance Programs in Albania, Poland, Romania and Ukraine, Final Report*, USAID, 2004

MRDPW/UNDP, *Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds*, 2005

MSI, *Assessment of local governance programs in Albania, Poland, Romania and Ukraina, Final Report*, 2004.

Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

Schotz-Sobczak A., *Poland Struggling with the Structural Funds*, Paper, Center for Applied Research, 2005

UNDP, *Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds*, Sofia, 2004

## 5. Il dibattito sulle teorie della progettazione

È importante segnalare, infine, che una parte delle difficoltà rilevate nello svolgimento delle attività di progettazione è dovuta ad alcuni limiti propri delle teorie della progettazione, sulle quali vi è tuttora un dibattito aperto.

### **La riflessione sulla teoria della progettazione**

Da circa un decennio, le teorie della progettazione sono oggetto di revisione critica in sede di dibattito scientifico internazionale.

Tale revisione è tesa a mettere in maggiore evidenza aspetti normalmente poco considerati nell'ambito del project management, tra i quali:

- la dimensione processuale dei progetti;
- la necessità di adottare approcci sistemici nello svolgimento delle attività di progettazione;
- la rilevanza delle strategie di uscita dei progetti per rafforzarne la sostenibilità;
- la maggiore efficacia dell'adozione degli approcci qualitativi nella valutazione dei progetti.

Probabilmente a causa del fatto che queste riflessioni non hanno ancora prodotto risultati condivisi, il dibattito sulle teorie della progettazione non è mai pienamente entrato nell'ambito degli interventi formativi e della loro progettazione. Ciò ha comportato, nella generalità dei casi, una trasmissione acritica delle conoscenze sulle teorie, sulle metodologie e sulle tecniche della progettazione, o comunque monca dei suoi ultimi sviluppi.

### **Per saperne di più**

Des Gasper, *“Logical Frameworks”: Problems and Potentials*, in <http://winelands.sun.ac.za/2001/Papers/GaspersDes.htm>;

Engwall M., *No project is an island: linking projects to history and context*, Stockholm School of Economics, Sweden, Paper, 2001

**Koskela L., Howell G.,** *The underlying theory of project management is obsolete,* **Project Management Institute, 2002**

**Lavagnon I.,** *La Recherche sur le Succès des Projets: une Analyse Critique,* **Paper, Séminaire de recherche UQO, Montreal, 2004**

**Lindgren M.,** *Deconstructing Project Prisons: Towards Critical Perspectives on Project Theory and Projectified Society,* **Center for Entrepreneurship and Business Creation, Stockholm School of Economics, 2003, Stockholm**

**Smith C., Winter M.,** *Rethinking Project Management, Meeting 4: Projectification and Managing Multiple Projects Sensemaking Paper 4,* **EPSRC, 2005**

**Soderlund J.,** *Conceptualizing Project Management: From Optimistic Optimization to Critical Questioning,* **Paper, 2002**



Capitolo Secondo  
**I risultati della ricerca**



Il progetto alla base di queste linee guida ha comportato una ricerca sugli ostacoli all'europrogettazione, che è stata brevemente presentata nell'Introduzione.

La ricerca ha prodotto alcuni rilevanti risultati, che costituiscono l'oggetto di questo capitolo:

- la necessità di abbandonare l'approccio lineare per misurarsi con la complessità della realtà;
- l'esistenza di due aree di rischio – soggettiva e oggettiva - per le attività di progettazione;
- l'individuazione di due regimi di controllo dei rischi;
- la necessità di un approccio unificato agli attori della progettazione;
- l'individuazione di una tassonomia di fattori di rischio per le due aree di rischio.

Nel loro insieme, questi risultati delineano un contributo specifico da utilizzare per lo svolgimento, sia delle attività di progettazione in senso stretto, sia di quelle di formazione alla progettazione stessa, le quali costituiscono l'oggetto specifico di queste linee guida.



## 1. Primo risultato

L'adozione di un approccio lineare nello svolgimento delle attività di progettazione non consente agli attori coinvolti di misurarsi adeguatamente con la complessità della realtà

1. Un **approccio lineare** alla progettazione è quello che limita il proprio interesse quasi esclusivamente al mantenimento della coerenza interna dei progetti e agli aspetti formali. Numerose riflessioni hanno messo in evidenza il rischio che gli strumenti dell'approccio lineare, e in modo particolare il Logical Framework Approach, diventino, nei fatti, un "feticcio" invece che un reale strumento di supporto alla progettazione<sup>6</sup>.

Tra gli strumenti utilizzati per il Project Cycle Management, vi è il Logical Framework Approach (LFA), che viene largamente utilizzato in ambito europeo. Il LFA, in particolare, sottolinea la coerenza tra le diverse parti del progetto:

- finalità generale, intesa come contributo agli obiettivi della *policy* o del programma;
- obiettivi, vale a dire benefici diretti per i target;
- risultati, definiti come prodotti tangibili o servizi erogati dal progetto;
- attività, intese come compiti necessari per realizzare i risultati.

2. Questo approccio, se utilizzato in modo esclusivo o acritico, tende inoltre a non tenere adeguatamente in conto quanto avviene nella **realtà**, misconoscendo le situazioni di difficoltà che ostacolano le attività di europrogettazione e i rischi di fallimento, e rendendo più complicata l'identificazione di misure per contrastarne gli effetti dannosi. Il limite di tale approccio è particolarmente rilevante laddove, come in Romania, vi siano situazioni in rapido mutamento.

---

<sup>6</sup> Des Gasper, *Logical Framework. A Critical Assessment*, in Institute of Social Studies, [winelands.sun.ac.za/2001/Papers/GaspersDes.htm](http://winelands.sun.ac.za/2001/Papers/GaspersDes.htm)

Nella letteratura scientifica e nella documentazione relativa alla gestione dei fondi europei possono essere rintracciati numerosi elementi che collegano le difficoltà delle attività di progettazione (nelle sue varie componenti) a una **distorta comprensione della realtà**, determinata da un approccio lineare. Tra questi vi sono:

- l'assenza di un'attitudine alla collaborazione tra diversi attori-chiave dei processi di sviluppo locale;
- la scarsa consapevolezza riguardo alla necessità di instaurare efficaci canali di comunicazione tra gli attori coinvolti in Romania, e tra gli attori romeni e la Commissione Europea;
- la diffusione di una interpretazione di tipo tattico dei fondi europei, non collegata a una visione di lunga durata delle opportunità connesse ai finanziamenti europei.

3. Ai fini di una buona progettazione, pur ritenendo necessario fare riferimento agli assunti dell'approccio lineare alla progettazione, che riguardano la coerenza tra le parti del progetto stesso, è tuttavia indispensabile tenere conto degli **aspetti processuali della realtà**, cioè dei diversi attori coinvolti, delle loro soggettività e intenzionalità, così come delle concrete condizioni nelle quali operano, siano esse di tipo strutturale, normativo o relative al contesto sociale.
4. Riguardo ai limiti connessi all'adozione di un approccio lineare alle attività di progettazione, risulta esservi una consapevolezza abbastanza diffusa, soprattutto all'interno del dibattito scientifico internazionale. Allo stesso tempo, però, tale riflessione non sembra avere ancora trovato uno sbocco nel quadro della **formazione alla progettazione**, come testimonia il fatto che una parte consistente delle valutazioni delle iniziative formative realizzate in Romania, così come in molti altri OMS e NMS, lamenta l'utilizzazione di un approccio eccessivamente astratto, avulso dalle dinamiche economiche, sociali e culturali, e privo di un confronto diretto con le realtà del paese, soprattutto di quelle locali.

La formazione alla progettazione condotta nei Nuovi Stati Membri e in Romania nel corso degli ultimi anni è stata considerata molto spesso eccessivamente teorica.

Le azioni formative in numerosi casi si sono limitate, infatti, a presentare i modelli per la progettazione fondati sul Project Cycle Management e sul Logical Framework Approach.

Altri interventi, che hanno cercato di ovviare all'eccessiva teoricità presentando una forte componente pratica, sembrano mostrare, però, una serie di ulteriori problemi. La formula dei *twinning*, ad esempio, ha messo in evidenza importanti limiti proprio nelle concrete modalità di attuazione, riconducibili alle difficoltà connesse alla trasmissione delle conoscenze tacite, alla scarsa capacità di trasferimento delle esperienze accumulate, al ricorso a consulenti stranieri spesso con poca familiarità con le dinamiche del paese in cui sono chiamati a intervenire e ai problemi incontrati nella definizione dei contenuti operativi.

### **Per saperne di più**

Des Gasper, *Logical Framework. A Critical Assessment*, in Institute of Social Studies, [winelands.sun.ac.za/2001/Papers/GaspersDes.htm](http://winelands.sun.ac.za/2001/Papers/GaspersDes.htm)

Engwall M., *No project is an island: linking projects to history and context*, Stockholm School of Economics, Sweden, Paper, 2001

Koskela L., Howell G., *The underlying theory of project management is obsolete*, Project Management Institute, 2002

Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, *Risks and regimes in Europroject design: the Romanian case*. Scientific Memorandum of the project research, Rome, Nov. 2006

Lindgren M., *Deconstructing Project Prisons: Towards Critical Perspectives on Project Theory and Projectified Society*, Center for Entrepreneurship and Business Creation, Stockholm School of Economics, 2003, Stockholm

Smith C., Winter M., *Rethinking Project Management, Meeting 4: Projectification and Managing Multiple Projects Sensemaking Paper 4*, EPSRC, 2005

Soderlund J., *Conceptualizing Project Management: From Optimistic Optimization to Critical Questioning*, Paper, 2002

## 2. Secondo risultato

Esistono due aree di rischio per lo svolgimento delle attività di progettazione, una di tipo soggettivo e una di tipo oggettivo.

1. Con riferimento alla necessità di adottare un approccio alla complessità, delineato nel precedente paragrafo, e alla teoria dei rischi sociali<sup>7</sup>, la ricerca ha consentito di individuare **due aree di rischio** per gli attori della progettazione europea: un'area “soggettiva” e un'area “oggettiva”<sup>8</sup>.

È opportuno sottolineare che la ripartizione in queste due aree è stata effettuata adottando come principio guida il criterio della prevalenza, in considerazione del fatto che, proprio a causa della complessità delle dinamiche e degli attori dell'europrogettazione, esse possono presentare alcuni elementi di sovrapposizione.

Gli elementi della teoria dei rischi sociali sono:

- i **pericoli**, cioè i processi o gli eventi potenzialmente dannosi e fuori controllo che minacciano gli individui;
- i **regimi**, cioè i sistemi di regole, norme e cogenze che trasformano i pericoli in rischi;
- i **rischi**, cioè processi o eventi potenzialmente dannosi ma conosciuti, misurati (ad esempio, in termini di probabilità di occorrenza) e, almeno in parte, gestiti e controllati.

2. L'**area di rischio soggettiva** concerne i pericoli che derivano dai comportamenti e dalle capacità degli attori della progettazione. Alcune carenze rilevate nello svolgimento delle attività di progettazione dipendono, infatti, direttamente dagli attori coinvolti, sia al livello individuale, che a quello organizzativo.

---

<sup>7</sup> La teoria dei rischi sociali è stata elaborata da G. Quaranta. Una sua formulazione, con i relativi riferimenti bibliografici, è presente in d'Andrea, Quaranta, 1995

<sup>8</sup> I termini “soggettivo” e “oggettivo” sono utilizzati in un senso in parte metaforico.

Molte di queste carenze sono ben note e costituiscono il fulcro della formazione all'europrogettazione. In particolare, esse riguardano:

- le **capacità** (ad esempio, di predisporre un formulario per la presentazione dei progetti, di identificare gli indicatori da utilizzare per la valutazione dei progetti, di praticare il *project financing*)
- le **conoscenze specialistiche** (ad esempio, degli attori e delle dinamiche dell'integrazione europea della Romania, delle fonti di informazione sulle opportunità, della normativa di riferimento per la gestione dei fondi).

**3. La ricerca ha consentito di individuare altre carenze, che riguardano i comportamenti, gli orientamenti, le rappresentazioni o le aspettative degli attori e che sono comunque determinanti ai fini della progettazione.**

Tra queste ultime si può fare riferimento, ad esempio, a:

- la scarsa attitudine a tenere in considerazione altre esperienze di successo (o di insuccesso) in sede di progettazione e a confrontarsi con esse;
- la mancanza di un orientamento a praticare in modo continuativo le relazioni con gli altri attori della progettazione, ai livelli locale, nazionale ed europeo;
- l'assenza di comportamenti dinamici e proattivi nella gestione dei finanziamenti europei, improntati all'assunzione delle responsabilità e all'esercizio dello spirito di iniziativa;
- l'insufficiente valorizzazione delle precedenti esperienze di gestione dei progetti e dei fondi europei.

**4. L'area di rischio oggettiva include invece i pericoli che derivano dall'ambiente esterno agli attori della progettazione. Questi pericoli, soprattutto nei nuovi stati membri, sono determinati dai continui e profondi mutamenti del contesto e sono legati alle trasformazioni di natura sociale, culturale, economica e politica, che in Romania sono ulteriormente complicate dal processo di transizione e di adeguamento all'*acquis* comunitario.**

Sul piano del dibattito e della prassi relativa alla progettazione europea, è ampiamente riconosciuta la rilevanza del contesto in cui essa viene attuata. L'accesso ai finanziamenti europei dipende, non solo dalle capacità di progettazione dei singoli *applicants*, ma anche

dalle caratteristiche dall'ambiente in cui ciò avviene. Vi sono situazioni che producono di fatto un ambiente non favorevole allo sviluppo delle attività di progettazione quali, ad esempio:

- l'instabilità normativa;
- l'instabilità delle responsabilità di ambito governativo;
- la scarsa definizione delle strutture amministrative di riferimento;
- la carenza delle risorse economiche nazionali;
- la presenza di inefficienze amministrative;
- la mancanza di personale;
- gli effetti paradossali prodotti dalle politiche europee e nazionali all'interno del Paese (come nel caso della redistribuzione ineguale delle risorse europee che non avvantaggia direttamente le aree a minore livello di sviluppo economico);
- l'eccessiva rigidità della programmazione delle politiche (al livello nazionale e regionale), cui i progetti sono tenuti a fare riferimento, che non è nelle condizioni di adattarsi, negli anni, alle trasformazioni del contesto;
- la scarsa integrazione delle attività di gestione dei fondi europei nella pratica quotidiana delle strutture della Pubblica Amministrazione;
- la carente diffusione della cultura del *new public management*.

**5. L'area di rischio soggettiva** può essere considerata come un'area di fabbisogni formativi sulla quale è possibile intervenire attraverso l'attivazione di apposite azioni di formazione.

Secondo il Modello Operativo di Analisi dei Fabbisogni Formativi (MOAFF)<sup>9</sup>, i fabbisogni formativi non costituiscono un mero "gap" conoscitivo. Essi, piuttosto, potrebbero essere rappresentati come aree di rischi per gli attori della progettazione, che la formazione è chiamata a gestire. Tali aree di rischio sono percepite e rappresentate dagli attori della progettazione sotto forma di attese, timori, intenzioni, esigenze che, una volta formalizzate attraverso un confronto con altri soggetti (colleghi, formatori, ecc.), danno luogo a una domanda di formazione.

In questo quadro, la formazione può allora essere intesa come un'azione che, rispondendo a tale domanda, permette di identificare i "pericoli" cui gli attori della progettazione sono esposti (vale a dire i fattori di ostacolo all'europrogettazione derivanti dalla carenza di

---

<sup>9</sup> Mezzana D., Montefalcone M., Quaranta G., *Modello Operativo di Analisi dei Fabbisogni Formativi (MOAFF)*. Manuale, Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, Roma, 2004

capacità e di conoscenze soggettive) e di trasformarli in “rischi”, cioè in qualcosa di conosciuto e, pertanto, gestibile.

Per quanto concerne il passaggio dai rischi che riguardano gli individui alla determinazione dei fabbisogni formativi, il MOAFF propone due diversi approcci:

- un **approccio probabilistico**, secondo il quale i fabbisogni formativi sono rilevabili all'interno di ambiti ricorrenti, cioè che mostrano una costanza di tipo empirico, come quelli documentati dalla ricerca;
- un **approccio interazionista**, secondo il quale gli ambiti di rischio possono essere considerati contesti di significato in riferimento ai quali gli individui, interagendo e dunque comunicando e confrontandosi con altri soggetti, producono rappresentazioni che sono legate a specifiche poste in gioco. Di conseguenza, intersoggettivando la consapevolezza dei rischi è possibile identificare fabbisogni formativi riconoscibili e condivisi e dunque formalizzare vere e proprie domande di formazione.

**6. L'area di rischio oggettiva** può essere considerata come un'area di fabbisogni in cui l'azione formativa dovrebbe consentire agli attori della progettazione di maturare un'adeguata consapevolezza circa i pericoli presenti nel contesto (sociale, economico, organizzativo) in cui operano e di essere messi nelle condizioni di affrontarli.

### **Per saperne di più**

Beck U., *Risk Society: Towards a New Modernity*, New Delhi, Sage, 1992

d'Andrea L., Quaranta G., *Civil society and risk. Contribution for a general theory*, Paper presented at Workshop CERFE-Amsterdam School of Social Research, Amsterdam, February 26 1996

Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, *Risks and regimes in Europroject design: the Romanian case. Scientific Memorandum of the project research*, Rome, Nov. 2006

### 3. Terzo risultato

Le due aree di rischio possono essere messe sotto controllo attraverso altrettanti specifici regimi

1. In relazione alle due aree di rischio delineate nel precedente paragrafo, possono essere identificati **due tipi di regimi** che consentono di trasformare i pericoli per le attività di progettazione in rischi in qualche modo gestiti, controllati e misurati.

I regimi rappresentano gli **insiemi di strategie e di azioni** che devono essere adottate per contrastare i differenti pericoli per le attività di progettazione in Romania.

In particolare, sono stati individuati un regime per l'area di rischio soggettiva e un regime per l'area di rischio oggettiva.

2. Il **regime per l'area di rischio soggettiva** è rappresentato dall'insieme delle **azioni formative** rivolte agli attori della progettazione, volte a colmare i fabbisogni formativi riguardanti le loro capacità, i loro comportamenti, le loro aspettative e strategie circa l'accesso e l'uso dei fondi europei.

Rispetto ai rischi soggettivi, in Romania esiste già una certa attenzione, che è maturata nel dibattito sulla capacità di assorbimento dei fondi europei. Da diversi anni sono stati infatti realizzati interventi di *institutional* e di *capacity building* rivolti alle varie strutture della PA, per sopperire all'inefficienza amministrativa e alla scarsa qualificazione del proprio personale in materia di progettazione e di gestione dei fondi europei.

3. Il **regime per contrastare i rischi** per le attività di progettazione **provenienti dall'ambiente esterno** consiste nell'**adozione di specifiche misure** da parte degli attori della progettazione, che consentano di mettere sotto controllo i pericoli presenti nel contesto in cui essi operano.

Un regime per i rischi oggettivi, sui quali gli attori della progettazione non hanno un controllo diretto, dovrebbe essere costituito dalla promozione di una sufficiente **consapevolezza** circa l'esistenza di tali rischi, che può essere favorita, ad esempio:

- dalla **partecipazione** degli *applicants* alle iniziative di programmazione regionali o di settore riguardanti i fondi europei;
- dall'utilizzazione di modalità di **comunicazione a doppia via** tra gli attori del lato della domanda e quelli del lato dell'offerta.

### **Per saperne di più**

Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, *Risks and regimes in Europroject design: the Romanian case. Scientific Memorandum of the project research*, Rome, Nov. 2006

Mezzana D., Montefalcone M., Quaranta G., *Modello Operativo di Analisi dei Fabbisogni Formativi (MOAFF). Manuale*, Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, Rome, 2004

#### 4. Quarto risultato

Un approccio unificato alla formazione degli attori della progettazione consente di evitare gli effetti negativi determinati dalla loro separazione nello svolgimento delle attività funzionali all'accesso e all'utilizzazione dei fondi europei

1. Le attività di formazione alla progettazione hanno spesso fatto propria la tradizionale **ripartizione degli attori della progettazione**, prevedendo specifiche iniziative formative per i soggetti appartenenti al lato della **domanda** di beni e servizi per l'implementazione delle politiche (prevalentemente la Pubblica amministrazione centrale) o per quelli appartenenti al lato **dell'offerta** (la società civile, le imprese). L'utilizzazione di tale distinzione sembra invece particolarmente inefficace laddove, come in Romania, le due categorie di attori presentano aree di sovrapposizione<sup>10</sup>.
2. La separazione delle iniziative formative per gli attori dell'una o dell'altra categoria può produrre, inoltre, un insieme di **effetti negativi sulle attività di europrogettazione**.

Effetti di questo tipo sono rintracciabili, ad esempio:

- nelle forme di scollamento tra le priorità regionali determinate al livello nazionale (da programmazioni inefficaci e non pertinenti perché carenti di un approccio unificato agli attori) e gli effettivi fabbisogni legati alle esigenze dello sviluppo locale;
- nella mancanza di comunicazione e nello scarso orientamento alla cooperazione tra attori della società civile e della Pubblica Amministrazione locale, da una parte, e strutture amministrative centrali di riferimento per la gestione dei fondi europei, dall'altra;

---

<sup>10</sup> In particolare, gli attori della Pubblica Amministrazione al livello decentrato possono fare riferimento sia al lato della domanda che a quello dell'offerta.

- nelle difficoltà riguardanti la diffusione delle informazioni relative alle opportunità connesse ai finanziamenti europei o alle buone pratiche;
- nella scarsa qualità dei servizi di assistenza agli *applicants* per la presentazione delle proposte o per l'implementazione dei progetti.

**3. La cooperazione e la conoscenza reciproca tra gli attori della domanda e quelli dell'offerta appare invece una premessa indispensabile per la creazione di regimi adeguati per contrastare le difficoltà delle attività di progettazione.**

Un esempio significativo di come la cooperazione tra soggetti diversi possa essere produttiva è rappresentato dal grande successo che ha avuto nei Vecchi Stati Membri l'adozione della formula delle *Private-Public-Partnership* per la realizzazione di importanti progetti infrastrutturali finanziati dall'Europa, fondata, appunto, sul coinvolgimento e la collaborazione sistematica tra i due tipi di attori. Altri esempi di successo riconducibili all'approccio unificato agli attori fanno riferimento, ad esempio, alle forme di lotta alla corruzione che hanno caratterizzato ultimamente alcuni Nuovi Stati Membri.

**Per saperne di più**

Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, *Risks and regimes in Europroject design: the Romanian case. Scientific Memorandum of the project research, Rome, Nov. 2006*

## 5. Quinto risultato

All'interno delle aree di rischio esistono specifici fattori di ostacolo per le attività di progettazione rispetto ai quali è possibile identificare i fabbisogni formativi degli attori dell'europrogettazione

### 1. Le aree di rischio "soggettiva" e "oggettiva" sono articolate secondo una **tassonomia di fattori di rischio**.

I fattori di rischio rappresentano specifiche **situazioni di difficoltà**, dotate di **autonomia**, che intervengono in ogni fase della progettazione e più in generale dell'accesso ai fondi europei. Talvolta, queste situazioni non sono note agli attori coinvolti, perché non immediatamente visibili; in altri casi, al contrario, esse sono conosciute, ma producono allo stesso modo danni per le attività di progettazione.

La classificazione dei fattori di rischio all'interno di una tassonomia consente di definire in modo puntuale **le strategie e le azioni** necessarie per mettere sotto controllo i pericoli rappresentati dagli ostacoli. La tassonomia fornisce quindi indicazioni operative per la determinazione dei regimi per le aree di rischio.

### 2. L'area di rischio "soggettiva" è articolata in **7 fattori di rischio**, i quali rappresentano altrettante aree di potenziali **fabbisogni formativi** degli attori della progettazione in Romania.

I **7 fattori soggettivi** cui è necessario fare fronte attraverso azioni formative sono:

- la **conoscenza**, intesa come l'insieme dei saperi necessari per utilizzare con successo i finanziamenti europei ("Conoscenza");
- il **contatto con la realtà** degli attori della progettazione ("Realtà");
- l'assunzione delle **responsabilità** e l'esercizio dello **spirito di iniziativa**, da parte di entrambi i tipi di attori della progettazione ("Responsabilità");

- la **capacità decisionale**, intesa come capacità degli attori della progettazione di praticare le varie componenti del *decision-making* in funzione della risoluzione dei **dilemmi-chiave** propri dei percorsi connessi alla gestione dei fondi e dei progetti europei (“Decisionalità”).
- i **linguaggi** (specifici saperi tecnici e specialistici) che consentono di partecipare alle dinamiche comunicative, relazionali e operative dei diversi contesti a cui fanno riferimento le attività di progettazione (“Linguaggi”);
- il **capitale sociale**, vale a dire la rete di conoscenze, contatti e relazioni degli attori coinvolti nella progettazione che intervengono e presiedono allo svolgimento delle diverse attività (“Capitale sociale”);
- l’**organizzazione**, cioè la capacità degli individui di inserirsi in modo efficace all’interno di una specifica tipologia organizzativa, di operarvi, di applicare in quel contesto quanto appreso (es. lavoro di gruppo, capacità di progettare e introdurre innovazioni, capacità di costruire un consenso all’interno delle organizzazioni), oppure la capacità di promuovere mutamenti organizzativi anche facendo parte di una struttura determinata (es. in quanto consulenti di determinati servizi) (“Organizzazione”).

3. L’area di rischio oggettiva è articolata in 5 fattori di rischio, che definiscono una serie di potenziali **fabbisogni** rispetto ai quali è possibile realizzare un’azione formativa che consenta agli attori della progettazione di maturare un’adeguata consapevolezza circa l’esistenza di tali fattori e li metta nelle condizioni di identificare e creare i necessari regimi.

- I **5 fattori oggettivi**, concernenti i rischi che derivano dall’ambiente esterno agli attori della progettazione, riguardano:
- gli **effetti**, spesso non previsti e non voluti, **delle politiche pubbliche** connesse all’integrazione europea sulle attività di progettazione o su aspetti del contesto in cui esse si collocano (“Politiche”);
  - le modalità con cui la Pubblica Amministrazione romana svolge l’attività quotidiana di **gestione amministrativa** delle azioni e delle politiche legate al processo di adesione all’Unione Europea (“Adeguamento della Pubblica amministrazione romana alle regole dell’adesione all’Unione Europea”);
  - le **dinamiche organizzative**, riguardanti il funzionamento delle organizzazioni che intervengono nelle attività di gestione dei fondi europei (“Dinamiche delle organizzazioni”);

- le **risorse**, sia di tipo economico e finanziario, sia strutturali e umane, proprie del più ampio contesto di riferimento per lo svolgimento delle attività di progettazione (“Risorse”).
- le **dinamiche sociali e istituzionali**, non riconducibili ai soli attori della progettazione, ma riguardanti la società nel suo insieme, che hanno effetti indiretti ma rilevanti sulla progettazione e sulle possibilità di uso dei finanziamenti europei (“Dinamiche sociali e istituzionali”).

4. Ogni fattore di rischio della tassonomia, soggettivo e oggettivo, è costituito da **fenomeni di ostacolo**, i quali possono essere considerati indicatori della presenza e della rilevanza del fattore di rischio cui fanno riferimento.

La ricerca ha consentito di individuare 108 fenomeni di ostacolo, che descrivono concrete difficoltà incontrate nell’accesso ai fondi europei e nella loro gestione da parte di attori della progettazione. Tali fenomeni sono stati rintracciati nella letteratura e nella documentazione prodotte nel corso degli anni in tutti gli stati membri e validati per il contesto romeno.

In considerazione della procedura adottata, i fenomeni individuati si riferiscono alla Romania, anche se probabilmente sono presenti in paesi con problemi analoghi dal punto di vista dell’accesso e della gestione dei fondi europei.

La descrizione analitica dei fenomeni di ostacolo costitutivi dei fattori di rischio è contenuta nelle parti Terza e Quarta delle linee guida.

### **Per saperne di più**

Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, *Risks and regimes in Europroject design: the Romanian case. Scientific Memorandum of the project research, Rome, Nov. 2006*

PARTE PRIMA  
Linee guida per un'interpretazione sperimentale  
dell'europrogettazione

**Sintesi**

due esigenze

**fornire le coordinate per  
interpretare il quadro  
delle questioni**

**mettere in luce lo specifico  
punto di vista adottato  
dalle linee guida**

Capitolo Primo  
**L'attuale contesto per  
l'europrogettazione in Romania**

1. Le trasformazioni in atto
2. La capacità di assorbimento dei fondi europei
3. La capacità di progettazione
4. L'offerta formativa di capacity building e di institutional building
5. Il dibattito sulle teorie della progettazione

Capitolo Secondo  
**Risultati della ricerca**

1. L'adozione di un approccio lineare non consente agli attori dell'europrogettazione di misurarsi adeguatamente con la complessità della realtà
2. Esistono due aree di rischio per lo svolgimento delle attività di progettazione, una di tipo soggettivo e una di tipo oggettivo
3. Le due aree di rischio possono essere messe sotto controllo attraverso altrettanti regimi
4. La formazione all'europrogettazione deve adottare un approccio unificato agli attori
5. All'interno delle aree di rischio esistono specifici fattori di ostacolo per le attività di europrogettazione



PARTE SECONDA

**Linee guida per la progettazione  
di azioni formative  
sull'europrogettazione**



Questa Seconda Parte delle linee guida riguarda la specifica **impostazione teorica, metodologica e tecnica** a cui ci si propone di fare riferimento per la progettazione di azioni formative sull'europrogettazione, finalizzate alla costruzione delle capacità che consentano di accedere e utilizzare con successo i finanziamenti europei.

Alla luce di quanto definito nella precedente Parte Prima, la costruzione di tali capacità dovrebbe avvenire, non solo nel rispetto degli **standard qualitativi comunitari** e delle **conoscenze consolidate** sulla progettazione, ma anche attraverso la promozione di un **confronto critico** dei partecipanti con le dinamiche e gli ostacoli registrati in questo ambito.

Quanto proposto all'interno dei capitoli di questa Parte Seconda rappresenta l'**esito di un processo** articolato e complesso, volto a riconoscere le domande di formazione degli europrogettatori romeni e a identificare le modalità più idonee per rispondere a tali esigenze. A tal fine sono state utilizzate le informazioni e le indicazioni ottenute attraverso la ricerca sugli ostacoli all'europrogettazione in Romania, il corso-pilota per l'accesso ai fondi europei nella programmazione 2007-2013 (al quale hanno preso parte attivamente 25 rappresentanti altamente qualificati appartenenti ad organizzazioni pubbliche, al livello locale e centrale, private e non profit romene) e i workshop di consultazione per la redazione delle linee guida.

Per definire l'impostazione delle azioni formative sull'europrogettazione, si è fatto ampio riferimento, inoltre, all'**esperienza pluriennale** di ricerca sulla formazione e sull'educazione degli adulti, nonché di progettazione e di implementazione di azioni formative, maturata da Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, al livello italiano, comunitario e internazionale.

Nei capitoli che seguono vengono fornite le **indicazioni riguardanti l'impostazione generale** che dovrebbero avere le azioni formative per l'europrogettazione (Capitolo Primo) e **gli aspetti** più strettamente **metodologici e tecnici** che dovrebbero caratterizzarne la conduzione (Capitolo Secondo). Le conclusioni di ogni capitolo della successiva Parte Terza e il Capitolo Sesto della Parte Quarta delle linee guida contengono, infine, alcune **raccomandazioni operative** che completano quanto illustrato nella Parte Seconda.



## Capitolo Primo

# **L'impostazione generale delle azioni formative sull'europrogettazione**



Nel quadro delineato dalle presenti linee guida, l'**impostazione generale** di un corso di formazione all'europrogettazione dovrebbe fare riferimento, innanzitutto, a una serie di opzioni di fondo, vale a dire:

- l'adozione dell'**approccio non lineare** alla progettazione, caratterizzato dalla promozione di un confronto continuo, nei diversi momenti delle attività, con i fattori di rischio e con i fenomeni di ostacolo;
- l'identificazione dei **fabbisogni formativi**, a cui ricondurre la costruzione delle capacità per l'europrogettazione;
- l'attivazione di **percorsi formativi** all'interno dei **cicli didattici**;
- l'utilizzazione di un **orientamento sperimentale** nelle attività didattiche, in base al quale ridurre il livello di simulazione e aumentare il contatto con la realtà;
- l'adozione della prospettiva dell'**adult education**, in considerazione delle caratteristiche dei partecipanti a un'azione formativa sull'europrogettazione.

## **1. Adottare un approccio non lineare alla progettazione**

I risultati della ricerca, del corso pilota e dell'itinerario di workshop di consultazione sembrano confermare l'esigenza di impostare le azioni formative sull'europrogettazione sulla base di un modello che **superi i limiti degli approcci lineari** ancora dominanti in ambito comunitario. Tali approcci, infatti, fortemente focalizzati sul rispetto degli adempimenti formali e sulla coerenza interna ai progetti, attribuiscono uno scarso rilievo ai diversi aspetti della realtà che possono rappresentare, invece, un ostacolo per le stesse attività di europrogettazione. Questo limite, come abbiamo visto, è particolarmente rilevante in Romania, a causa delle

profonde trasformazioni che caratterizzano il paese, in parte riconducibili all'ingresso nell'Unione Europea.

In questa prospettiva, le azioni formative per la costruzione delle capacità di europrogettazione dovrebbero assumere un **approccio “non lineare alla progettazione”**, che nel dispiegamento delle attività didattiche consenta di tenere conto, non solo della trasmissione delle più tradizionali capacità tecniche e specialistiche, ma anche degli **aspetti processuali della realtà** in cui si svolgono tali attività.

L'esperienza condotta ha infatti mostrato che un'adeguata attenzione rivolta agli attori coinvolti e alle concrete condizioni nelle quali essi operano, nell'ambito dell'approccio non lineare alla progettazione, sembra effettivamente favorire l'identificazione delle **situazioni di difficoltà** e dei conseguenti **rischi di fallimento** per le attività di europrogettazione.

La preparazione delle azioni formative sull'europrogettazione dovrebbe caratterizzarsi per una sorta di **“mainstreaming” dell'approccio non lineare**, in base al quale strutturare i contenuti delle lezioni, le modalità organizzative dell'attività didattica e gli stessi strumenti didattici, facendo costantemente riferimento – anche in modo diretto - alla tassonomia degli ostacoli per l'europrogettazione.

A questa esigenza rispondono, in buona sostanza, le indicazioni che vengono fornite, sia in questa Parte Seconda, che nelle Parti Terza e Quarta delle linee guida.

### **Per saperne di più**

Engwall M., *No project is an island: linking projects to history and context*, Stockholm School of Economics, Sweden, Paper, 2001

Koskela L., Howell G., *The underlying theory of project management is obsolete*, Project Management Institute, 2002

Lindgren M., *Deconstructing Project Prisons: Towards Critical Perspectives on Project Theory and Projectified Society*, Center for Entrepreneurship and Business Creation, Stockholm School of Economics, 2003, Stockholm

Smith C., Winter M., *Rethinking Project Management, Meeting 4: Projectification and Managing Multiple Projects Sensemaking Paper 4*, EPSRC, 2005

Soderlund J., *Conceptualizing Project Management: From Optimistic Optimization to Critical Questioning*, Paper, 2002

## **2. Identificare i fabbisogni formativi**

Un altro aspetto fondamentale per l'impostazione generale di un corso di formazione sull'europrogettazione è rappresentato dalla necessità di fondare l'azione formativa sull'**analisi dei fabbisogni formativi** degli europrogettatori, da effettuare durante la preparazione delle attività didattiche (in termini di fabbisogni formativi generali) e successivamente al loro avvio, anche a più riprese (in termini di fabbisogni formativi specifici).

In proposito, i risultati della ricerca e del corso di formazione hanno messo in evidenza la particolare efficacia di uno specifico **modello di analisi dei fabbisogni formativi**, denominato **MOAFF**<sup>1</sup>, messo a punto da Laboratorio di Scienze della Cittadinanza sulla base di un'esperienza di ricerca scientifica pluriennale nel quadro della propria teoria generale della formazione, presentato nel Capitolo Secondo della Parte Prima e applicato nella Parte Terza. Come è stato già detto, nell'ambito del MOAFF i **fabbisogni formativi** non rappresentano un mero "gap" conoscitivo, ma sono considerati come **aree di rischio** che, una volta identificate e formalizzate, danno luogo a una **domanda di formazione** che è possibile gestire proprio attraverso un'azione formativa (articolata in percorsi formativi corrispondenti alle diverse aree di rischio<sup>2</sup>).

Alla luce di quanto fin qui illustrato, è possibile affermare, dunque, che l'applicazione del MOAFF consente di effettuare un'analisi dei fabbisogni formativi che corrisponde all'esigenza di costruire capacità di europrogettazione che tengano conto della complessità dell'ambiente in cui esse si svolgono.

Le azioni formative potranno soddisfare solo una parte dei fabbisogni formativi così identificati, i quali dovranno essere determinati in base alle priorità, alle finalità generali e agli obiettivi di apprendimento dei differenti corsi di formazione.

---

<sup>1</sup> Mezzana D., Montefalcone M., Quaranta G., *Modello Operativo di Analisi dei Fabbisogni Formativi (MOAFF)*, Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, Roma, 2004

<sup>2</sup> Vedi successivo paragrafo 3.

Le attività didattiche di un corso di formazione sull'europrogettazione dovrebbero essere progettate a partire da un confronto con la conoscenza accumulata sui fabbisogni formativi generali degli europrogettatori. Durante lo svolgimento delle attività didattiche, inoltre, è indispensabile effettuare in più occasioni, e non solo all'inizio, un'analisi dei fabbisogni formativi specifici dei partecipanti, che sia in grado di cogliere, non solo i gap relativi alle capacità e alle conoscenze, ma anche e soprattutto le domande formative che discendono da una percezione adeguata dei pericoli per le attività di europrogettazione.

### **Per saperne di più**

**Bartram S., Gibson B., *Training Needs Analysis: A Resource for Identifying Training Needs, Selecting Training Strategies, and Developing Training Plans*, Ashgate Publishing 1997**

**Bee F., Bee R., *Training needs analysis and evaluation*, IPD, House, London 1994**

**Clarke N., "The politics of training needs analysis", in *Journal of Workplace Learning*, vol. 15, n. 4, 2003**

**Craig M., *Analysing learning needs*, Gower, Aldershot, 1994**

**Stewart R.G., Cuffman D.M., "Needs Assessment: A Systematic Approach for Successful Distance Education", in *Proceedings of the 1998 Mid-South Instructional Technology Conference*, 1998, disponibile al sito: <http://www.mtsu.edu/~itconf/proceed98/rstewart.html>**

**Taylor P.J., O'Driscoll M.P., Binning J.F., "A new integrated framework for training needs analysis", in *Human Resource Management Journal*, vol. 8, n. 2, 1998**

**Triner D., Greenberry A., Watkins R., "Training needs assessment: A contradiction in terms?", *Educational Technology*, 36(6), 1996**

**Tuijnman A., *Recent developments in meeting specific adult learning needs: International perspectives*, Paper, International Conference on Adult Learning Policies, Seoul, Korea, 5-7 December 2001**

### **3. Delineare i percorsi formativi e articolarli in cicli didattici**

Per rispondere ai fabbisogni formativi, sia quelli generali, che quelli specifici, le attività di formazione all'europrogettazione dovrebbero essere organizzate attorno ad alcuni **percorsi formativi**, che nel loro complesso favoriscano il processo di crescita e di apprendimento dei partecipanti.

I **percorsi formativi** rappresentano, infatti, le modalità attraverso le quali, all'interno di un'azione formativa, vengono costruite le capacità che soddisfano le diverse aree di fabbisogno. Dal punto di vista delle attività di europrogettazione, dunque, le otto aree di fabbisogni formativi definite in relazione ai fattori di rischio soggettivi e oggettivi - come è stato specificato nella Parte Prima - necessitano di essere colmate attraverso l'attivazione e l'identificazione di otto corrispondenti percorsi formativi<sup>3</sup>.

Nella pratica, questa pluralità di percorsi deve essere ricondotta a un unico **itinerario** di attività, in grado di collegarli in un **insieme coerente**.

L'itinerario potrebbe essere articolato in una serie di **cicli didattici**, i quali dovrebbero permettere di applicare simultaneamente, coordinandoli e modulandoli tra loro, i diversi percorsi nel tempo, per corrispondere in maniera adeguata ai fabbisogni formativi specifici dei partecipanti.

Ogni ciclo potrebbe vertere su una **tematica centrale** ed essere quindi organizzato in modo tale da consentire la costruzione di specifiche capacità. All'interno di ogni ciclo didattico alcuni percorsi potrebbero avere maggiore rilevanza rispetto agli altri, anche in considerazione della tematica centrale trattata.

Nell'ambito delle azioni formative sull'europrogettazione, secondo l'esperienza condotta nel corso pilota, ad esempio, i cicli didattici in cui articolare le attività formative potrebbero ripercorrere le **principali fasi dell'itinerario di progettazione**, che vanno dall'identificazione della project idea, alla presentazione della proposta progettuale alle autorità competenti per la sua valutazione.

---

<sup>3</sup> Per l'approfondimento sulle sette aree di fabbisogno formativo soggettive e sull'area di fabbisogni definiti dai fattori di rischio oggettivi, si rinvia alle successive Parti Terza e Quarta delle Linee Guida.

## **I TRE CICLI DEL CORSO PILOTA**

Il “Corso di formazione per l’accesso ai fondi europei 2007-2012. La progettazione per lo sviluppo sociale” si è articolato in tre cicli didattici, concernenti, rispettivamente, l’**ideazione**, la **determinazione** e la **formalizzazione** del progetto.

### **Primo Ciclo: L’ideazione**

L’obiettivo del primo ciclo è stato quello di favorire il confronto dei partecipanti con i fondamenti teorici della progettazione secondo un approccio non lineare, prestando particolare attenzione alla fase di identificazione della project-idea. I percorsi formativi prevalenti sono stati quelli relativi ai fabbisogni formativi riguardanti la “conoscenza”, la “responsabilità”, il “capitale sociale” e la “decisionalità”. Sono stati trattati gli aspetti e i saperi riguardanti: le opportunità di finanziamento; le caratteristiche e le dinamiche del contesto dell’europrogettazione, al livello comunitario e nazionale; le principali tecniche e procedure da utilizzare per la determinazione della project idea; la costruzione e il consolidamento del capitale sociale delle organizzazioni. Particolare rilievo è stato dato al confronto degli allievi con i risultati della ricerca sugli ostacoli per l’europrogettazione, la quale ha favorito una lettura critica dei fattori oggettivi di rischio.

### **Secondo Ciclo: La determinazione**

Il secondo ciclo è stato dedicato alla trasmissione degli strumenti teorico-operativi necessari per la determinazione dei progetti, che si è sostanziata nella redazione, da parte degli allievi, di una nota progettuale. I percorsi attivati per rispondere alle aree di fabbisogno sono stati – secondo un principio di prevalenza - quelli dei “linguaggi” (riguardante, ad esempio, la logica del progetto), della “realtà” (attraverso la promozione di incontri con testimoni e attori-chiave), del “capitale sociale” (per l’identificazione dei potenziali partner) e del “lavoro di gruppo”. Le attività sperimentali del ciclo, riguardanti la determinazione delle proposte progettuali e la stesura della nota, hanno permesso ai partecipanti, non solo di acquisire nuove capacità, ma anche di confrontarsi direttamente con alcune difficoltà derivanti dal contesto (come quelle riguardanti i fondi necessari per il cofinanziamento dei progetti).

### **Terzo Ciclo: La formalizzazione**

La tematica centrale del terzo ciclo è stato quello della formalizzazione del progetto. In questo quadro, è stata prestata una particolare attenzione alla componente della “trasduzione” della nota progettuale nel formulario, alla preparazione del dossier del progetto, alle attività di valutazione e di selezione dei progetti e ad alcuni aspetti relativi all’implementazione (gestione amministrativa e finanziaria, adempimenti formali, ecc.). I principali percorsi formativi usati nel ciclo sono stati quelli dei “linguaggi” (per la tecnica della trasduzione, ad esempio), del “capitale sociale” (riferito alle attività di networking riguardanti la presentazione della proposta progettuale), della “responsabilità” e della “realtà” (il confronto con i criteri e le procedure di valutazione).

### **Per saperne di più**

Bandura A., “Modeling theory”, in: Sahakian W.S. (ed.), *Learning. Systems, models and theories*, Rand McNally, Chicago, 1976 (2<sup>nd</sup> edition)

Bannan-Ritland B., Dabbagh N., Murphy K. “Learning object systems as constructivist learning environments: Related assumptions, theories, and applications”, in: Wiley D.A. (Ed.), *The instructional use of learning objects*, 2000, reperibile su: <http://reusability.org/read/chapters/bannan-ritland.doc>

Hiemstra R., *Lifelong learning: An exploration of adult and continuing education within a setting of lifelong learning needs*, HiTree Press, New York, NY, 2002

Hodgins, H. W., “The future of learning objects”, in: Wiley D.A. (Ed.), *The instructional use of learning objects*, 2000, reperibile su: <http://reusability.org/read/chapters/hodgins.doc>

Houle C.O., *The design of education*, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 1996

Le Boterf G., *Construire les compétences individuelles et collectives*, Éditions d’Organisation, Paris, 2004

Le Boterf G., *L’ingénierie des compétences*, Les Editions d’Organisation, Paris 1998

McClenaghan P., *Social capital: A critique. Exploring the theoretical foundations of community development education*, Paper, European Conference Lifelong Learning Inside and Outside Schools, University of Bremen, 25-27 February 1999

Schuller T., *Thinking about social capital*, Paper, OECD, 2004

#### **4. Fondare le attività formative su un orientamento sperimentale**

Un quarto elemento che dovrebbe caratterizzare l'impostazione di un corso di formazione sull'europrogettazione è rappresentato dall'**orientamento sperimentale**.

In linea generale, con questa espressione, si fa riferimento alla necessità di mettere in contatto gli allievi con **effettive esperienze di europrogettazione**, evitando che il corso si sostanzi solo in un processo di trasmissione di conoscenze tra docenti e allievi, ovviamente indispensabile, o che “faccia entrare” la realtà in modo meramente virtuale (ad esempio, attraverso giochi di ruolo o simulazioni).

Più concretamente, anche guardando alle indicazioni che provengono dal corso pilota, è possibile identificare **tre modalità privilegiate** attraverso le quali dare concretezza all'orientamento sperimentale.

La **prima modalità** – che è quella probabilmente più importante quanto agli impatti sui processi di apprendimento e sulla consapevolezza degli allievi – è quella della **ricerca-azione**, la quale consente di rendere immediatamente spendibili a fini pratici, da parte degli allievi, i risultati di un'attività sistematica di raccolta e di interpretazione di informazioni. In questo modo, questioni trattate in aula in maniera più astratta (relative, ad esempio, a specifici ostacoli o a fattori di facilitazione relativi all'attività di progettazione), possono essere colte nella loro concretezza, diventando così più facilmente comprensibili. Un esempio, in proposito, è fornito dal coinvolgimento dei partecipanti al corso pilota nel processo di definizione della mappa degli ostacoli all'europrogettazione.

La **seconda modalità** per rafforzare l'orientamento sperimentale del corso è rappresentato dall'**incontro con testimoni e key person**. A differenza della modalità precedente, i partecipanti non hanno la possibilità di “andare a vedere” un'esperienza realizzata, cogliendola nel suo contesto, ma hanno tuttavia l'opportunità di “farsela raccontare” da qualcuno che l'ha vissuta. Pur trattandosi di una modalità meno coinvolgente rispetto alla prima, essa offre comunque importanti strumenti per mettere in connessione quanto appreso durante il corso con la realtà esterna.

La terza modalità è quella di portare i partecipanti a realizzare “per davvero” un **processo di progettazione** di una iniziativa di sviluppo sociale. In questo caso, gli allievi si trovano a fare i conti con la “propria” realtà e dovranno imparare a interpretarla attraverso le nuove categorie e a trattarla con i nuovi strumenti acquisiti durante l’esperienza formativa.

### **Per saperne di più**

Baumgartner L.M., “An update on transformational learning”, in: *New Directions for Adult and Continuing Education*, 89 (The new update on adult learning theory), 2001

Billett S., *Participation and continuity at work: A critique of current workplace learning discourses. Context, power and perspective: Confronting the challenges to improving attainment in learning at work*, Joint Network/SKOPE/TLRP International Workshop, Sunley Management Centre, University College of Northampton, 8-10<sup>th</sup> November 2001. Available in the informal education archives: [http://www.infed.org/archives/e-texts/billett\\_workplace\\_learning](http://www.infed.org/archives/e-texts/billett_workplace_learning), 2001

Bitterman J., “Learning Communities”, in: Marsick V.J., Bitterman J., van de Veen R. *From the learning organisation to learning communities towards a learning society*, Information series no. 382, 2000

Boden C.J., “Making space: Merging theory and practice in adult education”, Book Review, in: *New Horizons in Adult Education*, 18(1), 2004

Carr W., Kemmis S., *Becoming critical. Education, knowledge and action research*, Taylor & Francis, London, 1986

Comfort H., Baker P., Cairns L., *Transition project. A qualitative study investigating factors which help and hinder learn progression. report on phases 1 and 2*, Leicestershire and Leicester City Learning Partnership, Leicester, 2002

*directions for adult and continuing education*, N. 74, Joseey-Bass, San Francisco, 1997

Cranton P., *Understanding and promoting transformative learning: a guide for educators of adults*, Joseey Bass, San Francisco, 1994

Fenwick T., “Reclaiming and re-embodiment experiential learning through complexity science”, in: *Studies in the Education of Adults*, 35(2), 2003

Hall B., *Reflections on the origins of the International Participatory Action Research Network and the Participatory Research Group in Toronto*, paper presented at the Participatory Research Strategies for Empowerment Workshop, New Delhi, 16-18 April, 1998

Henry J., “Meaning and practice in experiential learning”, in: Weil S., McGill I., *Making sense of experiential learning*, SRHE/Open University Press, Milton Keynes, 1989

**Kolb D.A.**, *Experiential learning. Experience as the source of learning and development*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1984

**Kolb D.A.**, *Individual learning styles and the learning process*, Working paper n. 535-71, Massachusetts Institute of Technology, 1971

**Merrifield J. et al**, *Mapping APEL: Accreditation of Prior Experiential Learning in Higher Education*, London, 2000

**Merrill B., Hill S.**, “Lifelong learning trough APEL. A UK perspective”, at: [http://www.erill.uni-bremen.de/lios/sections/s5\\_merrill.html](http://www.erill.uni-bremen.de/lios/sections/s5_merrill.html)

**Saddington T.**, “Exploring the roots and branches of experiential learning”, in: *Lifelong Learning*, 3, 1998

**Unwin L.**, *Lifelong learning in workplace settings: The case of the young worker*, Working Papers of the Global Colloquium on Supporting Lifelong Learning [online], Open University, Milton Keynes, UK, 2000. Available from <http://www.open.ac.uk/lifelong-learning>

## 5. Assumere la prospettiva dell'adult education

L'ultimo elemento dell'impostazione generale delle azioni formative sull'europrogettazione consiste nell'adozione della prospettiva dell'**adult education**, tanto più rilevante in considerazione delle caratteristiche dei potenziali partecipanti a questo tipo di corso.

Tale prospettiva si manifesta in quattro elementi principali:

- la costruzione di un **rapporto paritario** tra formatori e allievi, quali attori coinvolti nel quadro delle attività di europrogettazione, che renda possibile una continua **negoziazione** in merito ai contenuti e ai risultati dell'azione formativa (resa possibile, tra l'altro, grazie alla realizzazione di verifiche periodiche sui fabbisogni formativi individuali);
- il sostegno al **protagonismo dei partecipanti**, considerati portatori di conoscenze, esperienze e capacità spesso maturate nel contesto dei fondi di pre-adesione, che possono essere valorizzate e condivise nel contesto dell'esperienza formativa, soprattutto in considerazione della composizione "mista" del gruppo dei partecipanti, formato da rappresentanti di realtà spesso distanti tra loro, dotate di caratteristiche differenti e che, molto spesso, non sembrano molto orientate alla comunicazione e alla collaborazione;
- la promozione di un **coinvolgimento personalizzato** dei partecipanti, volto al riconoscimento e alla valorizzazione delle differenti identità e sensibilità professionali e personali, particolarmente preziose ai fini dell'arricchimento di tutte le attività didattiche e della costruzione di reti trasversali, di partenariato o di interesse, tra gli stessi partecipanti;
- lo sviluppo di un **apprendimento per problemi**, critico e concreto, basato, non solo sui saperi teorici, ma anche su quelli esperienziali e sul contatto diretto con la realtà (ad esempio, attraverso la conduzione delle attività sperimentali, il confronto con testimoni ed esperti, l'organizzazione di visite di studio).

### Per saperne di più

Belenky M.F., Clinchy B.M., Goldberger N.R., Tarule J.M., *Women's ways of knowing. The development of self, voice and mind*, Basic Books, Inc., New York, NY, 1986

- Billington D.D.**, “Seven characteristics of highly effective adult learning programs”, 2000, in: *New Horizons for Learning*, <http://www.newhorizons.org/lifelong/workplace/billington.htm>
- Birzúa C.**, *Education for democratic citizenship: A lifelong learning perspective*, Council for Cultural Co-operation (CDCC), Strasbourg, 2000
- Briton D.**, *The Modern Practice of Adult Education. A Post-Modern Critique*, State University of New York Press, New York 1996
- Callaghan G., Newton D., Wallis E., Winterton J., Winterton R.**, *Adult and community learning: What? Way? Who? Where? A literature review on adult and community learning*, Final Report, Eldwick Research Associates, 2001
- Candy P.C.**, “Evolution, revolution or devolution. Increasing learner’s control in the instructional setting”, in: **Boud D., Griffin V.** (eds.), *Appreciating adults learning. From the learner’s perspective*, Kogan Page, London, 1987
- Clark M.C.**, “Off the beaten path: Some creative approaches to adult learning”, in: *New Directions for Adult and Continuing Education*, 89 (The new update on adult learning theory), 2001
- Conner M.L. et al.**, *Learning: The critical technology. A whitepaper on adult education in the information age*, Wave Technologies International, St. Louis, MS, 1996
- Cooper M.K., Henschke J.A.**, *Thinking about andragogy: The international foundation for its research, theory, and practice linkage in adult education and human resource development*, Academy of Human Resource Development International Research Conference, Austin, TX, 2003
- Dirkx J.M.**, “The power of feelings: Emotion, imagination, and the construction of meaning in adult learning”, in: *New Directions for Adult and Continuing Education*, 89 (The new update on adult learning theory), 2001
- Illeris K.**, *Adults’ motivation for lifelong learning*, Paper, 2003
- Jarvis P.**, *The sociology of adult and continuing education*, Croom Helm, London, 1985
- Knowles M.**, *Lifelong learning: A dream*, at: [http://www.newhorizons.org/future/Creating\\_the\\_Future/crfut\\_knowles.html](http://www.newhorizons.org/future/Creating_the_Future/crfut_knowles.html)
- Knowles M.**, *The Adult Learner. A Neglected Species*, Golf Publishing Company, 1978
- Knowles M.S.**, “Adult learning”, in: **Craig R.L.** (ed.), *The ASTD training & development handbook*, McGraw-Hill, New York, NY, 1996
- Knowles M.S., Holton III E.F., Swanson R.A.**, *The adult learner. The definitive classic in adult education and human resource development*, Butterworth-Heinemann, Woburn, MA, 1998
- Knowles, M. S.**, *The modern practice of adult education. Andragogy versus pedagogy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Cambridge, 1970

- Martin I., "Adult education", in: *International Journal of Lifelong Education*, 22(6), 2003
- McGivney V., *A question of value. Achievement and progression in adult learning*, Niace, Leicester, 2002
- McGivney V., *Adult learning pathways. Through routes or cul de sac?*, Niace, Leicester, 2003
- Merriam S.B. (ed.), "The new update on adult learning theory", *New Directions for Adult and Continuing Education*, 89, 2001
- Merriam S.B., "Andragogy and self-directed learning. Pillars of adult learning theory", in: *New Directions for Adult and Continuing Education*, 89 (The new update on adult learning theory), 2001
- Merriam S.B., "Something old, something new. Adult learning theory for the twenty-first century", in: *New Directions for Adult and Continuing Education*, 89 (The new update on adult learning theory), 2001
- Merriam S.B., Caffarella R.S., *Learning in Adulthood. A Comprehensive Guide*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1999
- Mezirow J., "A critical theory of adult learning and education", in: *Adult Education*, 32(1), 1981
- Mezirow J., *Transformative dimensions of adult learning*, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 1991
- Thorndike E.L., *Adult learning*, Macmillan, New York, 1928
- Torres C., *Education, power and personal biographies. Introduction to dialogues with critical educators*, Routledge, New York, 1997
- Torres R.M., *Lifelong learning. A new momentum and a new opportunity for adult basic learning and education (ABLE) in the south, commissioned by Sida*, Stockholm, 2002
- Torres R.M., *Lifelong learning: A new momentum and a new opportunity for Adult Basic Learning and Education (ABLE) in the South*, Paper, 2002



## Capitolo Secondo

# **Aspetti metodologici e tecnici delle azioni formative sull'europrogettazione**



Facendo riferimento a quanto proposto nel precedente capitolo, è possibile fornire alcune indicazioni sugli aspetti metodologici e tecnici relativi alla realizzazione di corsi di formazione sull'europrogettazione.

Tali aspetti riguardano, in particolare:

- l'utilizzazione di differenti didattiche;
- il ricorso a una pluralità di strumenti didattici;
- l'utilizzazione di alcune tecniche.

## **1. Utilizzare tre differenti didattiche**

L'esperienza condotta ha mostrato l'importanza di organizzare corsi sull'europrogettazione facendo ricorso a tre differenti didattiche:

- la didattica integrata;
- la didattica residenziale;
- la didattica a distanza.

### *1.1. La didattica integrata*

La principale caratteristica delle azioni formative sull'europrogettazione dovrebbe essere rappresentata dall'utilizzazione massiccia della **didattica integrata**, nell'ambito della quale realizzare le **attività sperimentali di europrogettazione**, reali e non simulate, condotte sia collettivamente che individualmente e prevalentemente a distanza. Questa didattica, infatti, combinando formazione e azione, consente ai partecipanti di mettere in pratica l'approccio non lineare alla progettazione, nel contesto (organizzativo, materiale, comunicativo, ecc.)

nel quale sono chiamati a operare, vale a dire quello degli organismi di appartenenza.

### *1.2. La didattica residenziale*

Le azioni formative sull'europrogettazione non possono prescindere, inoltre, dalle attività di **didattica residenziale** (che prevedono la presenza in aula degli allievi, degli esperti, dei consulenti e dello staff didattico). L'esperienza del corso pilota ha mostrato, infatti, la forte rilevanza dei momenti di incontro dei partecipanti, non solo con docenti e visiting professor, ma soprattutto con testimoni di esperienze di europrogettazione, in particolare quelli provenienti da altri Stati Membri.

La condivisione dei momenti di aula rende possibile, infatti: la creazione di relazioni di collaborazione tra esperti, docenti, équipe didattica e partecipanti attorno alle attività di europrogettazione; la condivisione di esperienze, capacità e conoscenze che possono essere proficuamente messe a disposizione o discusse; la costruzione di più adeguate rappresentazioni del contesto all'interno del quale si svolgono le attività di europrogettazione; l'identificazione delle strategie di azione da mettere in campo per contrastare le difficoltà per tali attività.

### *1.3. La didattica a distanza*

La **didattica a distanza** è fondata sull'approfondimento e lo studio individuale e viene attuata ricorrendo a forme di comunicazione elettronica a due vie (andata e ritorno) tra i singoli partecipanti e lo staff didattico (o i docenti, i consulenti e gli esperti che è possibile di volta in volta coinvolgere). Essa è volta a favorire la soggettivazione del sapere da parte dei singoli partecipanti. Il lavoro individuale svolto a distanza consente, inoltre, di rendere gli allievi più autonomi nell'apprendimento e più orientati ad assumere responsabilità nell'ambito delle attività sperimentali di europrogettazione, in quanto determina una forma di "distacco" rispetto al gruppo. All'interno di tale didattica possono essere condotte attività differenti, quali lo studio dei sussidi predisposti *ad hoc* da parte dell'équipe didattica, le esercitazioni concordate con i docenti e con l'équipe didattica o l'elaborazione di documenti da parte degli allievi. La didattica a distanza appare, infine, di particolare rilievo, in quanto consente ai partecipanti al corso di continuare l'attività lavorativa.

#### *1.4. L'alternanza delle tre didattiche*

L'utilizzazione di queste tre didattiche viene proposta anche per favorire la partecipazione di coloro che hanno bisogno di continuare a svolgere, contemporaneamente all'azione formativa, un'attività lavorativa. L'**alternanza** tra le didattiche consente ai partecipanti, infatti, di limitare la propria presenza (e gli eventuali spostamenti dalle aree di provenienza rispetto al luogo in cui viene svolto il corso di formazione) ai momenti esclusivamente dedicati alla didattica residenziale e, contestualmente, di gestire in **autonomia** e con un'elevata dose di **elasticità**, i periodi dedicati alle attività di didattica integrata e a distanza.

Per favorire il processo di apprendimento dei partecipanti, nel quadro dell'approccio non lineare alla progettazione, le attività didattiche potrebbero essere organizzate, all'interno dei cicli, secondo una **sequenza** suscettibile di essere utilizzata a più riprese. Questa sequenza dovrebbe prevedere, idealmente: un primo momento dedicato alla trasmissione e al confronto critico dei partecipanti con i saperi e le conoscenze, nell'ambito della **didattica residenziale**; un momento successivo dedicato all'approfondimento individuale e alla soggettivazione del sapere, nella **didattica a distanza**; un terzo momento dedicato alla sperimentazione di quanto precedentemente appreso, nella **didattica integrata**; infine, un momento di "ritorno", di minore durata rispetto a quelli precedenti, durante il quale svolgere – ad esempio - attività di valutazione in corso d'opera, nuovamente attraverso la **didattica residenziale**.

Questa modulazione delle tre differenti didattiche all'interno dei cicli potrebbe essere modificata, di volta in volta, per rispondere ai fabbisogni formativi specifici dei partecipanti al corso (in base alle verifiche periodiche) e per gestire modifiche da apportare al più complessivo itinerario didattico.

## **2. Fare ricorso a una pluralità di strumenti didattici**

Rispetto all'ampia tipologia di **strumenti didattici** a cui è possibile fare ricorso (intendendo, per tali, i mezzi attraverso i quali si realizza l'azione formativa), in queste linee guida vengono segnalati quelli che sono

apparsi particolarmente efficaci nello svolgimento del corso-pilota e più in generale nella conduzione di azioni formative sull'europrogettazione.

La loro utilizzazione nei percorsi formativi e nei cicli didattici dipende in larga misura dagli specifici obiettivi che si intende di volta in volta conseguire. Sarà cura dei progettatori delle azioni formative determinare le modalità con cui essi potranno essere adoperati in funzione del processo di apprendimento dei partecipanti, anche a partire dagli esiti dell'analisi periodica dei fabbisogni formativi individuali.

Per le azioni formative sull'europrogettazione sono risultati particolarmente efficaci gli strumenti didattici appresso descritti.

- **I visiting professor**

vale a dire esperti e consulenti dotati di esperienza nei rispettivi settori di appartenenza e provenienti da altri paesi europei, che possano trattare le tematiche centrali riguardanti le diverse fasi dell'itinerario di progettazione, in cui articolare le azioni formative all'interno dei cicli didattici.

All'interno del corso pilota i visiting professor provenienti dall'Italia hanno condotto una serie di lezioni e di esercitazioni riguardanti differenti aspetti dell'itinerario di progettazione, facendo riferimento, non solo alle specifiche capacità e conoscenze personali (in quanto esperti di valutazione, progettazione o management), ma anche attingendo all'esperienza più complessivamente maturata dall'Italia nella gestione dei fondi strutturali.

- **Gli incontri con i testimoni ed esperti**

appartenenti ai diversi campi di applicazione delle attività di europrogettazione o ai diversi settori lavorativi (Pubblica Amministrazione, privato e società civile), da prevedere sia nell'ambito della didattica residenziale, che attraverso specifiche attività della didattica integrata.

Durante le attività didattiche i partecipanti al corso pilota hanno incontrato, tra gli altri, una testimone che ha presentato la propria esperienza relativa alla costruzione delle partnership, effettuata da una

delle più grandi ONG romene nel corso degli anni passati. In tal modo si sono potuti approfondire gli aspetti riguardanti, ad esempio: le modalità di creazione di un portfolio di partner e di valutazione dei potenziali partner, le modalità di negoziazione circa la ripartizione delle responsabilità all'interno del progetto, le caratteristiche della formalizzazione degli accordi tra i partner.

- **Gli studi di caso, le buone pratiche e le storie di successo** riguardanti le attività di progettazione condotte, sia nei paesi dell'allargamento, che nei Vecchi Stati Membri dell'Unione, da presentare, analizzare e discutere nell'ambito delle didattiche residenziale e a distanza.

- **Le lezioni frontali** condotte da docenti, esperti e consulenti per trasmettere saperi e conoscenze relative alle attività di europrogettazione, concernenti, sia la situazione della Romania, che quella degli altri Stati Membri (con particolare riguardo a quelli ammessi nell'Unione più recentemente).

In una lezione frontale particolarmente apprezzata nel corso pilota sono stati presentati gli elementi di contesto istituzionale riguardanti la gestione dei fondi strutturali e di coesione in Romania, in relazione ai quali collocare le attività di europrogettazione.

- **I circoli di riflessione sui fabbisogni formativi** vale a dire iniziative seminariali guidate da componenti dello staff didattico, o da docenti, che hanno l'obiettivo di far emergere e formalizzare i fabbisogni formativi dei partecipanti a partire dalla discussione comune attorno ai rischi per le attività di europrogettazione (secondo quanto illustrato nella precedente Parte Prima delle Linee Guida).

Nel corso-pilota i 25 partecipanti sono stati coinvolti nella realizzazione dei Circoli di riflessione sui fabbisogni formativi, attraverso la costituzione di 5 gruppi di lavoro, assistiti da componenti dello staff didattico, che hanno utilizzato come griglia per la discussione l'elenco dei fattori di rischio soggettivi e oggettivi per le attività di europrogettazione identificati dalla ricerca. I Circoli hanno svolto le loro attività in più occasioni, riportando in assemblea i risultati delle riflessioni condotte in comune.

- **Le visite di studio**

da organizzare durante la didattica integrata, presso realtà romene o appartenenti ad altri Stati Membri che abbiamo sperimentato con successo attività di europrogettazione, da selezionare in base alla tipologia degli attori coinvolti come applicants o alle caratteristiche degli stessi interventi progettuali.

- **Gli atelier di valutazione e implementazione delle attività formative**

da realizzare nell'ambito di assemblee coordinate dal direttore didattico, che hanno l'obiettivo di far riflettere i partecipanti sulle tematiche affrontate durante il Corso e sulla stessa attività formativa in generale. Tali occasioni consentono: di mettere a fuoco i problemi che possono emergere durante la didattica; di trattare in modo collettivo specifiche questioni o problemi come quelli che possono insorgere nelle attività sperimentali di euoprogettazione; di acquisire i feedback sui principali momenti del corso e sugli strumenti didattici utilizzati; di scambiare opinioni, conoscenze, informazioni, proposte e valutazioni tra partecipanti, portatori di esperienze, conoscenze e reti di relazioni anche molto differenti tra di loro.

- **Le esercitazioni**

da svolgere in aula, individualmente e per gruppi, assistite dai consulenti e dagli esperti intervenuti come docenti, funzionali alla trasmissione di tecniche e know how presentate durante le lezioni frontali.

Particolare consenso ha riscosso, nel corso pilota, l'esercitazione condotta da una docente esperta di politiche sociali in Romania, che ha svolto con gli allievi un'esercitazione dedicata alla mappatura dei principali attori coinvolti al livello territoriale.
--

- **Il lavoro individuale**

prevalentemente condotto nell'ambito della didattica integrata e a distanza, che consenta ai partecipanti di studiare e approfondire i materiali e i sussidi consegnati o proposti dai docenti e dagli esperti e di mettere in pratica, in autonomia, quanto appreso dal punto di vista delle attività di europrogettazione.

- **I tutorial**

che consistono in incontri tra componenti dello staff didattico e i partecipanti all'azione formativa, su argomenti e questioni specifiche sorte durante la conduzione delle attività didattiche.

- **I colloqui individuali**

effettuati dai componenti dello staff didattico per raccogliere feedback rispetto ai principali momenti di passaggio delle azioni formative per l'europrogettazione, tramite la raccolta di opinioni, proposte, valutazioni, critiche e suggerimenti.

- **I sussidi didattici**

da distribuire ai partecipanti, preparati dai formatori e dallo staff didattico sulla base degli altri strumenti didattici (lezioni frontali, visiting professor, analisi di studi di caso, buone pratiche e storie di successo, ecc.), finalizzati a favorire una migliore acquisizione delle conoscenze e la maturazione dello spirito critico necessario per condurre attività di europrogettazione secondo un approccio sperimentale.

Un sussidio didattico utilizzato dal corso pilota è stata la Memoria scientifica contenente i risultati della ricerca sugli ostacoli per l'europrogettazione in Romania. Molto apprezzate dai partecipanti, come sussidio didattico, sono state le versioni provvisorie dei documenti programmatici in corso di stesura definitiva da parte delle differenti autorità di management per i fondi strutturali in Romania.

### **3. Utilizzare alcune tecniche**

Un ulteriore elemento riconducibile agli aspetti metodologici e tecnici dei corsi di formazione all'europrogettazione è rappresentato dal ricorso, durante lo svolgimento delle attività didattiche, a una serie di **tecniche** di accompagnamento e di supporto all'apprendimento dei partecipanti.

Più in particolare, le tecniche che hanno mostrato una specifica utilità per la costruzione delle capacità di europrogettazione e che vengono proposte nelle linee guida risultano le seguenti:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>– il tutoring</li><li>– il benchmarking</li><li>– il networking.</li></ul> |
|--|

### 3.1. *Il tutoring*

Il **tutoring** costituisce l'attività di sostegno individuale fornita ai partecipanti nell'ambito delle attività di formazione per favorirne l'apprendimento. In questo quadro, i tutor, più in particolare, sono chiamati a:

- favorire la soggettivazione delle conoscenze impartite dai docenti;
- rendere più agevole l'inserimento dei partecipanti all'interno della struttura formativa;
- verificare le aspettative degli allievi;
- verificare la congruenza tra le attività didattiche e gli obiettivi di apprendimento;
- sostenere lo sviluppo dell'autonomia, dell'autostima e del senso di responsabilità degli allievi.

Ai tutor sono demandati, in genere, anche compiti riguardanti la gestione di specifici interventi didattici e, più in generale, la gestione delle risorse umane, delle risorse logistiche e di quelle organizzative, finalizzate al buon andamento delle attività didattiche.

Dal punto di vista della **gestione delle risorse umane**, ad esempio, i tutor dovrebbero:

- favorire un buon clima di gruppo tra i partecipanti;
- facilitare la valorizzazione delle conoscenze, esperienze e capacità dei partecipanti;
- favorire la soluzione di eventuali conflitti;
- creare un ambiente favorevole nelle relazioni tra allievi, formatori, testimoni, consulenti ed esperti coinvolti;
- animare momenti informali di incontro tra i partecipanti;
- promuovere la circolazione delle informazioni e delle comunicazioni;
- assistere i formatori nello svolgimento dei loro interventi didattici.

La **gestione logistica e organizzativa** in genere prevede il coinvolgimento dei tutor in attività quali:

- didattiche;
- la diffusione dei materiali e dei sussidi agli allievi;
- la verifica degli strumenti didattici necessari per le attività didattiche;
- la raccolta, la gestione e l'archiviazione della documentazione;
- la realizzazione di alcuni adempimenti formali di tipo amministrativo.

Nell'ambito delle **azioni formative per l'europrogettazione**, assume una particolare rilevanza il sostegno fornito dai tutor alla conduzione delle attività sperimentali, effettuate prevalentemente a distanza. I tutor dovrebbero garantire un'assistenza continuata ai partecipanti, fornendo informazioni, suggerimenti e consigli, nonché valutando le attività svolte e gli elaborati eventualmente preparati (documenti, note progettuali, studi di caso, approfondimenti, ecc.). Una funzione molto rilevante, infine, è quella di coinvolgere esperti e consulenti, in modo che il loro contributo sia in grado di rispondere alle specifiche necessità che possono emergere durante lo svolgimento delle attività sperimentali.

I tutor dovrebbero seguire nel tempo gruppi di partecipanti, per consentire la continuità dell'intervento di assistenza e di accompagnamento personalizzato durante le attività didattiche. Idealmente ogni tutor potrebbe seguire tra le 5 e le 8 persone.

### *3.2. Il benchmarking*

Il benchmarking costituisce una tecnica particolarmente appropriata nell'ambito dei corsi sull'europrogettazione, in quanto consente ai partecipanti di confrontarsi con altre realtà e di identificare i fattori che ne hanno determinato il successo o l'insuccesso.

Per *benchmark* (originariamente "il segno sui banchi delle vendite" – ad esempio di tessuti - che indicava la misura di riferimento) si intende:

- un parametro di riferimento assunto come modello; un criterio di riferimento o di misura adottato per confrontare;
- un livello di prestazione riconosciuto come standard di eccellenza per una specifica pratica.

La tecnica del benchmarking, infatti, fornisce strumenti concettuali utili a isolare e trasferire in maniera controllata gli elementi positivi trovati in misure adottate da altri attori, anche in ambiti, settori o aree geografiche diverse da quelle interessate. Ciò consente di arricchire il “menù di azioni” che è possibile implementare, con la garanzia rappresentata dal fatto che si tratta di elementi già sperimentati, sia pure in altri campi.

### **Il benchmarking**

Per benchmarking si può intendere:

- la ricerca continua di pratiche significativamente migliori, che determinano la performance competitiva superiore (*Proceedings of Benchmarking Week '92*, Apqc, Houston, TX, 1992);
- il processo di identificazione, comprensione e adattamento delle migliori pratiche, proprie o di altre organizzazioni, allo scopo di migliorare la performance (Cook S., *Guida pratica al benchmarking*, Angeli, 1996);
- un processo di misurazione sistematico e continuo: si misurano i processi di una azienda e si confrontano con quelli delle aziende leader nel mondo, per ottenere informazioni utili per migliorare la propria performance (Apqc, *Organizing and Managing Benchmarking: A User's Guide*, Houston, TX, 1992)

Attraverso il benchmarking si cercano due tipi di informazione:

- le misure che indicano e valutano l'eccellenza di un processo o pratica (*benchmarks*);
- gli elementi-chiave che hanno condotto al risultato (*enablers*).

Tra i tipi di benchmarking, nel contesto della formazione all'europrogettazione, appare particolarmente appropriato il cosiddetto benchmarking funzionale<sup>4</sup>, che esamina le pratiche relative al perseguimento di determinati obiettivi, anche in settori diversi, tentando di stabilire le condizioni per la trasferibilità e l'adattabilità delle pratiche da un settore all'altro. Questo tipo di benchmarking rappresenta uno strumento efficace per identificare gli *enablers* del processo di miglioramento e per perseguire l'innovazione attraverso un processo creativo, che è particolarmente evidente nel caso dell'assunzione di *benchmarks* da settori diversi.

---

<sup>4</sup> Altri tipi di benchmarking sono quelli interno, orizzontale, competitivo.

### 3.3. *Il networking*

Il networking è un'attività fondata sul **riconoscimento** e sulla **valorizzazione delle relazioni** esistenti tra individui e organizzazioni e, in particolare, sul fatto che tali relazioni possono essere rappresentate come **reti**.

Le attività di networking consentono:

- l'acquisizione e la trasmissione di **conoscenze e informazioni**;
- la costruzione, il rafforzamento o l'ampliamento del **capitale sociale** di un soggetto (vale a dire le relazioni di fiducia che esso ha con altri soggetti e che possono essere mobilitate per facilitare la realizzazione di azione o gli scambi di risorse, materiali e immateriali);
- la **lobbying** (cioè, l'inserimento di un soggetto in un contesto di comunicazione, affinché esso sia riconosciuto dagli altri soggetti presenti in tale contesto, sia in grado di partecipare agli scambi comunicativi che vi hanno luogo e sia in grado di influire sui processi decisionali);
- l'acquisizione e la prestazione di **servizi**;
- l'acquisizione di **risorse**;
- la produzione di forme di **attrazione e nuovi legami** tra nodi/attori appartenenti a reti diverse;
- la costruzione di un **ambiente favorevole** rispetto a determinate azioni;
- l'esercizio di **autorità o di potere**, sul contesto stesso o su specifici attori presenti.

La **pratica** del networking consiste nelle azioni seguenti:

- **identificazione e mappatura** delle reti connesse a contesti di azione e obiettivi definiti;
- **inserimento** all'interno delle reti di informazioni, conoscenze e messaggi, sia attraverso attività di comunicazione inter-individuale (comunicazione diretta), sia attraverso attività di comunicazione collettiva o pubblica (newsletter, siti web, pubblicazioni, ecc.);
- la creazione di occasioni e **circuiti di comunicazione** tra individui diversi (es. attraverso l'inserimento in un comune elenco di destinatari, la convocazione di incontri, ecc.);

- la **creazione di vincoli** con soggetti, attraverso la richiesta e l’offerta di servizi e informazioni, per mezzo dell’inserimento di nuovi soggetti all’interno di circuiti di informazione esistenti o per mezzo della creazione di comunicazioni dirette con tali soggetti;
- il proprio inserimento all’interno di **nuove reti**, attraverso la creazione di vincoli di comunicazione con soggetti interni al loro interno o attraverso la valorizzazione delle relazioni esistenti con soggetti che già sono all’interno delle reti.

In questo quadro, nel **contesto dell’europrogettazione** le attività di networking permettono di realizzare quanto illustrato nel box che segue.

#### **Il networking nell’europrogettazione**

- creare un **ambiente favorevole** alla conduzione delle attività di europrogettazione ;
- **raccogliere e scambiare** informazioni e conoscenze (riguardanti le opportunità, buone pratiche, storie di successo, reti di attori-chiave, ecc.) ;
- accedere ai **flussi comunicativi** degli attori chiave di interesse per le organizzazioni dei partecipanti ;
- costruire e consolidare il **capitale sociale** delle organizzazioni ;
- svolgere attività di **lobby** ;
- identificare e gestire le relazioni con i **partners** ;
- favorire il collegamento con il **territorio** e gli **attori chiave** rispetto ai quali il progetto intende intervenire ;
- consentire la **disseminazione** di indicazioni operative, conoscenze, informazioni riguardanti i progetti.

Nell’ambito delle attività di formazione all’europrogettazione il networking può essere realizzato, ad esempio, attraverso :

- la realizzazione di **esercitazioni**, volte alla identificazione delle reti di relazioni delle rispettive organizzazioni di appartenenza;
- la **mappatura degli attori-chiave** che operano nei settori di intervento o nei territori di riferimento per la realizzazione dei progetti;
- l’identificazione e la promozione di incontri con gli interlocutori che costituiscono **nodi di rete** e che consentono di attivare **nuove relazioni** (orizzontali, bottom up e top down);

- l'identificazione e la **partecipazione a network**, al livello nazionale e internazionale, che operano nelle rispettive aree di intervento, per divulgare informazioni sui contenuti dei progetti.

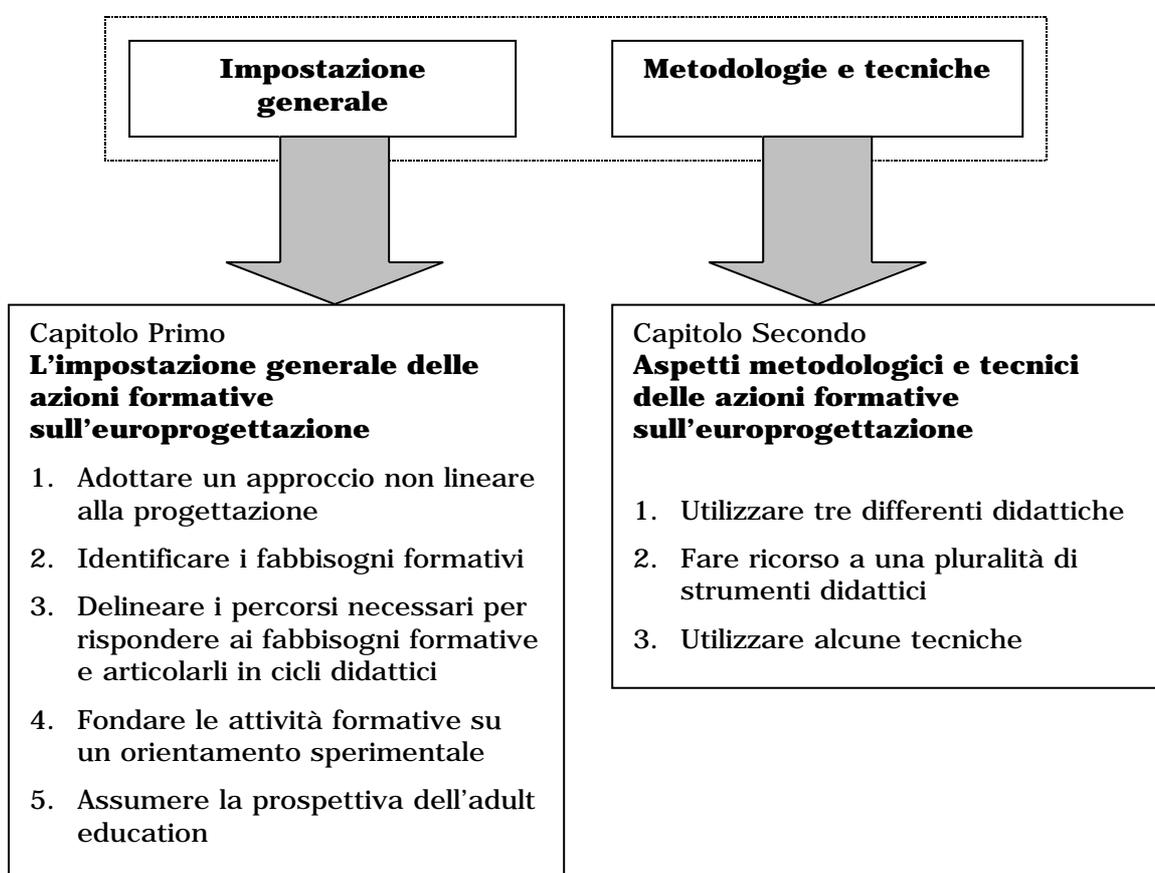
### **Per saperne di più**

- Burton W.H., "Basic principles in a good teaching-learning situation", in: Crow L.D., Crow A. (eds.), *Readings in human learning*, McKay, New York, 1963
- Butler E., "Knowing 'now', learning futures. The politics and knowledge practices of vocational education and training", in *International Journal of Lifelong Education*, vol. 19, n. 4, 2001
- Colley H., Hodkinson P., Malcom J., *Informality and formality in learning. A report for the learning and skills research institute*, Learning and Skills Research Centre, London, 2003
- Dickie S.D.M., *The Lived experience of being a Distance Learner*, master's Thesis, Athabasca University, 1999
- Draves W.A., *How to Teach Adults*, LERN Learning resources network, Manhattan, Kansas 1997
- Dunn L., *Theories of learning*, Paper, Oxford Centre for Staff and Learning Development, Oxford Brookes University, 2000
- Edwards R., Usher R., "Lifelong learning: The postmodern condition of education?", in: *Adult Education Quarterly*, 51(4), 2001
- Eraut M., Alderton J., Cole G., Senker P., *Development of knowledge and skills in employment*, Research report No. 5, University of Sussex, 1998
- Gagne R.M., *The conditions of learning*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1965
- Gallacher J., Reeve F., *Work-based learning: The implications for higher education and for supporting informal learning in the workplace*, Working Papers of the Global Colloquium on Supporting Lifelong Learning [online], Open University, Milton Keynes, UK, 2000., reperibile su: <http://www.open.ac.uk/lifelong-learning>
- Gill H., *Educational methods. New challenges*, Report on section 5, European Conference Lifelong Learning Inside and Outside Schools, University of Bremen, 25-27 February 1999
- Grill J., "Programming in Adult Education," 1998, su: <http://www.fsu.edu/~adult-ed/jenny/program.html>
- Jaques D., *Learning in groups*, Croom Helm, London 1984
- Jarvis P. (ed.), *The age of learning. Education and the knowledge society*, Kogan Page, London, 2001

- Lockwood F., Gooley A, (eds), *Innovation in open & distance learning*, Kogan Page, London 2001
- Martinez M., “Designing learning objects to mass customize and personalize learning”, in: Wiley D.A. (Ed.), *The instructional use of learning objects*, 2000, reperibile su: <http://reusability.org/read/chapters/martinez.doc>
- Morgan D.L., *Successfull Focus Groups*, Sage, London 1993
- Rossmann M.H., “Andragogy and distance education: Together in the new millennium” , in: *New Horizons in Adult Education*, 14(1), 2000
- Sadler J., *Making the best match. Improving the quality of pre-course information, advice and guidance*, LSDA report, London, 2002
- Tait A., Mills R., (eds), *The convergence of distance and conventional education*, Routledge, London and New York, 1999
- Wiley D.A. (Ed.), *The instructional use of learning objects*, 2000, reperibile su: <http://www.reusability.org/read/>
- Wiley D.A., “Connecting learning objects to instructional design theory: A definition, a metaphor, and a taxonomy”, in: Wiley D.A. (Ed.), *The instructional use of learning objects*, 2000, reperibile su: <http://reusability.org/read/chapters/wiley.doc>
- Williams, D. D., “Evaluation of learning objects and instruction using learning objects”, in: Wiley D.A. (Ed.), *The instructional use of learning objects*, 2000, reperibile su: <http://reusability.org/read/chapters/williams.doc>
- Wilson A.L., Hayes E.R. (eds.), *Handbook of adult and continuing education*, Jossey-Bass. San Francisco, CA, 2000
- Wilson J., Jackson H., *What are adults' expectation and requirements of guidance? A millennium agenda*, The Guidance Council, Winchester 1999

PARTE SECONDA  
Linee guida per la progettazione di azioni formative  
sull'europrogettazione

**Sintesi**





## PARTE TERZA

# **Linee guida per la costruzione di capacità funzionali all'europrogettazione**



Questa Terza Parte delle linee guida è dedicata alla costruzione delle capacità funzionali all'europrogettazione ed è centrata sulla presentazione, da una parte dei fattori di rischio all'europrogettazione e, dall'altra dei tipi di fabbisogni formativi da soddisfare per favorire un controllo e una gestione di questi stessi rischi da parte degli attori.

La ricerca riguardante gli ostacoli all'europrogettazione – che, come ricordato, ha preceduto il corso pilota di formazione – ha infatti messo in luce l'esistenza di **un'area di rischio**, che è stata definita "**soggettiva**", in quanto legata ai pericoli derivanti da comportamenti, attitudini, capacità degli attori dell'europrogettazione. È stata inoltre costruita una **tassonomia di 7 fattori di rischio** nei quali l'area è articolata, per ciascuno dei quali sono stati selezionati alcuni **fenomeni indicatori**, costituiti da concreti **ostacoli** incontrati nelle attività di europrogettazione.

Abbiamo dunque un'area di rischio soggettiva, articolata al proprio interno in 7 fattori, ognuno dei quali si manifesta nella realtà in concreti ostacoli all'europrogettazione.

In questo quadro, anche sulla base dei risultati della ricerca, è possibile fornire un'interpretazione più adeguata e avanzata della formazione, vale a dire quella che la coglie come il principale strumento a disposizione per "mettere a regime", cioè prevenire, gestire e, per quanto possibile, controllare, i fattori di rischio inclusi nell'area soggettiva.

Ciò significa che le azioni formative, perché possano svolgere questa loro funzione, devono essere sistematicamente orientate a soddisfare i fabbisogni formativi per costruire le capacità necessarie per mettere sotto controllo ogni fattore di rischio.

Si definisce, in tal modo, un binomio tra ciascun fattore di rischio e le specifiche capacità atte a controllarlo e, quindi, tra ciascun fattore di rischio e l'insieme dei fabbisogni formativi da soddisfare per costruire quelle specifiche capacità.

Al fine di fornire elementi il più possibile operativi, questa Parte Terza è articolata in 7 capitoli, dedicati ciascuno a un fattore di rischio e, pertanto,

a uno specifico insieme di fabbisogni formativi. Ogni capitolo è articolato come segue:

- un rationale, che presenta il fattore di rischio e una tipologia di fabbisogni formativi per la gestione di quel fattore;
- i fenomeni costitutivi del fattore di rischio;
- alcune fonti cui fare riferimento per ulteriori approfondimenti;
- alcune raccomandazioni per l'organizzazione di corsi di formazione sull'europrogettazione.

In particolare, le **raccomandazioni completano** quelle presentate nella Parte Seconda, relative agli aspetti teorici e metodologici di un corso di formazione per l'europrogettazione, a cui le linee guida propongono di fare riferimento.

Le raccomandazioni sono state redatte alla luce dei risultati della ricerca, del corso pilota e del percorso di workshop per redazione delle linee guida e hanno **carattere orientativo**, in quanto costituiscono l'oggetto di un'ulteriore verifica e riflessione e potranno essere dunque modificate e ampliate nella versione definitiva delle linee guida. È opportuno sottolineare, inoltre, che alcune di esse sono legate al **momento di transizione** – dai fondi di preadesione a quelli strutturali e di coesione – durante il quale il progetto è stato condotto e sono stati prodotti e discussi i suoi principali risultati.

### **Parte Terza**

Capitolo Primo	“Conoscenza”
Capitolo Secondo	“Rapporti con la realtà”
Capitolo Terzo	“Responsabilità”
Capitolo Quarto	“Decisionalità”
Capitolo Quinto	“Linguaggi”
Capitolo Sesto	“Capitale sociale”
Capitolo Settimo	“Team work”

Capitolo Primo  
**“Conoscenza”**



## **1. Rationale**

Il fattore di rischio “Conoscenza” riguarda l’insieme delle conoscenze necessarie per utilizzare con successo i finanziamenti europei. Non si fa qui riferimento ai saperi specifici necessari per svolgere le attività puntuali di progettazione (per i quali si rinvia al successivo fattore “Linguaggi”), quanto, piuttosto, alle conoscenze che è necessario possedere affinché la progettazione possa misurarsi adeguatamente con la complessità della realtà in cui si colloca.

Rispetto a questo fattore di rischio, i fabbisogni formativi riguardano la necessità di **acquisire nuovi saperi** e conoscenze (ad esempio concernenti la diffusione della cultura del *project management*), di **aggiornare i saperi** che tendono a diventare obsoleti (ad esempio quelli relativi alle priorità definite dalla programmazione europea), di **rivedere e ristrutturare le conoscenze** precedenti (si pensi, ad esempio, all’integrazione della cultura del *new public management* all’interno della vecchia struttura della pubblica amministrazione romena) e di **valorizzare le conoscenze** possedute (ad esempio, attraverso l’attivazione di sistemi di gestione della conoscenza).

In questa ottica, gli attori della progettazione hanno bisogno di avere una conoscenza rinnovata e un sapere critico che li metta nelle condizioni, da una parte, di condividere il contesto dei significati degli “affari europei” (l’adesione all’Unione Europea, le politiche europee, il mercato della moneta unico, ecc.) e, dall’altra, di interpretare i mutamenti di tipo economico, sociale, politico e culturale in atto in Romania, all’interno dei quali si collocano le dinamiche e gli attori che a diverso titolo intervengono nelle attività di progettazione.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

L’importanza della costruzione di capacità che si riferiscono al fattore di rischio “Conoscenza” è documentata dall’esistenza di ostacoli alle attività di europrogettazione, rilevati nel corso della ricerca. Per quest’area, in particolare, ne sono stati identificati 9.

### **1. Scarsa conoscenza delle dinamiche dell'integrazione europea (processo di adesione, sostegno allo sviluppo regionale, priorità programmatiche, ecc.)**

---

Numerosi studi condotti in Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno messo in evidenza una scarsa conoscenza, da parte degli attori dello sviluppo locale, della cittadinanza e degli organi della pubblica amministrazione, riguardo alle politiche, ai programmi, alla normativa, alle istituzioni, alle strutture dell'Unione Europea (gli "affari europei") e alle tematiche relative all'integrazione europea (il processo di adesione, il sostegno allo sviluppo regionale, ecc.).

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003

National Association of Citizen Counselling Bureaus, *The Romanians and the migration of labour force in EU*, 2005

UNDP, *National Human Development Report for Romania 2003-2005*

### **2. Conoscenza inadeguata delle opportunità connesse ai finanziamenti europei**

---

Secondo i risultati di alcune ricerche condotte tra il 2002 e il 2006 in Romania, gli *applicants* non dispongono di una conoscenza adeguata delle opportunità legate ai finanziamenti europei. Una percentuale elevata delle prefetture romene, ad esempio, riteneva di non disporre delle caratteristiche necessarie per accedere ai finanziamenti. Altri *applicants* non erano consapevoli della costituzione degli organismi creati per la gestione dei fondi europei.

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003

Institute for Public Policies, *Investments and responsibilities of public administration*, 2002; [www.adevarulonline](http://www.adevarulonline), 6/3/2006

### **3. Insufficiente conoscenza della normativa sull'uso dei fondi europei da parte del personale della Pubblica Amministrazione**

---

Secondo alcuni recenti studi sui fabbisogni formativi, i funzionari della pubblica amministrazione locale e centrale della Romania non dispongono di una conoscenza sufficiente della normativa di riferimento per la gestione dei fondi europei con riguardo ad aspetti quali il decentramento amministrativo e fiscale, l'integrazione dell'*acquis* comunitario (vale a dire la piattaforma comune di diritti e di obblighi, in costante evoluzione, che vincolano l'insieme

degli Stati Membri nel contesto dell'Unione Europea), la regolamentazione del terzo settore, ecc.

Department for Institutional and Social Analyses - Romanian Government, Report, 2005; UNDP, National Human Development Report for Romania - 2003-2005

#### **4. Mancanza di esperienza circa l'uso dei fondi europei**

---

La scarsa esperienza nell'utilizzazione dei fondi europei ha costituito per molti paesi un ostacolo per l'accesso ai fondi stessi. In Romania numerosi ministeri designati per la gestione dei fondi europei hanno incontrato difficoltà proprio perché non avevano maturato precedenti esperienze con i fondi di pre-adesione. In alcuni casi, inoltre, l'inesperienza ha determinato la rinuncia degli *applicants* a realizzare progetti già approvati (ad esempio, i finanziamenti PHARE destinati al sostegno delle piccole e medie imprese nel periodo 2000-2001). In altri casi, infine, l'inesperienza ha influito direttamente sulla scarsa quantità di progetti da sottoporre all'approvazione. In Bulgaria, ad esempio, secondo una ricerca promossa dall'UNDP, nell'arco temporale 2000-2004 le municipalità e i distretti hanno messo a punto in media, attraverso i tre strumenti di pre-adesione, solo 5,7 *project ideas* ognuno, hanno preparato 2,6 *project proposals* e hanno visto l'approvazione di 0,7 progetti ciascuno. Questo fenomeno è incluso sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Conoscenza) che in quella oggettiva (fattore Dinamiche delle organizzazioni).

"Public private partnership, a necessity for using EU funds", in *Evenimentul Zilei*, February 2006

Bachtler J., Méndez C, McMaste I., Wishlade F., *Programming with an uncertain future*, IQ-Net Review Paper No. 161(1), 2005

European Institute of Romania, "Analysis of Eu funds absorption capacity Romania", in *Impact Study PAIS III*, Bucarest, 2005

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in <http://www.mie.ro/>

#### **5. Limitata capacità di selezione delle informazioni**

---

L'accesso della pubblica amministrazione regionale e locale dei Nuovi Stati Membri ai finanziamenti europei è stato reso più difficile dalla limitata capacità di selezionare le informazioni più pertinenti e aggiornate relative ai fondi, ai programmi e agli strumenti europei.

Open Society Institute, *European Unione Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

## **6. Mancanza di capacità di gestione delle informazioni**

---

Gli *applicants* romeni non dispongono delle capacità necessarie per accedere e utilizzare in modo efficace le informazioni sui fondi, i programmi e gli strumenti europei. Questa difficoltà per le attività di europrogettazione era stata incontrata, nel corso degli anni '80 e '90, anche nei Vecchi Stati Membri.

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments, 2005, in <http://www.mie.ro/>*

## **7. Scarsa diffusione delle conoscenze sulle politiche di sviluppo locale**

---

Alcuni studi condotti nei Nuovi Stati Membri hanno messo in luce che la scarsa diffusione delle conoscenze riguardo alle politiche di sviluppo locale costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione, in quanto rende difficoltosa la traduzione delle strategie europee in programmi di livello nazionale e locale. Questa scarsa diffusione delle conoscenze sulle politiche di sviluppo locale - che riguarda sia gli organismi di gestione, che gli *applicants* - limita l'efficacia dell'uso dei finanziamenti europei.

Logon, *Logon Reader*, 2004; Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

## **8. Insufficiente conoscenza delle politiche urbane**

---

In alcuni studi effettuati nei Nuovi Stati Membri sui fabbisogni formativi del personale della pubblica amministrazione coinvolto nelle attività di gestione dei fondi europei e di progettazione, è emerso che esso ha scarsa conoscenza delle politiche urbane.

Logon, *Logon Reader*, 2004

## **9. Carezza di conoscenze sulle politiche ambientali**

---

È stato messo in luce che la ridotta conoscenza delle politiche ambientali rappresenta un ostacolo per lo svolgimento delle attività di europrogettazione nei Nuovi Stati Membri, in considerazione del fatto che per attuare interventi in tale ambito sono disponibili importi molto consistenti.

Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

### **3. Per saperne di più**

<b>Bulgaria</b>	<b>UNDP, Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the eu structural and cohesion funds, Sofia, 2004</b>
<b>NMS</b>	<b>LOGON, Logon Final Guide, 2005; Logon, Logon Reader, 2004</b>
<b>NMS</b>	<b>Open Society Institute, European Unione Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration, LGI Studies, Budapest, 2000</b>
<b>Rep. Ceca, Polonia, Repubblica Ceca</b>	<b>AAVV, Partnership for Sustainable Development? Report on Sumpikova M., Pavel J., Klazar S., EU Funds: absorption capacity and effectiveness of heir use, with focus on regional level in Czech Republic, Paper, 2004</b>
<b>Svezia</b>	<b>Aalbu H., The Structural Funds as an Agent for System Change: A Mid-term Evaluation of Sweden's Objective 6 Programme, 1998</b>
<b>Ungheria, Lettonia</b>	<b>The Structural funds Programming Process in Central Europe, 2004</b>
<b>Ungheria, Rep. Ceca</b>	<b>Harvey B., The illusion of inclusion. Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe, Report for the European Citizen Action Service, Brussels, 2003</b>
<b>Regno Unito</b>	<b>Smith P., Lessons learnt from managing structural fund programmes: an english view, Paper, "Open Days", 10/13 October 2005</b>

## 4. Raccomandazioni

- R01** Trasmettere le **conoscenze di base** per la conduzione delle attività di europrogettazione, al di là di quelle strettamente tecniche e specialistiche. Esse dovrebbero riguardare, tra l'altro, le caratteristiche del contesto delle politiche europee, le dinamiche connesse all'integrazione dell'acquis comunitario, le modalità di sostegno allo sviluppo nazionale e regionale, gli assetti istituzionali e normativi relativi alla gestione dei fondi europei ai livelli locale, nazionale e comunitario.
- R02** Orientare i partecipanti ad **aggiornare periodicamente i propri saperi e le informazioni** riguardanti il contesto e le attività di europrogettazione, in considerazione delle trasformazioni molto rapide che le interessano, utilizzando sia fonti documentarie, che fonti "vive".
- R03** Fornire informazioni dettagliate riguardanti **i tempi di rimodulazione delle priorità programmatiche**, della presentazione di bandi e gare, delle modifiche degli assetti comunitari o di quelli nazionali relativi alla gestione dei fondi europei.
- R04** Fornire le indicazioni teoriche e operative necessarie per accedere e selezionare le **informazioni sulle opportunità di finanziamento** comunitario, segnalando le principali fonti esistenti (siti web, newsletter, centri di diffusione delle informazioni europee, gazzette ufficiali, interlocutori istituzionali ai diversi livelli) e promuovendo anche l'identificazione di quelle di tipo informale. In questo quadro, appare opportuno favorire anche una sorta di "sprovvincializzazione" delle informazioni, promuovendo l'accesso a fonti riguardanti, non solo i fondi strutturali e di coesione, ma anche quelli direttamente disponibili presso la Commissione Europea a Bruxelles.
- R05** Prevedere la realizzazione di una esercitazione funzionale alla stesura della **mappa delle fonti relative alle opportunità di finanziamento** e agli affari europei, affidabili e aggiornate, ai diversi livelli (nazionale, NSM, europeo)
- R06** Prevedere la trasmissione delle capacità che consentono di effettuare **un'interpretazione critica dei documenti** riguardanti le opportunità di finanziamento (bandi e calls for proposals).

- R07** Organizzare l'incontro con uno o più **testimoni**, appartenenti ad altri NMS, che abbiano già sperimentato i fondi strutturali e che possano indicare le differenze riguardanti la gestione e l'uso dei fondi strutturali rispetto a quelli precedenti (riguardanti, ad esempio, le procedure, i pagamenti e le modalità di controllo dei progetti)
- R08** Realizzare **incontri con gli interlocutori istituzionali** delle diverse autorità di gestione dei fondi europei in Romania (Autorità di Management e Organizzazioni Intermedie), per favorire l'attivazione di un canale di comunicazione diretta anche al di là della conclusione del corso e per consentire l'acquisizione di informazioni aggiornate sulla gestione dei fondi, riguardanti – ad esempio - la stesura e i contenuti definitivi dei documenti programmatici, l'andamento delle attività di valutazione e di monitoraggio, i cambiamenti nella ripartizione delle funzioni e delle responsabilità all'interno delle stesse istituzioni.
- R09** Sensibilizzare all'attivazione e all'uso di sistemi di **gestione della conoscenza** all'interno delle organizzazioni, per valorizzare e non disperdere il patrimonio di esperienze, conoscenze e relazioni maturate, per favorire l'apprendimento organizzativo attraverso il passaggio dalla conoscenza tacita a quella esplicita, per consentire la trasformazione delle informazioni in conoscenze e per essere in grado di trasmettere e condividere conoscenze, storie di successo e buone pratiche con altri interlocutori.



Capitolo Secondo  
**“Rapporti con la realtà”**



## **1. Rationale**

Un fattore di rischio cruciale per gli attori della progettazione in Romania è rappresentato dalle capacità che consentono di stabilire un contatto con la realtà, vale a dire con l'insieme degli attori e delle dinamiche proprie del contesto in cui si collocano le attività di progettazione (ai livelli europeo, nazionale e locale).

I fabbisogni formativi relativi a questo fattore riguardano la capacità di **misurarsi con storie di successo o di insuccesso** nell'accesso ai fondi europei (sia attraverso la loro conoscenza, tramite l'accesso a repertori di buone pratiche, sia attraverso l'accesso diretto tramite testimoni o visite), di **utilizzare le conoscenze accumulate** in anni di europrogettazione (per esempio riguardo agli ostacoli e ai fattori di facilitazione), di **operare un benchmarking** delle diverse realtà ed esperienze, di **gestire concreti aspetti della vita reale**, sul piano personale e professionale, di **rielaborare individualmente quanto appreso** attraverso le esperienze altrui.

Il fabbisogno formativo "Rapporti con la realtà" concerne quindi la necessità di considerare l'insieme degli elementi che concorrono alla formulazione dei progetti, alla loro approvazione e valutazione. Ciò è particolarmente significativo nella situazione attuale della Romania, caratterizzata dalla diffusione di meccanismi, dinamiche e attori nuovi, complessi e in continua trasformazione, che non sempre sono noti agli attori dell'europrogettazione.

L'insieme di questi aspetti è fondamentale per una corretta interpretazione, da parte degli attori della progettazione, degli strumenti e delle opportunità connesse ai finanziamenti europei, che devono essere colti nella loro multidimensionalità (definita da strategie, programmi, priorità e politiche) e secondo una visione di ampio respiro (strategica) in grado di illuminare le scelte legate al momento e all'accesso ai fondi (tattica), anche per evitare aspettative irrealistiche nei confronti dei finanziamenti europei.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

L'esistenza dell'area di rischio "Rapporti con la realtà" è stata documentata nella ricerca, attraverso l'individuazione di 7 concrete situazioni di ostacolo.

### **10. Presenza di aspettative eccessive nei confronti dei fondi europei**

---

Ai fini del buon esito delle attività di progettazione è necessario un certo realismo riguardo alle opportunità rappresentate dai programmi europei, soprattutto dal punto di vista delle risorse economiche. Un eccesso di aspettative, ad esempio, ha portato la pubblica amministrazione locale di alcuni Nuovi Stati Membri a investire ingenti risorse per mettere a punto un gran numero di proposte progettuali riguardanti interventi infrastrutturali, per i quali però le risorse disponibili erano, fin dall'origine, estremamente ridotte.

Logon, *Logon Final Guide*, 2005

### **11. Tendenza di alcuni *applicants* a non verificare la sostenibilità dei progetti**

---

Il fatto che alcuni *applicants* trascurino di verificare la sostenibilità dei progetti da sottoporre ad approvazione può pregiudicare il successo delle attività di progettazione. Non sono rari i casi in cui, ad esempio, per privilegiare l'aspetto riguardante l'ammontare complessivo dei finanziamenti, sono state costituite partnership locali finalizzate alla presentazione di progetti di grandi dimensioni (prevalentemente infrastrutturali), a elevato assorbimento di fondi, che, una volta approvati e finanziati, non sono stati portati a compimento a causa dell'assenza delle condizioni necessarie per la loro prosecuzione (come è avvenuto, ad esempio, nella Repubblica Ceca e in Polonia).

Grosse T., Olbrycht J., "Preparing for the absorption of the structural funds in Poland", in *Analyses & Opinions*, Institute of Public Affairs, N. 7, 5/2003

### **12. Carenza di visione strategica nella gestione dei fondi europei**

---

Numerosi studi realizzati in Vecchi e Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania, hanno segnalato la diffusa carenza di una visione strategica nell'uso dei fondi europei. In particolare, essa appare scarsamente fondata su una prospettiva

di lungo periodo e sulla programmazione pluriennale. Ciò è stato riscontrato a tutti i livelli: sia nazionale (ad esempio, nei documenti di programmazione), sia regionale. In quest'ultimo caso, i piani di sviluppo spesso sono stati caratterizzati dall'utilizzazione di formulazioni troppo generiche, eccessivamente formali e, di fatto, poco rispondenti alle concrete necessità che si manifestano al livello locale. La mancata adozione di una visione strategica è stata segnalata anche nell'ambito delle attività di valutazione. Spesso, infatti, sono stati selezionati progetti che rispondevano solo tatticamente alle priorità e ai bisogni reali. L'esperienza di successo di alcuni Vecchi Stati Membri ha dimostrato, per contro, che l'adozione di una prospettiva di lungo periodo può consentire di definire meglio le priorità nazionali e regionali, di selezionare in modo più appropriato i progetti e, in definitiva, di utilizzare effettivamente i fondi europei come un'opportunità di crescita economica e di sviluppo.

UNDP, *National Human Development Report for Romania - 2003-2005*

### **13. Mancanza di un orientamento alla selezione dei progetti innovativi**

---

È stato rilevato che nel corso degli anni '90 nei Vecchi Stati Membri gli organi preposti alla valutazione delle proposte progettuali tendevano a non selezionare quelle più innovative, perché considerate a maggiore rischio di insuccesso. Ciò ha rappresentato un ostacolo per l'uso dei fondi europei, in quanto ha portato all'approvazione di progetti prevalentemente caratterizzati da un'esecuzione rapida e lineare (*fast-track*), a discapito di quelli maggiormente complessi e, appunto, innovativi.

EC, "Best practices in regional development", in *Info regio Panorama*, May 2005

### **14. Orientamento dei valutatori a selezionare progetti a maggiore assorbimento dei fondi**

---

Alcuni studi riguardanti i Nuovi Stati Membri hanno rilevato un orientamento dei valutatori a selezionare progetti a maggiore assorbimento dei fondi. Ciò ha comportato l'approvazione di molti grandi progetti infrastrutturali e ha penalizzato le proposte di progetti di dimensioni più ridotte, danneggiando, in particolare, le piccole e medie imprese.

Institutional Institute of Applied Systems Analysis, *EU structural support: its macroeconomic and distributional effects and social Environment*. Interim Report, Luxemburg, 2001

### **15. Tendenza a non fondare la programmazione su informazioni attendibili**

---

Una programmazione non basata su informazioni attendibili costituisce un ostacolo alle attività di europrogettazione perché determina una diminuzione della pertinenza delle politiche da adottare. Nel corso degli ultimi anni è aumentata la consapevolezza dei pubblici amministratori locali della Romania dell'utilità di servirsi di dati attendibili e di qualità per la programmazione riguardante i fondi europei. Questo orientamento ha migliorato le loro prestazioni, favorendo l'identificazione dei fabbisogni reali del paese al livello locale.

EC Delegation to Romania, *Interim Evaluation Report of the EU Pre-Accession Instrument PHARE R/RO/ENV/0410*, 2004

### **16. Difficoltà di accesso al credito per gli applicants**

---

Numerosi studi riguardanti Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno messo in luce che gli impedimenti per accedere al sistema del credito rappresentano un fattore di ostacolo, soprattutto per i soggetti più deboli dei paesi dell'Allargamento, ma anche per i comuni di dimensioni ridotte e per le piccole imprese. Questa difficoltà è particolarmente rilevante a causa del ritardo nell'erogazione dei pagamenti, a causa del quale spesso gli enti attuatori dei progetti effettuano, almeno nella fase iniziale, una spesa inferiore rispetto a quella prevista, in considerazione del fatto che gli esborsi devono essere anticipati. Questo fenomeno viene riscontrato sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Rapporti con la realtà) sia in quella oggettiva (fattore Risorse).

Grosse T., Olbrycht J., "Preparing for the absorption of the structural funds in Poland", in *Analyses & Opinions*, Institute of Public Affairs, N. 7, 5/2003

## **3. Per saperne di più**

Bulgaria	UNDP, <i>Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds</i> , Sofia, 2004
Irlanda	Institute of Public Administration, <i>The Cohesion Fund in Ireland</i> , Report, 2004
Irlanda	Institutional Institute of Applied Systems Analysis, <i>EU structural support: its macroeconomic and distributional effects and social Environment</i> . Interim Report, Luxemburg, 2001
NMS	Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , SIEPS, 2005

NMS, OMS	Economist Corporate Network, Accessing EU funds in the new member states: best practises from around Europe, Briefing Paper, 2005
Polonia	Schotz-Sobczak A., <i>Poland Struggling with the Structural Funds, Paper</i> , Center for Applied Research, 2005
Repubblica Ceca	MRDPW/UNDP, Strengthening the Partnership in the Planning and Absorption of EU Structural and Cohesion Funds, 2005
Ungheria	Logon, <i>Logon Final Guide</i> , 2005
Regno Unito	ECOTEC, <i>Evaluation of the Added Value and Costs of the European Structural Funds in the UK, Final Report</i> , 2003
Regno Unito	SQW, <i>Investigation into Low Levels of Absorption of European and National Funds in Business Grant Schemes in the East of Scotland Programme</i> , 2005

#### 4. Raccomandazioni

- R10** Promuovere il confronto diretto dei partecipanti con **storie di successo** e con casi di fallimento riguardanti i diversi momenti della preparazione e della presentazione di una proposta progettuale, attraverso la realizzazione di **incontri con testimoni** appartenenti sia agli OMS, che ai NSM, presentando in modo analitico gli elementi di forza e di debolezza di ogni caso e specificando i motivi dell'approvazione o della bocciature dei progetti.
- R11** Fornire indicazioni circa siti web contenenti **directories** aggiornate e affidabili che raccolgono storie di successo nell'europrogettazione, descritte in modo dettagliato
- R12** Identificare, presentare e discutere specifiche **buone pratiche** riconducibili all'europrogettazione, ripartite per tipologia di azione, di applicant o di ambito di intervento del progetto, fornendo esempi tratti, sia da casi di successo, che di fallimento.
- R13** Inserire nel programma formativo interventi didattici fondati sull'utilizzazione della tecnica del **benchmarking**, per consentire ai partecipanti di rielaborare quanto appreso nel corso e di migliorare le proprie capacità di europrogettazione attraverso il confronto con differenti realtà ed esperienze di qualità

- R14** Intervenire sulla **formazione dei formatori** per effettuare una sorta di «mainstreaming dell'approccio non lineare alla progettazione», che riguardi tutte le strutture e gli strumenti didattici utilizzati, per consentire ai partecipanti di confrontarsi in più occasioni (lezioni, attività sperimentali individuali, lavori di gruppo) con la complessità delle dinamiche e degli attori che caratterizzano l'ambiente dell'europrogettazione
- R15** Prevedere la realizzazione di **attività di progettazione sperimentali**, che consentano ai partecipanti di confrontarsi direttamente, in maniera reale e non simulata, con gli aspetti processuali del contesto dell'europrogettazione, cioè con i diversi attori coinvolti, così come con le concrete condizioni nelle quali essi operano.

Capitolo Terzo  
**“Responsabilità”**



## **1. Rationale**

Il fattore di rischio “Responsabilità” riguarda l’attitudine all’assunzione delle responsabilità e l’esercizio dello spirito di iniziativa, elementi che possono condizionare in modo determinante il successo delle attività di progettazione.

Nell’ambito di questo fattore di rischio, i fabbisogni formativi fanno riferimento alla necessità di attivare un confronto critico con la dimensione della responsabilità e dello **spirito di iniziativa**, quali elementi cruciali della professionalità legata all’europrogettazione, di elaborare e maturare un’attitudine **all’esercizio della responsabilità** (ad esempio nel quadro di progetti in collaborazione di altri attori) e di **leadership**, di **attivazione di programmi personali di studio e approfondimento** (per esempio delle metodologie di progettazione, delle buone pratiche, dei temi legati ai settori di intervento). Il fabbisogno riguarda quindi l’adozione di un atteggiamento dinamico e proattivo, caratterizzato, dall’assunzione delle responsabilità concernenti la formulazione e la realizzazione dei progetti, quali mezzi per l’implementazione delle politiche di sviluppo del paese. Da questo punto di vista, la Romania (come numerosi altri paesi) fa registrare una situazione di difficoltà determinata dalla diffusione di un atteggiamento passivo nei confronti dei finanziamenti europei, che influenza negativamente gli esiti delle attività di progettazione.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

L’area di rischio “Responsabilità” è stata documentata attraverso l’individuazione di 7 fenomeni costitutivi del fattore.

### **17. Atteggiamento passivo nei confronti dei programmi europei**

---

Numerosi studi hanno messo in evidenza che l’atteggiamento passivo nei confronti dei programmi europei da parte degli attori dello sviluppo locale rappresenta un ostacolo per le attività di europrogettazione. In molti casi, sia in Vecchi che in Nuovi Stati Membri, è stata constatata una scarsa dinamicità, che ha condotto anche a forme di dipendenza dagli aiuti europei.

*UNDP, Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the eu structural and cohesion funds, Sofia, 2004*

## **18. Indisponibilità degli *applicants* ad assumere i rischi della progettazione**

---

La scarsa propensione ad assumere i rischi connessi alla presentazione delle proposte progettuali e all'implementazione dei progetti da parte degli *applicants* costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione anche in Romania. In alcuni casi, come in Bulgaria, è stato rilevato che questo atteggiamento determina anche una minore propensione all'elaborazione delle proposte progettuali.

UNDP, *Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the eu structural and cohesion funds*, Sofia, 2004

## **19. Mancanza dell'orientamento alla presentazione di progetti innovativi**

---

Anche in Romania si registra, come ostacolo per le attività di europrogettazione, la scarsa propensione a presentare progetti a carattere innovativo. In alcuni paesi, come in Polonia, è stata rilevata una tendenza degli *applicants* a privilegiare proposte progettuali semplici e lineari (ad esempio, la costruzione delle strade municipali o l'erogazione di sussidi alle PMI) a discapito di altri meno tradizionali (quali, ad esempio, quelli volti allo sviluppo della società dell'informazione). Questa scelta ha determinato una minore probabilità di approvazione in sede di valutazione delle proposte, in quanto, da una parte, è mancato l'elemento dell'innovazione e, dall'altra, ci si è trovati a competere con una maggiore quantità di progetti simili.

Economist Corporate Network, *Accessing EU funds in the new member states: best practices from around the world*, Briefing paper, March 2005

## **20. Limitata attitudine a gestire il processo di programmazione**

---

Numerosi studi realizzati nei Nuovi Stati membri hanno segnalato, come ostacolo all'utilizzazione dei fondi europei, il fatto che gli attori coinvolti trascurino la gestione del processo di programmazione. In Polonia, ad esempio, i lunghi tempi con i quali sono stati varati definitivamente i documenti di programmazione (che in qualche caso hanno superato i due anni) hanno fatto sì che nel frattempo cambiassero le condizioni e il contesto di riferimento per l'implementazione dei progetti.

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003; UNDP, *National Human Development Report for Romania - 2003-2005*

## **21. Insufficiente coinvolgimento delle autorità locali nella programmazione**

---

Da alcuni studi emerge che il basso coinvolgimento delle autorità locali nella programmazione rappresenta un ostacolo per le attività di europrogettazione. A conferma di ciò essi segnalano che il successo nell'implementazione di alcuni progetti in Romania è dovuto anche all'implicazione dei funzionari pubblici locali nelle attività di monitoraggio dei fondi europei. Analogamente, il buon esito della gestione dei fondi strutturali da parte dell'Irlanda negli anni '90 è dipeso in gran parte dalla partecipazione dei pubblici amministratori nelle attività di programmazione.

World Bank, *Romania. Local Social Services Delivery Status*, 2002

## **22. Scarsa diffusione della cultura del *new public management***

---

La mancanza di una cultura del *new public management* costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione. In sua assenza, infatti, l'organizzazione delle funzioni pubbliche o parapubbliche (con riferimento particolare, ma non esclusivo, a quelle necessarie per la gestione dei programmi europei) rischia di non fondarsi sull'*accountability* e sulla *responsiveness* e tende a caratterizzarsi per una scarsa attitudine all'esercizio della responsabilità da parte dei funzionari, ai vari livelli. Questo fenomeno di ostacolo è stato classificato sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Responsabilità) che nell'area di rischio oggettiva (fattore Dinamiche sociali e istituzionali).

Logon, *LOGON Reader*, 2004

## **23. Resistenza dei funzionari pubblici all'introduzione di mutamenti nelle organizzazioni**

---

Il fatto che i funzionari pubblici manifestino una certa resistenza ad apportare cambiamenti nell'organizzazione delle loro attività è stato registrato come un ostacolo al lavoro di europrogettazione in uno studio effettuato recentemente in Romania.

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003

### **3. Per saperne di più**

Bulgaria	UNDP, <i>Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds</i> , Sofia, 2004
Germania, Italia	Economist Corporate Network, <i>Accessing EU funds in the new member states: best practises from around Europe</i> , 2005
Irlanda	Kun-Buczko M., <i>The capacity building of the institutional system as one of the elements necessary to the effective structural funds absorption</i> , Paper, Bialystok School of Public Administration, Poland, 2004
NMS	Cee Bankwatch Network, <i>Best Available Practices. Public participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds</i> , 2004
NMS	Kalman J., <i>Possible structural funds absorption problems</i> , Paper, 2001
NMS	NISPAcee, "News 2003", Vol X, N.3, Summer, 2003
Polonia	EMS, Poland. <i>Country Phare Evaluation Review</i> , 2004
Polonia	Schotz-Sobczak A., <i>Poland Struggling with the Structural Funds</i> , Paper, Center for Applied Research, 2005
Repubblica Ceca	MRDPW/UNDP, <i>Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds</i> , 2005
Repubblica Ceca	Sumpikova M., Pavel J., Klazar S., <i>EU Funds: absorption capacity and effectiveness of heir use, with focus on regional level in Czech Republic</i> , Paper, 2004
Rep. Slovacca	Zamkovska H., <i>Management of Structural Funds in Slovakia: the NGO perspective</i> , Working Paper 2004

### **4. Raccomandazioni**

- R16** Favorire l'esercizio della responsabilità e dello spirito di iniziativa dei partecipanti attraverso la realizzazione delle **attività sperimentali** di progettazione nel corso.
- R17** Prevedere l'organizzazione di gruppo di lavoro riguardante le attività di europrogettazione all'interno dei quali siano attribuite agli allievi specifiche responsabilità di coordinamento e di gestione delle attività.
- R18** Presentare esempi concreti di soluzione di problemi dell'itinerario di progettazione abitualmente considerati insormontabili, rese possibili grazie a modalità di azione "creative" o "innovative" condotte dagli applicants in base all'adozione di un atteggiamento dinamico e all'esercizio di spirito di iniziativa.

- R19** Segnalare i casi di cattivo assorbimento dei fondi europei determinati dalla diffusione di atteggiamenti passivi (fondati sulla diffusione di una cultura da “assistito”) da parte degli attori della progettazione, specificando le modalità con cui le difficoltà sono state superate.
- R20** Favorire il confronto e la riflessione comune dei partecipanti (in assemblee e attraverso la realizzazione di gruppi di lavoro) sulla figura professionale dell'europrogettatore, sulle sue caratteristiche e capacità, e sugli aspetti relativi all'esercizio delle responsabilità e allo spirito di iniziativa, quali elementi cruciali di tale professionalità.



Capitolo Quarto  
**“Decisionalità”**



## **1. Rationale**

Il fattore di rischio “Decisionalità” riguarda le capacità connesse con l’attitudine ad assumere le decisioni nell’ambito dell’europrogettazione, le quali possono talvolta presentare un alto livello di criticità, soprattutto nei contesti maggiormente dinamici e in mutamento, a causa della presenza di vere e proprie aree di incertezza connesse a tali mutamenti (come nel caso dell’attuale contesto romeno in relazione all’accesso del Paese nell’EU)

I fabbisogni formativi connessi con questo fattore riguardano le capacità di **individuare e analizzare le informazioni** disponibili rilevanti per la decisione, **vagliare le opzioni** esistenti, **prendere le decisioni, gestirne gli effetti** sul piano personale, professionale e dell’organizzazione.

Queste capacità possono essere riferite direttamente agli attori della progettazione in quanto individui (ad esempio in termini di motivazioni personali o di profusione di impegno lavorativo) oppure riguardare le organizzazioni coinvolte nelle attività di progettazione (ad esempio, in termini di gestione degli effetti delle scelte adottate).

Nel primo caso, il fabbisogno può riguardare aspetti quali la mediazione, la negoziazione o la risoluzione dei problemi, mentre, nel caso esso sia riferito alle organizzazioni, esso concerne elementi quali quelli riconducibili alla capacità di leadership, di gestione dei conflitti e di management delle risorse umane.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

Per il fattore di rischio “Decisionalità”, sono stati individuati 7 fenomeni di ostacolo.

### **24. Scarsa capacità di *decision-making***

---

Un ostacolo per le attività di europrogettazione in Romania è rappresentato dallo scarso controllo di tecniche di supporto al *decision-making*. Tale carenza è stata attribuita sia agli *applicants* che agli attori del lato della domanda.

UNDP, *National Human Development Report for Romania - 2003-2005*

---

## **25. Carenza di capacità di leadership**

---

Uno studio condotto in Romania sui fabbisogni formativi del personale coinvolto nel lavoro di progettazione in Romania ha messo in evidenza ridotte capacità di leadership, che sono un elemento essenziale per il successo delle attività di europrogettazione.

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments, 2005, in www.mie.ro/*

## **26. Insufficiente capacità di gestione dei conflitti**

---

La scarsa competenza nella gestione di conflitti è stata segnalata, in uno studio sui fabbisogni formativi del personale della pubblica amministrazione coinvolto nella gestione dei fondi europei, come un importante ostacolo per condurre a buon fine le attività di europrogettazione.

Logon, *LOGON Reader 2004*

## **27. Mancanza di capacità *problem-solving***

---

Uno studio sui fabbisogni formativi del personale della pubblica amministrazione operante nella gestione dei fondi europei e nella progettazione ha rilevato che la mancanza di attitudini e capacità volte alla risoluzione dei problemi e delle difficoltà ostacola fortemente le attività di europrogettazione.

Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005

## **28. Scarsa capacità di gestione delle risorse umane**

---

Alcuni studi condotti nei Nuovi Stati Membri e nella stessa Romania segnalano come ostacolo alla conduzione delle attività di europrogettazione il non essere adeguatamente preparati nella gestione del personale

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments, 2005, in www.mie.ro/*

## **29. Mancanza di capacità di negoziazione**

---

Un ulteriore ostacolo per lo svolgimento delle attività di europrogettazione, sia per gli *applicants* che per gli attori del lato della domanda, è rappresentato dalla mancanza di capacità di negoziazione, che è stata registrata in diversi studi realizzati nei Nuovi Stati Membri e nella stessa Romania.

Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005

## **30. Scarsa capacità di mediazione**

---

Anche la scarsa capacità di mediazione degli attori coinvolti rappresenta un ostacolo per la realizzazione delle attività di europrogettazione anche in Romania. Altrove, come ad esempio in Bulgaria, questa carenza ha condizionato negativamente la fase di programmazione.

UNDP, *Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds*, Sofia, 2004

## **3. Per saperne di più**

- |                      |   |
|----------------------|---|
| NMS                  | Logon, <i>LOGON Reader 2004</i>   |
| Polonia, Ungheria    | Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , SIEPS, 2005   |
| Portogallo, Grecia   | Economist Corporate Network, <i>Accessing EU funds in the new member states: best practices from around the world</i> , <b>Briefing paper</b> , March 2005  |
| Portogallo, Germania | <i>Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds Final Report</i> , 2002  |
| Rep. Cecoslovacca    | AAVV, <i>Strengthening the partnership in the planning and absorption of EU Structural and Cohesion Funds</i> , 2005; Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , SIEPS, 2005 |

#### **4. Raccomandazioni**

- R21** Trasmettere le conoscenze di base funzionali alla costruzione delle **capacità di decision-making** necessarie per svolgere le attività di europrogettazione (riguardanti l'individuazione delle informazioni necessarie per assumere le decisioni; l'analisi delle opzioni; l'assunzione della decisione; la gestione degli effetti delle decisioni).
- R22** Segnalare i momenti dell'itinerario di progettazione in relazione ai quali è necessario operare delle **scelte** che determinano la successiva conduzione delle attività (come, ad esempio, nei casi riguardanti la scelta dei bandi, la determinazione della idea progettuale o degli accordi con i partner, le negoziazioni con i partner per l'allocazione delle risorse o per la ripartizione delle responsabilità)
- R23** Prevedere la sperimentazione di attività di europrogettazione, nell'ambito delle quali i partecipanti debbano effettuare scelte riguardanti i diversi momenti di tale processo.

Capitolo Quinto  
**“Linguaggi”**



## 1. Rationale

Il fattore di rischio “Linguaggi” fa riferimento alla padronanza dei linguaggi tecnici e specialistici che consentono di svolgere le attività di progettazione e di partecipare alle attività comunicative, relazionali e operative del contesto degli “affari europei”.

Rispetto a questo fattore, i fabbisogni formativi riguardano quindi le capacità necessarie per **controllare le diverse componenti delle attività di europrogettazione**, nelle fasi dell’identificazione, della formulazione, dell’implementazione, del monitoraggio o della valutazione dei progetti. Tra queste, possono essere sottolineate in particolare il controllo del **Project Cycle Management**, l’applicazione del **Logical Framework Approach**, le tecniche di **project financing**, le modalità di approntamento e implementazione del **monitoraggio** e le metodologie di **valutazione** dei progetti.

Le carenze riconducibili a questa area sono probabilmente quelle maggiormente trattate in relazione alle difficoltà incontrate dalla Romania nel lavoro di progettazione. Nel dibattito sulla capacità di assorbimento della Romania questi limiti sono stati interpretati soprattutto in termini di mancanza di competenze e sono stati ricondotti anche alla più generale scarsa diffusione della cultura del project management, registrata nel paese a tutti i livelli.

Fino ad oggi le misure adottate per contrastare il ridotto possesso di linguaggi adeguati sono state rivolte soprattutto al personale della Pubblica Amministrazione centrale e solo in parte a quello al livello locale. Inoltre, le azioni volte a colmare queste carenze presso il personale dei numerosi enti, istituti e associazioni della società civile romana fortemente motivati ad accedere alle opportunità offerte dai finanziamenti europei, sono apparse inadeguate e insufficienti dal punto di vista quantitativo. Un’ulteriore difficoltà è determinata, infine, dalla insufficiente padronanza della lingua inglese, che pregiudica la comprensione dei principali documenti, l’accesso alle fonti di informazione e la comunicazione al livello comunitario.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

La ricerca ha permesso di individuare 13 fenomeni di ostacolo che costituiscono l'area di rischio "Linguaggi".

### **31. Insufficiente conoscenza del Project Cycle Management**

---

Secondo numerosi studi condotti nei Nuovi Stati Membri e in Romania, un ostacolo molto rilevante per le attività di progettazione è rappresentato dalla scarsa dimestichezza con il *Project Cycle Management*. Questa limitazione riguarda, sia gli *applicants*, sia gli attori del lato della domanda.

EC Delegation, *Country Phare Evaluation Review*, EMS Romania, 2003

EC Delegation, *Romania's road to accession: the need for an environmental focus*, Milieu for the Danish Ministry of Environment, Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe (DANCEE), 2003

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in [www.mie.ro/](http://www.mie.ro/)

### **32. Scarsa conoscenza dell'approccio del Logical Framework**

---

In Romania e in altri Nuovi Stati Membri è stata riscontrata anche una scarsa conoscenza dell'approccio del Logical Framework da parte degli *applicants*, che rappresenta ovviamente un ostacolo per le attività di europrogettazione. Ad esempio, secondo la valutazione dei progetti Phare del periodo 1999-2002, in Polonia, a causa di questa carenza le proposte progettuali si sono dimostrate particolarmente deboli.

European Institute of Romania, "Public Administration reform in the context of European Integration", in *Impact Study PAIS III*, Bucarest, 2005

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003; *Forum Eulist*, March 2006

### **33. Mancanza delle capacità necessarie per la realizzazione degli studi di fattibilità**

---

In una serie di studi condotti nei Nuovi Stati Membri, si mette in luce l'ostacolo rappresentato dalla mancanza delle capacità necessarie per effettuare gli studi di fattibilità della progettazione.

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003  
*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in [www.mie.ro/](http://www.mie.ro/)

### **34. Mancanza delle capacità necessarie per identificare i rischi per i progetti**

---

Alcuni studi condotti nei Nuovi Stati Membri hanno mostrato che l'incapacità di identificare i rischi per la progettazione e l'implementazione dei progetti rappresenta un ostacolo particolarmente rilevante. Questa difficoltà, infatti, pregiudica la corretta formulazione e implementazione dei progetti e, conseguentemente, le possibilità di successo e la sostenibilità. Tale ostacolo è stato segnalato, ad esempio, nella valutazione dei progetti Phare 1999-2002 in Polonia, paese nel quale si sono registrati episodi di bancarotta, che non hanno consentito lo sviluppo o la conclusione delle attività finanziate.

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in [www.mie.ro/](http://www.mie.ro/)

### **35. Carenza di capacità di *project financing***

---

Un forte ostacolo per le attività di progettazione è rappresentato, secondo alcuni studi, dalla mancanza di capacità di *project financing*, che sono invece indispensabili ai fini della gestione dei cofinanziamenti dei progetti e della programmazione finanziaria.

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in [www.mie.ro/](http://www.mie.ro/)

### **36. Inadeguatezza delle capacità per la redazione delle *application forms***

---

L'impreparazione nella redazione delle *application forms* per la presentazione delle proposte progettuali costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione anche in Romania, così come attestato da alcuni studi.

Altrove, ad esempio in Ungheria, circa la metà delle proposte progettuali sottoposte annualmente alla valutazione sono state bocciate esclusivamente a causa di errori formali riscontrati nella compilazione dei formulari.

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments, 2005, in [www.mie.ro/](http://www.mie.ro/)*

### **37. Limitata diffusione delle capacità necessarie per l'implementazione dei progetti**

---

Alcuni studi hanno messo in evidenza che le organizzazioni esecutrici dei progetti europei spesso non dispongono delle capacità necessarie per assicurare la loro implementazione. Nei casi studiati in alcuni Nuovi Stati Membri (inclusa la Romania) ciò è stato imputato a una carente formazione del personale al *project management*.

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments, 2005, in [www.mie.ro/](http://www.mie.ro/)  
UNDP, National Human Development Report for Romania - 2003-2005*

### **38. Insufficiente capacità di condurre attività di monitoraggio dei progetti**

---

Secondo una serie di studi, un ostacolo per l'implementazione dei progetti è rappresentato dalla scarsa capacità degli enti esecutori, oltre che di progettare, anche di effettuare il monitoraggio delle proprie attività.

*Carausan M., Administrative reform or the strenghtening of the administrative capacity to govern in the EU context, NISPAcee newsletter, 2005  
EC Delegation to Romania, Interim Evaluation Report of the EU Pre-Accession Instrument PHARE R/RO/ENV/0410, 2004;  
National Agency for Small and Medium Enterprises, Annual Report, 2005*

### **39. Inadeguate capacità di gestione finanziaria dei progetti**

---

In studi e ricerche riguardanti i Nuovi Stati Membri emerge che un ostacolo per l'implementazione dei progetti è rappresentato dallo scarso possesso da parte degli enti esecutori delle capacità necessarie per la loro gestione finanziaria, con particolare riguardo agli aspetti della contabilità e della gestione dei flussi di cassa.

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments, 2005, in <http://www.mie.ro/>*

#### **40. Carenza delle capacità necessarie per la valutazione dei progetti**

---

Numerosi studi condotti nei Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno individuato nelle scarse capacità per lo svolgimento delle attività di valutazione un ostacolo per l'implementazione dei progetti. Tali limiti riguardano le diverse fasi della vita del progetto (dall'approvazione alla valutazione finale, passando per il monitoraggio) e, nel caso della Romania, sono stati attribuiti alla difficoltà e all'incapacità di produrre informazioni attendibili.

Carausan M., *Administrative reform or the strenghtening of the administrative capacity to govern in the EU context*, NISPAcee newsletter, 2005; EC Delegation to Romania, *Interim Evaluation Report of the EU Pre-Accession Instrument PHARE R/RO/ENV/0410*, 2004; National Agency for Small and Medium Enterprises, *Annual Report*, 2005; *Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in <http://www.mie.ro/>

#### **41. Scarso controllo del linguaggio tecnico relativo agli EU affairs**

---

In numerosi paesi è stato rilevato che un ostacolo per le attività di progettazione è rappresentato dallo scarso controllo del linguaggio tecnico relativo agli EU affairs nei documenti e nelle relazioni con gli uffici e gli interlocutori competenti. In Romania e in altri Nuovi Stati Membri una parte delle difficoltà incontrate dalle autorità locali nell'accedere alle informazioni sulle opportunità per presentare proposte progettuali è dovuta alla non comprensione del linguaggio tecnico utilizzato nei documenti ufficiali. Altre ricerche hanno segnalato che le strutture della Pubblica Amministrazione preposte alla gestione dei fondi europei non utilizzano il linguaggio tecnico standardizzato.

Institute for Public Policies, *Investment and responsibilities of public administration*, 2002

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003

#### **42. Limitata conoscenza della lingua inglese**

---

Numerosi studi hanno mostrato che la scarsa dimestichezza con la lingua inglese, soprattutto da parte delle generazioni meno giovani, costituisce un elemento di ostacolo per le attività di europrogettazione in molti paesi Nuovi Membri.

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003

### **43. Incompetenza nell'uso del computer e dei principali software applicativi**

---

Alcuni studi romeni hanno indicato come ostacolo alle attività di progettazione e di gestione dei fondi europei l'incapacità del personale della Pubblica Amministrazione, così come di una parte consistente degli *applicants*, di utilizzare i principali software applicativi.

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003

### **3. Per saperne di più**

Bulgaria	Logon, <i>Logon Final Guide</i> , 2005
Bulgaria	UNDP, <i>Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds</i> , Sofia, 2004
Irlanda	Bradley J., "National Development Plans and Pre-Accession Structural Funds: Learning from the Experience of Ireland", in <i>Romanian Journal of European Affairs</i> , Romanian European Institute, Vol.2, n.2, Luglio 2002;
Irlanda	Nei, <i>Sector Report Monitoring &amp; Evaluation. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds</i> , Final Report, 2002
NMS	CEE Bankwatch Network, <i>Friends of the Earth Europe, Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds</i> , Praha, 2002
NMS	Harvey B., <i>The illusion of inclusion. Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe</i> , Report for the European Citizen Action Service, Brussels, 2003; Logon, <i>LOGON Reader</i> , 2004
NMS	Open Society Institute, <i>European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration</i> , LGI Studies, Budapest, 2000
NMS	Friends of the Earth-Europe/Cee Bankwatch Network, <i>Public eye on the UE funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds</i> , 2005
NMS	Logon, <i>LOGON Reader</i> , 2004
NMS	Open Society Institute, <i>European Unione Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration</i> , LGI Studies, Budapest, 2000
NMS	Toth J. Sz., <i>A Learning Mall</i> , MALL Project Partnership, 2003

OMS	Fitzgerald R., Promé C., <i>Generating Good Projects</i> , IQ-Net Thematic Paper 1(3), 1996
Polonia	BRE-CASE, <i>Absorpcja funduszy strukturalnych</i> , Paper, 81° Seminar BRE-CASE, Varsavia, 8 grudnia 2005
Polonia	EMS, <i>Poland. Country Phare Evaluation Review</i> , 2004
Polonia	MRDPW/UNDP, <i>Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds</i> , 2005
Repubblica Ceca	AAVV, <i>Gender Audit of the EU Pre-Accession Funds 1999-2004</i> , Bratislava, 2005
Repubblica Ceca	Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , SIEPS, 2005
Repubblica Ceca	Sumpikova M., Pavel J., Klazar S., <i>EU Funds: absorption capacity and effectiveness of heir use, with focus on regional level in Czech Republic</i> , Paper, 2004
RU, Irlanda, Olanda	EC, "Best practice in regional development", in <i>Info regio Panorama</i> , N. 16, May 2005
Ungheria	Economist Corporate Network, <i>Accessing EU funds in the new member states: best practices from around Europe</i> , 2005
Ungheria	Logon, <i>Logon Final Guide</i> , 2005
Ungheria, Rep. Slovacca	AAVV, <i>Partnership for Sustainable Development? Report on the Structural funds Programming Process in Central Europe</i> , 2004
Regno Unito	Fitzgerald R., Promé C., <i>Generating Good Projects</i> , IQ-Net Thematic Paper 1(3), 1996
Regno Unito	Smith P., <i>Lessons learnt from managing structural fund programmes: an english view</i> , Paper, Conference "Open Days", 10/13 October 2005

#### **4. Raccomandazioni**

**R24** Presentare e discutere con gli allievi i risultati del dibattito scientifico riguardante i **limiti delle teorie della progettazione**

**R25** Fornire le conoscenze di base per la costruzione delle **capacità** necessarie per la conduzione delle **attività di europrogettazione** secondo un approccio non lineare, riguardanti:

- l'identificazione dell'idea progettuale
- la redazione della nota progettuale
- la trasduzione nel formulario della nota progettuale

- la preparazione del dossier
  - la presentazione della proposta progettuale
  - la valutazione e la selezione delle proposte progettuali
- R26** Prevedere la realizzazione di attività sperimentali di progettazione che favoriscano **l'apprendimento fondato sull'esperienza** e che consentano ai partecipanti di confrontarsi direttamente con l'applicazione dei diversi linguaggi specialistici nelle diverse fasi di tali processo (vedi sopra).
- R27** Favorire la realizzazione di **esercitazioni individuali e collettive**, assistite da consulenti ed esperti, che consentano agli allievi di confrontarsi direttamente con le tecniche e gli strumenti per la progettazione nel quadro dell'approccio non lineare.
- R28** Utilizzare **esempi concreti** tratti dalla realtà e dall'esperienza, sia dei OMS, che di NSM, per spiegare quali sono gli specifici rischi connessi all'uso degli strumenti per la progettazione secondo l'approccio lineare, per chiarire in quale misura lo strumento del logical framework può essere considerato necessario ma non sufficiente per l'europrogettazione e per presentare modelli per la redazione di note progettuali, per la compilazione dei formulari o di loro parti.
- R29** Fornire un **glossario** aggiornato, in lingua romena e in inglese, riguardante la terminologia tecnica convenzionalmente utilizzata per le attività di europrogettazione e nel contesto degli affari europei
- R30** Presentare gli **errori ricorrenti** riscontrati nei formulari di proposte progettuali non approvate
- R31** Effettuare interventi di **formazione dei formatori** che portino a presentare agli allievi anche le componenti di conoscenza tacita che non sono rappresentate o trasmesse adeguatamente all'interno dei corsi di formazione sull'europrogettazione

Capitolo Sesto  
**“Capitale sociale”**



## 1. Rationale

Il fattore di rischio “Capitale sociale” fa riferimento alle capacità necessarie per creare e consolidare una rete di conoscenze, contatti e relazioni fiduciarie che può favorire il successo delle attività di europrogettazione.

I fabbisogni formativi che si riferiscono a questo fattore riguardano la necessità di **riconoscere il proprio capitale sociale** (ad esempio mappare il sistema di relazioni), di essere in grado di **ampliarlo e consolidarlo** (curare la continuità delle relazioni) e di utilizzare strumenti per **attivarlo** (per esempio, metodologie di comunicazione e convocazione).

La gestione del proprio capitale sociale costituisce una base utile – e a volte necessaria – per le attività di progettazione, e non solo nell’ambito dei progetti che richiedono partenariati o attività di networking, ma anche nelle quotidiane relazioni con i referenti istituzionali, nelle diverse fasi del progetto (si pensi alla necessità canali di comunicazione con le istituzioni della Commissione Europea o con le *Managing Authorities*).

## 2. I fenomeni di ostacolo

Il fattore di rischio “Capitale sociale” è stato documentato attraverso 9 fenomeni di ostacolo.

### **44. Mancanza di orientamento della società civile a collaborare con la Pubblica Amministrazione**

---

Un ostacolo alle attività di europrogettazione è costituito dal fatto che la società civile non è propensa a collaborare con la Pubblica Amministrazione. Questa situazione, rilevata anche nei Vecchi Stati Membri, è dovuta all'ampia diffusione di una rappresentazione negativa del settore pubblico, in forza della quale i contatti con la Pubblica Amministrazione tendono ad essere evitati. Tale visione determina nella società civile un atteggiamento non collaborativo nei confronti della pubblica amministrazione e, conseguentemente, limita le possibilità di accedere alle opportunità di finanziamento. Il fenomeno è stato incluso sia nell'area rischio soggettiva (fattore Capitale sociale) che in quella oggettiva (fattore Dinamiche sociali e istituzionali).

SQW, *Investigation into Low Levels of Absorption of European and National Funds in Business Grant Schemes in the East of Scotland Programme*, 2005

#### **45. Scarso orientamento della Pubblica Amministrazione a cooperare con la società civile**

---

Numerosi studi condotti nei Vecchi e nei Nuovi Stati Membri hanno rilevato che anche la pubblica amministrazione (centrale e locale) non mostra un orientamento a cooperare con gli enti della società civile. Al contrario, laddove questa collaborazione è stata praticata (come è avvenuto in qualche caso in Romania), gli esiti dei progetti presentati e realizzati congiuntamente sono stati sistematicamente migliori. Questo ostacolo è stato incluso sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Capitale sociale) che in quella oggettiva (fattore Dinamiche delle organizzazioni).

World Bank, *Romania. Local Social Services Delivery status*, 2002

#### **46. Scarsa diffusione delle capacità necessarie per la costruzione delle partnership**

---

In molti paesi è stato rilevato che le capacità di cui bisogna disporre per costruire partnership sono scarsamente diffuse e ciò costituisce un ostacolo per l'europrogettazione. Questa situazione, che viene imputata principalmente all'atteggiamento della Pubblica Amministrazione nei confronti degli enti del settore privato, crea ostacoli alle relazioni tra attori chiave. A tale riguardo, esperienze di successo di paesi quali l'Irlanda e il Portogallo hanno invece dimostrato come le partnership tra pubblico e privato costituiscano un elemento di facilitazione per la realizzazione, sia dei grandi progetti infrastrutturali, che di quelli di dimensioni più ridotte.

Department for Institutional and Social Analyses - Romanian Government, *Report*, 2005; European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003; *Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in <http://www.mie.ro/>

#### **47. Assenza di orientamento alla partnership tra attori-chiave al livello locale**

---

In alcuni Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania, i diversi attori chiave dello sviluppo locale (Pubblica amministrazione e società civile nelle sue articolazioni) non sembrano essere orientati a creare partnership tra loro. Ciò ha determinato la riduzione del numero di proposte progettuali da sottoporre ad approvazione.

EC Delegation to Romania, *Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report*, Bucarest, 2005; European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003

#### **48. Scarso coinvolgimento della società civile nella progettazione**

---

Numerosi studi condotti nei Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno messo in luce che lo scarso coinvolgimento degli interlocutori locali e della società civile nelle attività di progettazione (anche a causa del mancato ricorso a metodologie funzionali alla consultazione dei diversi attori) rappresenta un ostacolo per l'europrogettazione. In alcuni Nuovi Stati Membri questo scarso coinvolgimento della società civile ha comportato il fallimento di grandi progetti che non avevano tenuto in considerazione fattori locali ad essi ben noti. Viceversa, alcune storie di successo di Vecchi Stati Membri, quali la Spagna, l'Irlanda, il Portogallo e la Germania, hanno mostrato che la partecipazione dei principali attori dello sviluppo locale alla formulazione e all'implementazione dei progetti ha rappresentato un elemento di facilitazione per la loro realizzazione.

UNDP, *Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds*, Sofia, 2004

#### **49. Mancanza delle capacità necessarie per la gestione delle pubbliche relazioni**

---

Uno studio riguardante i fabbisogni formativi del personale della Pubblica Amministrazione di alcuni Nuovi Stati Membri coinvolto nella gestione dei fondi europei e nello svolgimento di attività di progettazione ha segnalato, come ostacolo per l'espletamento delle loro funzioni, la mancanza delle capacità necessarie per la gestione delle pubbliche relazioni.

Logon, *LOGON Reader*, 2004

#### **50. Inadeguatezza delle capacità di comunicazione**

---

L'inadeguatezza delle capacità di comunicazione, quale ostacolo per le attività di europrogettazione, è emersa da numerosi studi condotti nei Vecchi e Nuovi Stati Membri. In Bulgaria e in Romania, in particolare, è stata segnalata la necessità di promuovere iniziative tese a far acquisire al personale della PA questo tipo di capacità.

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003; *Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in <http://www.mie.ro/>

UNDP, *National Human Development Report for Romania - 2003-2005*

### **51. Fraintendimenti nella definizione e nella gestione degli accordi di partenariato transnazionale**

---

Le differenze culturali costituiscono un ostacolo per la realizzazione di progetti nei quali sono previsti partenariati transnazionali, in quanto possono dare adito a fraintendimenti che incidono negativamente sulla definizione e sulla gestione degli accordi e sulla implementazione delle decisioni assunte in sede di transnazionalità.

Toth J. Sz., *A Learning Mall*, MALL project Partnership, 2003

### **52. Mancanza delle capacità funzionali all'attivazione di una comunicazione diretta con la Commissione Europea**

---

Secondo uno studio riguardante alcuni Nuovi Stati Membri, molte difficoltà di presentazione e di gestione dei progetti sono dovute alla mancanza delle capacità necessarie per mettere in campo forme di comunicazione diretta con la Commissione Europea. Tale carenza riguarda sia gli *applicants* che gli attori del lato della domanda.

Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

## **3. Per saperne di più**

Bulgaria	UNDP, <i>Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds</i> , Sofia, 2004
Irlanda	Institutional Institute of Applied Systems Analysis, <i>EU structural support: its macroeconomic and distributional effects and social Environment. Interim Report</i> , Luxemburg, 2001
Irlanda	Nei, <i>Sector Report Monitoring &amp; Evaluation. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds</i> , Final Report, 2002
Italia	Unione Europea – <i>Politica regionale</i> , <i>Inforegio Panorama</i> , N. 12, dicembre 2003
Lettonia, Polonia	Cee Bankwatch Network, <i>Best Available Practices. Public participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds</i> , 2004
Lituania, Rep. Slovacca	Friends of the Earth-Europe/Cee Bankwatch Network, <i>Public eye on the UE funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds</i> , 2005

NMS	<b>Institutional Institute of Applied Systems Analysis</b> , <i>EU structural support: its macroeconomic and distributional effects and social Environment. Interim Report</i> , <b>Luxemburg, 2001</b>
NMS	<b>Logon</b> , <i>LOGON Reader</i> , <b>2004</b>
NMS	<b>Open Society Institute</b> , <i>European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration</i> , <b>LGI Studies, Budapest, 2000</b>
Polonia	<b>MRDPW/UNDP</b> , <i>Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds</i> , <b>2005</b>
Polonia	<b>Seminario</b> , <i>Central European Seminar on EU funding, particularly EU structural funds</i> , <b>Ceska Skalice, 15-16 March 2005</b>
Polonia	<b>Stefan Batory Foundation</b> , <i>Transparency and Access of Polish NGOs to EU funding</i> , <b>Summary Conference Report, Varsavia, 15-16 Ottobre 2001</b>
Polonia, Ungheria	<b>Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds)</b> , <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , <b>SIEPS, 2005</b>
Portogallo, Grecia	<b>Economist Corporate Network</b> , <i>Accessing EU funds in the new member states: best practices from around the world</i> , <b>Briefing paper, March 2005</b>
Portogallo, Germania	<b>Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds</b> <i>Final Report</i> , <b>2002</b>
Repubblica Ceca	<b>AAVV</b> , <i>Strengthening the partnership in the planning and absorption of EU Structural and Cohesion Funds</i> , <b>2005</b>
Repubblica Ceca	<b>Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds)</b> , <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , <b>SIEPS, 2005</b>
RU, Portogallo	<b>Economist Corporate Network</b> , <i>Accessing EU funds in the new member states: best practices from around the world</i> , <b>Briefing paper, March 2005</b>
Ungheria	<b>Logon</b> , <i>Logon Final Guide</i> , <b>2005</b>
Regno Unito	<b>Smith P.</b> , <i>Lessons learnt from managing structural fund programmes: an english view</i> , <b>Paper, Convegno "Open Days", 10-13 ottobre 2005</b>

#### **4. Raccomandazioni**

**R32** Trasmettere le conoscenze di base per la costruzione delle capacità riguardanti la creazione e il consolidamento delle **reti di contatti e di relazioni** (capitale sociale), la **gestione delle partnership** dei progetti (al livello locale, nazionale ed europeo), la gestione delle attività di

**comunicazione pubblica**, la conduzione delle attività di **lobby** e di **networking**.

- R33** Approfondire i seguenti aspetti relativi al percorso di costituzione e alla gestione delle partnership:
- la creazione del « portfolio » di possibili partner
  - le modalità di scelta e di valutazione dei partner (anche in funzione dell'identificazione del cofinanziamento)
  - il processo di determinazione degli accordi formali (gradualità, negoziazione, stipula degli accordi)
  - le modalità di responsabilizzazione dei partner rispetto alla conduzione delle attività previste, in osservanza degli accordi di partenariato
  - le modalità di fidelizzazione dei partner nel medio e lungo periodo, al di là dei singoli progetti
- R34** Prevedere lo svolgimento di una esercitazione funzionale alla **costruzione della mappa dei contatti e delle relazioni** in atto dei partecipanti ai diversi livelli (locale, nazionale, dei NSM, europeo).
- R35** Fornire indicazioni sulle **fonti di informazione** attendibili e aggiornate da utilizzare per l'identificazione di contatti e relazioni per la costruzione o il consolidamento del proprio capitale sociale (per tipologia di enti, per area di intervento, ecc.).
- R36** Favorire la creazione di **reti orizzontali e trasversali di partenariato** tra i partecipanti al corso, dedicando una serie di momenti alla presentazione reciproca e alla valorizzazione delle rispettive esperienze, caratteristiche, capacità, reti di relazione nel campo dell'europrogettazione, da collocare nell'ambito del "patto per la formazione" del corso e durante lo svolgimento delle diverse attività didattiche.
- R37** Effettuare una analisi di buone pratiche riguardanti l'applicazione della formula delle Public-Private-Partnership, negli OMS e nei NSM.
- R38** Fornire agli allievi informazioni circa i principali **strumenti e flussi di comunicazione** relativa all'europrogettazione di tipo top-down, orizzontale e bottom up (differenziata per tipologia di attori coinvolti o per ambito di intervento o per dimensione territoriale).

**R39** Orientare all'attivazione di canali di comunicazione diretta con gli uffici della Commissione Europea, sia per acquisire informazioni, che per svolgere attività formali di lobby, fornendo indicazioni sulle fonti di informazione, le modalità di comunicazione e gli interlocutori delle diverse strutture della Commissione con le quali è possibile ed opportuno entrare e mantenere relazioni e contatti.



Capitolo Settimo  
**“Team Work”**



## **1. Rationale**

Il fattore di rischio “Team work” fa riferimento alle capacità necessarie per gestire rapporti di collaborazione nelle organizzazioni coinvolte nelle attività di europrogettazione. Le organizzazioni, infatti, sono soggette a dinamiche quali lo stress organizzativo, i colli di bottiglia o le situazioni di stallo, che sono in parte riconducibili a specifiche attitudini degli attori, oltre che dei sistemi operativi (struttura, risorse impiegate, processi lavorativi, ecc.).

I fabbisogni formativi che riguardano questo fattore la **conoscenza delle dinamiche organizzative** (caratteristiche, funzionamento, problemi noti), la **conoscenza delle specificità del contesto organizzativo** in cui si opera (per esempio in relazione alla tipologia di attore – pubblico, privato, non profit – e agli orientamenti cognitivi dominanti), la **sperimentazione di modelli organizzativi** (come nel caso del lavoro di gruppo o di lavori che implicano la relazione e la collaborazione), la **capacità di progettare e realizzare innovazione** (ad esempio nelle procedure, anche come risultato di un input esterno) o la **capacità di costruire consenso** (tra gli individui e gli apparati).

Alcune inefficienze organizzative che pesano direttamente sulla progettazione – si pensi soprattutto alla Pubblica Amministrazione –, sembrano connesse con caratteristiche, capacità e orientamenti del personale, come nel caso dello scarso orientamento del personale della PA romena alla cooperazione inter e intra-istituzionale, della carente conoscenza delle teorie dello sviluppo organizzativo, o dello stesso lavoro di gruppo. In considerazione di ciò, i fabbisogni formativi di questo tipo sembrano essere particolarmente rilevanti in Romania, anche a causa della nascita di nuove strutture create nel quadro delle procedure di riassetto istituzionale e amministrativo funzionali all’integrazione europea.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

Nelle pagine che seguono sono descritti i 7 fenomeni costitutivi del fattore di rischio “Team work”.

### **53. Insufficiente conoscenza dei processi e delle dinamiche dello sviluppo organizzativo**

---

Uno studio condotto nei Nuovi Stati Membri sui fabbisogni formativi dei pubblici amministratori operanti nella gestione dei fondi europei o nella progettazione ha segnalato la difficoltà derivanti dalla scarsa conoscenza dei processi e delle dinamiche dello sviluppo organizzativo (riconducibili ad aspetti quali i cambiamenti delle strutture o le situazioni di mutamento culturale e/o strategico all'interno delle organizzazioni).

Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

### **54. Bassa propensione al lavoro di gruppo da parte del personale della Pubblica Amministrazione**

---

Viene rilevata in studi condotti nei Nuovi Stati Membri e in Romania la mancanza di un orientamento del personale della Pubblica Amministrazione locale a svolgere lavoro di gruppo. Ciò costituisce un ostacolo anche per lo svolgimento delle attività di europrogettazione.

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003  
*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in [www.mie.ro/](http://www.mie.ro/)  
UNDP, *National Human Development Report for Romania - 2003-2005*

### **55. Mancanza delle capacità di gestione delle attività di *public procurement***

---

Secondo alcuni studi realizzati in Romania, un fattore di ostacolo per le attività di progettazione e di gestione dei fondi europei è rappresentato dalla mancanza delle capacità funzionali allo svolgimento delle attività di *public procurement* per la realizzazione delle gare e la stipula di convenzioni e contratti.

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003  
*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in [www.mie.ro/](http://www.mie.ro/)

## **56. Difficoltà di coordinamento tra le istituzioni coinvolte**

---

In numerosi paesi, inclusa la Romania, è stata rilevata una carenza di coordinamento tra le istituzioni coinvolte nella programmazione e nella gestione dei fondi europei. Ciò è avvenuto a tutti i livelli: tra ministeri, tra PA centrale e locale e tra amministrazioni locali. Questo fenomeno è inserito sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Organizzazione) che in quella oggettiva (fattore Dinamiche delle organizzazioni).

EC Delegation to Romania, *Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report*, Bucarest, 2005

EC Delegation, *Country Phare Evaluation Review*, EMS Romania, 2003

UNDP, *National Human Development Report for Romania - 2003-2005*

## **57. Scarso orientamento della Pubblica Amministrazione alla cooperazione inter o intra-istituzionale**

---

Numerosi studi realizzati in Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno mostrato che la resistenza della PA alla cooperazione inter o intra-istituzionale costituisce un ostacolo per il lavoro di europrogettazione. Ciò riguarda i rapporti a tutti i livelli (tra autorità locali, tra autorità locali e regionali, tra livello amministrativo centrale e locale e tra ministeri) e produce effetti negativi sulla programmazione e sull'implementazione delle attività progettuali. In Romania, ad esempio, è stata segnalata l'assenza di partnership tra autorità locali volte per la presentazione di progetti comuni, mentre in Polonia, secondo la valutazione dei progetti Phare 1999-2002, la scarsa cooperazione tra le istituzioni coinvolte ha ostacolato la realizzazione di rilevanti progetti infrastrutturali.

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003

Institute for Public Policies, *Investment and responsibilities of public administration*, June 2002

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003; UNDP, *National Human Development Report for Romania - 2003-2005*

## **58. Bassa qualificazione del personale della Pubblica Amministrazione**

---

La limitata qualificazione del personale della Pubblica Amministrazione è stata segnalata come ostacolo da numerosi studi condotti nei Vecchi e Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania. Ciò si registra a ogni livello della PA, sia centrale che periferico. In alcuni casi tale fenomeno è stato ricondotto ai processi di

riorganizzazione delle amministrazioni, in altri casi al mancato completamento degli organici o, ancora, alla scarsa offerta formativa rivolta ai pubblici funzionari. Viceversa, l'esperienza di alcuni Vecchi Stati Membri ha messo in evidenza che l'efficace gestione dei fondi europei dipende in modo molto rilevante dalla presenza di personale qualificato e motivato presso le *Managing Authorities* e gli *Intermediary Bodies*. Questo fenomeno è incluso sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Organizzazione) che in quella oggettiva (fattore Risorse).

EC Delegation, *Country Phare Evaluation Review*, EMS Romania, 2003; EC Delegation, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, 2004

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003

MoEWM, *Interim and Final Reports of the PHARE project "Technical Assistance for Strengthening the LEPIs and developing REPIs"*, Bucarest, 2004

### **59. Mancata valorizzazione delle esperienze maturate dalla Pubblica Amministrazione**

---

Secondo uno studio relativo ad alcuni Nuovi Stati Membri, le pubbliche amministrazioni locali non sono in grado di valorizzare all'interno delle proprie strutture le innovazioni organizzative, le capacità e le esperienze maturate dagli uffici preposti alla gestione degli affari e dei fondi europei. Tali uffici vengono percepiti come "isole di eccellenza" e non come catalizzatori in grado di indurre miglioramenti nell'intera organizzazione.

Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

## **3. Per saperne di più**

Bulgaria	UNDP, <i>Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds</i> , Sofia, 2004
Irlanda, Spagna	Nei, <i>Sector Report Monitoring &amp; Evaluation. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds Final Report</i> , 2002
NMS	Kalman J., <i>Possibile structural funds absorption problems</i> , Paper, 2001
NMS	Logon, <i>LOGON Reader</i> , 2004
NMS	Open Society Institute, <i>European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration</i> , LGI Studies, Budapest, 2000
NMS	Sumpikova M., Pavel J., Klazar S., <i>EU Funds: absorption</i>

	<i>capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in Czech Republic, Paper, 2004</i>
OMS	<b>Mrak M., Uzunov V., EU Development funds and the Republic of Macedonia, Sector for European Integration – Government of the Republic of Macedonia, Skopje, 2005</b>
OMS, NMS	<b>Bachtler J., Méndez C, McMaste I., Wishlade F., Programming with an uncertain future, IQ-Net Review Paper No. 161(1), 2005</b>
Polonia	<b>EMS, Poland. Country Phare Evaluation Review, 2004</b>
Polonia	<b>Kun-Buczko M., The capacity building of the institutional system as one of the elements necessary to the effective structural funds absorption, Paper, Bialystok School of Public Administration, Poland, 2004</b>
Rep. Slovacca	<b>CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds, Praha, 2002</b>
Rep. Slovacca	<b>Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States, SIEPS, 2005</b>
Repubblica Ceca	<b>Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States, SIEPS, 2005</b>

#### **4. Raccomandazioni**

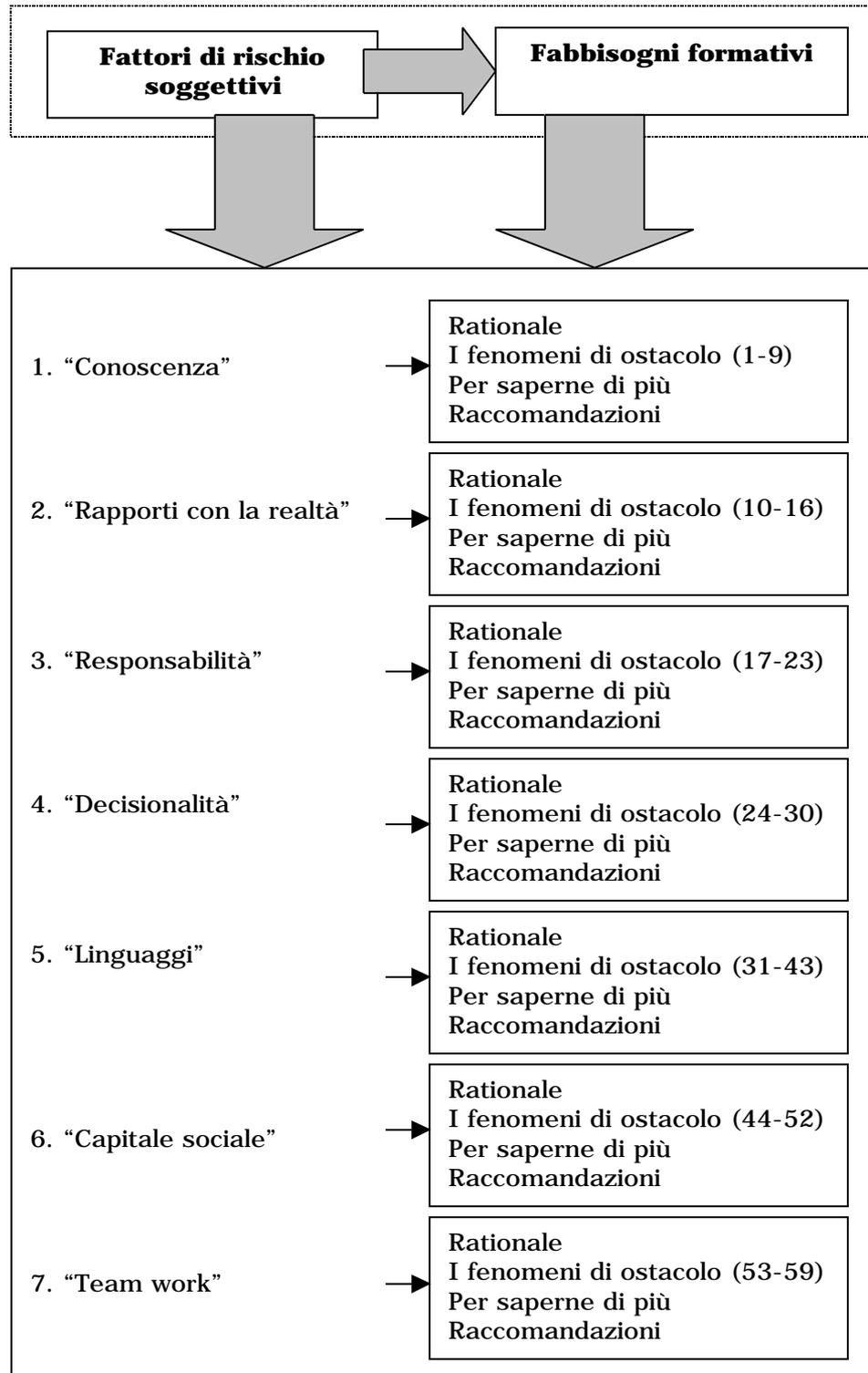
- R40** Favorire lo svolgimento di **lavori di gruppo** durante il corso, per arricchire il lavoro reciproco e per integrare le diverse capacità, esperienza e punti di vista nella conduzione delle attività di europrogettazione sperimentali, orientando al contempo i partecipanti ad adottare stabilmente questa modalità lavorativa.
- R41** Presentare **studi di caso** riguardanti i cambiamenti organizzativi effettuati all'interno di enti pubblici, privati e non profit, appartenenti sia a OMS che a NSM, per gestire le attività di europrogettazione (ripartizione delle funzioni e delle responsabilità, interventi di formazione continua, riconoscimento di specifiche figure professionali, outsourcing, ecc.).
- R42** Prevedere che nell'ambito delle attività sperimentali di progettazione le **organizzazioni di appartenenza** dei partecipanti al corso siano coinvolte nell'assunzione delle decisioni fondamentali che riguardano e proposte progettuali, per consentire l'acquisizione del

loro consenso e la maturazione di un senso di ownership rispetto ad esse.

- R43** Prevedere la realizzazione di visite di studio o di incontri con testimoni per fare analizzare ai partecipanti i contesti organizzativi dei principali attori-chiave dell'europrogettazione. L'approfondimento di tali configurazioni facilita, infatti, la conduzione delle attività di costruzione dei partneriati, di networking o di lobby, perché consente di identificare gli interlocutori più appropriati, di creare i canali di comunicazione, di accedere alle informazioni pertinenti e di identificare le aree di dominanza professionale e di esercizio di funzioni latenti.

**PARTE TERZA**  
**Linee guida per la costruzione di capacità funzionali**  
**all'europrogettazione**

**Sintesi**





## PARTE QUARTA

# **Linee guida per la gestione dei fattori di rischio oggettivi**



La Parte Quarta delle linee guida è dedicata alle modalità con cui affrontare e gestire fattori di rischio strutturali per l'europrogettazione, quelli cioè che non dipendono direttamente dalle capacità degli attori, ma che costituiscono piuttosto il quadro delle condizioni all'interno delle quali essi operano. Per questo motivo i "regimi" per il controllo di questi rischi, non sono costituiti direttamente da azioni formative (come invece accade nel caso dei fattori di rischio dell'area soggettiva), visto che questi fattori non possono essere rimossi dai singoli attori, ma richiedono interventi di natura istituzionale, politica o economica. Tuttavia, la formazione può essere utile per consentire agli attori di adottare strumenti in grado di diminuirne la dannosità.

Tra questi strumenti vi sono:

- la promozione di una maggiore consapevolezza circa l'esistenza dei rischi di carattere "oggettivo" e una più articolata conoscenza su come questi si manifestano concretamente e sulle possibili misure per gestirne gli effetti negativi;
- la partecipazione alle iniziative di programmazione dei fondi europei;
- il miglioramento dei canali di comunicazione tra gli attori dell'europrogettazione, sia in relazione a quelli utilizzati per le comunicazioni tra attori dello stesso tipo, che a quelli impiegati nelle comunicazioni tra attori diversi (tipicamente tra attori del lato della domanda e attori del lato dell'offerta).

I prossimi paragrafi illustrano ciascuno dei fattori di rischio, attraverso un breve rationale e la presentazione dei fenomeni costitutivi del fattore di rischio individuati dalla ricerca. Ciascun paragrafo si chiude con una indicazione bibliografica di fonti alle quali è possibile ricorrere per integrare le informazioni proposte.

Questa parte quarta si chiude con un capitolo dedicato alle raccomandazioni identificate sulla base dell'esperienza del corso pilota di formazione.

**Parte Quarta**

Capitolo Primo	Il fattore di rischio “Politiche”
Capitolo Secondo	Il fattore di rischio “Adeguamento della Pubblica Amministrazione romena alle regole dell’adesione alla Unione Europea ”
Capitolo Terzo	Il fattore di rischio “Dinamiche delle organizzazioni nella gestione delle funzioni pubbliche o parapubbliche”
Capitolo Quarto	Il fattore di rischio “Risorse”
Capitolo Quinto	Il fattore di rischio “Dinamiche sociali e istituzionali”
Capitolo Sesto	Raccomandazioni

Capitolo Primo

**Il fattore di rischio  
“Politiche”**



## **1. Rationale**

Il fattore “Politiche” riguarda gli effetti dell’implementazione delle politiche legate direttamente o indirettamente al processo di adesione della Romania all’Unione Europea. Queste politiche producono talvolta effetti non previsti o addirittura in contrasto con le finalità che si volevano conseguire, come nel caso, documentato nell’esperienza di uso dei fondi europei, dell’aumento degli squilibri territoriali determinato da un accesso differenziato ai finanziamenti.

Le politiche proprie dell’integrazione europea veicolano rilevanti opportunità per lo sviluppo, al livello nazionale, regionale o locale, legate anche al trasferimento di ingenti risorse economiche. Queste politiche, però, possono produrre anche aree di incertezza, di instabilità o rigidità che hanno ricadute dirette sia sulla gestione dei finanziamenti europei e sulla progettazione, da una parte, che sulle dinamiche economiche, sociali, politiche o culturali del paese in cui esse si realizzano, dall’altra.

Nel caso degli effetti sulla gestione dei fondi europei, si fa riferimento, ad esempio, ad aspetti registrati in Romania quali la “rigidità della programmazione di fronte ai mutamenti del contesto”, che può limitare la pertinenza dei progetti rispetto alle caratteristiche degli ambienti in cui essi si realizzano mano a mano che la programmazione va avanti nel tempo; all’eccessiva articolazione delle finalità dei programmi europei (“congestione delle finalità”) a cui i progetti devono fare riferimento, che ha l’effetto di complicare ulteriormente le fasi di identificazione e di formulazione della proposta progettuale; alle difficoltà di conciliazione tra la prospettiva regionale e quella settoriale.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

Nelle pagine che seguono sono descritti i fenomeni costitutivi del fattore “Politiche”.

## **60. Effetti negativi della programmazione inadeguata per l'uso dei fondi strutturali**

---

Una programmazione inadeguata dei fondi strutturali influisce negativamente sulla qualità delle proposte progettuali che vengono formulate e presentate successivamente. A questo riguardo, ad esempio, la valutazione dei progetti Phare in Lituania, nel periodo 1999-2002, ha messo in evidenza che a causa delle carenze nella programmazione dei fondi, la maggior parte dei progetti realizzati in questo ambito mancava di un quadro realistico di riferimento e puntava su obiettivi troppo ambiziosi o non pertinenti.

EMS Slovak Republic, *Country Phare Evaluation Review*, 2004

## **61. Rigidità della programmazione rispetto ai mutamenti del contesto**

---

Numerosi studi condotti nei Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno rilevato che una programmazione troppo rigida che non tiene conto dei mutamenti del contesto costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione. La programmazione preventivamente, infatti, gli obiettivi dei piani di sviluppo a cui devono fare riferimento le proposte progettuali. Tali obiettivi sono determinati con un congruo anticipo (sette anni) e spesso tendono a riflettere le priorità del passato. In fase di implementazione i progetti incontrano, dunque, notevoli difficoltà, perché i loro obiettivi rischiano di non essere più pertinenti rispetto alle mutate condizioni dell'ambiente in cui essi si realizzano.

Soto P., *The Commission Could Do Better*, The Greens/EFA Group, Bruxelles, 2005

## **62. Eccessiva articolazione delle finalità dei programmi (congestione delle finalità)**

---

In alcuni studi riguardanti Vecchi e Nuovi Stati Membri è emerso che la proliferazione delle priorità programmatiche, degli obiettivi e delle finalità dei fondi europei ha costituito un ostacolo per le attività di europrogettazione. Gli *applicants* hanno incontrato difficoltà, infatti, nel definire obiettivi dei propri progetti che corrispondessero in modo coerente all'insieme delle finalità in cui si articolano i programmi.

Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005

### **63. Effetti negativi della separazione delle politiche strutturali da quelle nazionali**

---

La separazione dei programmi e delle politiche strutturali e di coesione da quelle nazionali rappresenta un ostacolo per l'europrogettazione anche in Romania. Altrove, come ad esempio nella Repubblica Ceca, questa separazione ha determinato una duplicazione di norme, documenti, finanziamenti, meccanismi ed azioni parallele che, nel loro insieme, hanno fortemente ostacolato la realizzazione delle *policies* e l'accesso e l'utilizzazione dei finanziamenti disponibili, creando confusione e disorientamento presso gli *applicants*.

MRDPW/UNDP, *Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds*, 2005

### **64. Effetti negativi della centralizzazione della gestione dei fondi europei**

---

Numerosi sono gli studi realizzati in Vecchi e Nuovi Stati Membri che hanno messo in evidenza gli effetti negativi della centralizzazione della gestione dei fondi europei. In qualche caso, come in Lettonia, ciò ha infatti rappresentato un ostacolo per le pubbliche amministrazioni locali che hanno incontrato difficoltà a presentare progetti all'interno di quadri di riferimento scarsamente connessi con lo sviluppo locale. In altri casi, come in Ungheria, il controllo centrale sui governi regionali ha limitato la possibilità di un efficace esercizio di partnership al livello locale, che è stato però in buona misura recuperato attraverso una maggiore regionalizzazione.

Polonia, Ungheria Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005

### **65. Difficoltà di conciliazione tra la prospettiva regionale e quella settoriale**

---

L'esperienza di alcuni paesi Vecchi Membri ha mostrato che uno dei punti controversi nella programmazione riguarda la coesistenza di programmi settoriali e di programmi regionali. Infatti, le difficoltà di conciliazione di queste due prospettive producono effetti negativi sulla gestione dei fondi europei.

Nei, *Sector Report Programming. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds Final Report*, 2002

## **66. Aumento degli squilibri territoriali determinati dall'accesso differenziato ai fondi europei**

---

Un accesso differenziato alle opportunità offerte dai programmi europei può rappresentare un fattore di aumento degli squilibri territoriali anche in Romania. In passato, è stato notato che l'esperienza positiva dell'Irlanda si è fondata, tra l'altro, sull'adozione di forme di controllo sugli effetti distributivi negativi dei fondi europei nelle diverse aree territoriali del paese.

Irlanda Institutional Institute of Applied Systems Analysis, *EU structural support: its macroeconomic and distributional effects and social Environment. Interim Report*, Luxemburg, 2006

## **67. Eccessiva dimensione economica dei progetti finanziabili**

---

In uno studio riguardante le partnership in alcuni Vecchi Stati Membri è stata rilevata la difficoltà per le ONG di accedere ai fondi europei a causa dell'aumento della dimensione economica minima dei progetti in alcuni programmi, dato che la realizzazione di progetti di maggiori dimensioni economiche richiede capacità di cui queste organizzazioni non sempre dispongono. In tal modo, alcune ONG hanno visto preclusa la possibilità di accedere ai finanziamenti a causa delle loro dimensioni ridotte.

Soto P., *The Commission Could Do Better*, The Greens/EFA Group, Bruxelles, 2005

## **68. Eccessiva rigidità delle norme relative al cofinanziamento**

---

L'eccessiva rigidità delle norme che regolamentano i cofinanziamenti dei progetti può ostacolare fortemente la realizzazione dei progetti approvati. Attualmente questa rigidità pesa anche nei Nuovi Stati Membri, che segnalano, a questo proposito, la difficoltà rappresentata dalla non ammissibilità a cofinanziamento dei progetti che prevedono finanziamenti privati.

Bachtler J., Méndez C, McMaste I., Wishlade F., *Programming with an uncertain future*, IQ-Net Review Paper No. 161(1), 2005

## **69. Eccessiva rigidità delle norme relative alla gestione dei budget dei progetti**

---

Alcuni studi relativi a Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno mostrato che la rigidità delle norme che regolato la gestione dei budget dei progetti rappresenta un ostacolo durante lo svolgimento delle attività.

Soto P., *The Commission Could Do Better*, The Green/EFA Group, 2005

## **70. Ineligibilità di alcuni costi connessi alla formulazione e alla realizzazione dei progetti**

---

Numerosi studi realizzati in Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno messo in evidenza che l'ineligibilità di alcuni costi da sostenere per la formulazione e la realizzazione dei progetti rappresenta un ostacolo per tali attività. Tra questi vi sono, ad esempio, quelli relativi all'identificazione e alla redazione delle proposte progettuali, così come quelli legati alle spese bancarie o ad alcune procedure amministrative. Conseguentemente, gli *applicants* che non dispongono delle risorse economiche necessarie per ammortizzare questi costi non sono messi nelle condizioni di accedere ai finanziamenti europei.

Institute for Public Policies, *Investment and responsibilities of public administration*, June 2002

## **71. Insufficiente coinvolgimento delle autorità locali nella programmazione**

---

Alcuni studi hanno messo in luce che la mancata implicazione delle autorità locali nella programmazione rappresenta un ostacolo per le attività di europrogettazione. A conferma di ciò essi segnalano che il successo nell'implementazione di alcuni progetti in Romania è dipeso anche dal coinvolgimento dei funzionari pubblici locali nelle attività di monitoraggio dei fondi europei. Analogamente, il successo nella gestione dei fondi strutturali da parte dell'Irlanda negli anni '90 è stato dovuto in gran parte alla partecipazione dei pubblici amministratori alle attività di programmazione. Questo fenomeno si trova sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Responsabilità) che nell'area di rischio oggettiva (fattore Politiche).

World Bank, *Romania. Local Social Services Delivery status*, 2002

## **3. Per saperne di più**

Bulgaria	UNDP, <i>Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds</i> , Sofia, 2004
Irlanda	Institutional Institute of Applied Systems Analysis, <i>EU structural support: its macroeconomic and distributional effects and social Environment. Interim Report</i> , Luxemburg, 2001
Lettonia	Logon, <i>Logon Final Guide</i> , 2005
NMS	Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , SIEPS, 2005

NMS	<b>Friends of the Earth-Europe/Cee Bankwatch Network, Public eye on the UE funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds, 2005</b>
OMS	<b>Fitzgerald R., Promé C., Generating Good Projects, IQ-Net Thematic Paper 1(3), 1996</b>
OMS, Irlanda	<b>Economist Corporate Network, Accessing EU funds in the new member states: best practises from around Europe, 2005</b>
OMS, NMS	<b>Soto P., The Commission Could Do Better, The Greens/EFA Group, Bruxelles, 2005</b>
OMS, NMS	<b>Kun-Buczko M., The capacity building of the institutional system as one of the elements necessary to the effective structural funds absorption, Paper, Bialystok School of Public Administration, Poland, 2004</b>
Polonia	<b>Grosse T., Olbrycht J., "Preparing for the absorption of the structural funds in Poland", in Analyses &amp; Opinions, Institute of Public Affairs, N. 7, 5/2003</b>
Ungheria	<b>Laffan B., Multilevel Governance. The Dynamics of EU Cohesion policy. A Comparative Analysis, Dublin European Istitute, 2004</b>
Regno Unito	<b>Welsh European Funding Office, Good Practices in Structural Fund Project Management, 2004</b>
Regno Unito	<b>ECOTEC, Evaluation of Added Value and Costs of the European Structural Funds in the UK, Final Report, 2003</b>

## Capitolo Secondo

### **Il fattore di rischio “Adeguamento della Pubblica Amministrazione romena alle regole dell’adesione alla Unione Europea ”**



## **1. Rationale**

Il fattore di rischio “Adeguamento della pubblica amministrazione romena alle regole dell’adesione all’Unione Europea” riguarda le modalità con cui le agenzie preposte alla gestione dei fondi europei (Managing Authorities, Intermediary Bodies, Implementation Bodies) svolgono a ogni livello l’attività quotidiana di gestione amministrativa delle azioni e delle politiche.

La presenza di elementi problematici (che riguardano, ad esempio, le difficoltà connesse con la fase di transizione *all’acquis* comunitario, o la carenza di competenze che caratterizza parte dei pubblici funzionari) è stata già rilevata dalla Commissione Europea, e dalle principali istituzioni governative romene, in seno alle attività di valutazione della capacità di assorbimento della Romania, ai fini della chiusura delle procedure di ingresso nell’Unione Europea. Alcuni osservatori hanno identificato consistenti elementi di evoluzione in senso positivo, che hanno consentito l’effettivo ingresso nella UE. Ciononostante, le disfunzioni, le incertezze, la scarsa chiarezza e gli inadempimenti che caratterizzano la gestione amministrativa dei fondi europei appaiono tuttora ampiamente diffuse e ostacolano fortemente lo svolgimento delle attività di progettazione.

Non di rado, infatti, gli attori del lato dell’offerta si trovano nelle condizioni, infatti, di avere relazioni con interlocutori appartenenti a strutture che hanno scarse capacità di accumulazione delle conoscenze relative alla gestione dei fondi europei (nonostante l’esperienza maturata con gli strumenti di pre-adesione) e non dispongono di modelli di riferimento standardizzati o degli strumenti necessari per corrispondere alle proprie necessità di *capacity building* in ordine allo svolgimento delle nuove attività relative ai fondi europei.

Tutto ciò produce effetti negativi rilevanti sulle attività di progettazione, che in Romania sono – tra l’altro – l’appesantimento delle procedure amministrative dei finanziamenti europei, la diffusione inadeguata delle informazioni o dei documenti ufficiali sulle opportunità di finanziamento, una scarsa diffusione delle buone pratiche e, soprattutto, una forte carenza nei sistemi di assistenza ai progetti.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

Nelle pagine che seguono sono descritti i fenomeni costitutivi del fattore “Adeguamento della pubblica amministrazione romena alle regole dell’adesione all’Unione Europea”.

### **72. Mancata integrazione dell'*acquis* comunitario nella pratica amministrativa quotidiana**

---

La mancata integrazione dell'*acquis* comunitario (vale a dire della piattaforma comune di diritti e di obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione Europea) nella pratica amministrativa quotidiana della Pubblica Amministrazione rappresenta un ostacolo per le attività di europrogettazione. In uno studio realizzato in Ungheria, questa difficoltà è emersa principalmente al livello locale.

Logon, *Logon Final Guide*, 2005

### **73. Complessità delle procedure amministrative connesse con i fondi europei**

---

Numerosi studi realizzati in Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno messo in evidenza l'eccessiva complessità delle procedure amministrative richieste per la gestione dei fondi europei. Gli effetti negativi di questa complessità sono stati segnalati dal personale della PA, che incontra difficoltà nello svolgimento delle proprie attività a causa della grande quantità di documenti che devono essere gestiti. Per gli *applicants*, questa complessità ha comportato un ritardo nella realizzazione dei progetti e ha scoraggiato la partecipazione a concorrere per i finanziamenti, in special modo quelli di minore entità.

NISPAcee, *News 2003*, Vol X, N.3, Summer, 2003

### **74. Complessità delle procedure per la presentazione dei progetti**

---

Numerosi studi riguardanti Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno messo in evidenza che l'elevata complessità delle procedure per la presentazione dei progetti (che richiedono una grande quantità di documentazione da allegare) costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione.

Soto P., *The Commission Could Do Better*, The Greens/EFA Group, Bruxelles, 2005

### **75. Difforme interpretazione delle procedure di accesso e di gestione dei fondi europei da parte delle strutture preposte a fornire informazioni e assistenza**

---

---

Alcuni studi relativi a Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno segnalato l'esistenza di interpretazioni divergenti riguardo alle procedure di accesso e di gestione dei fondi europei da parte delle strutture preposte a fornire informazioni e assistenza. In particolare, è emerso che diversi interlocutori interpretano diversamente le procedure di accesso e di gestione richieste dai diversi stati membri, dalla Commissione e dalle differenti unità/settori all'interno delle stesse amministrazioni, generando forme di incertezza per l'accesso ai finanziamenti.

Soto P., *The Commission Could Do Better*, The Greens/EFA Group, Bruxelles, 2005

### **76. Mancanza di procedure standard per l'identificazione degli indicatori per la valutazione**

---

---

L'esperienza di alcuni paesi Vecchi e Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania, ha mostrato che la mancata determinazione di indicatori affidabili per la programmazione costituisce un problema per le attività di progettazione. L'identificazione degli indicatori comporta, infatti, sia problemi metodologici (ad esempio, quelli relativi alla misurazione di input, output e impatto), sia problemi politici, riguardanti la definizione degli obiettivi (che sono normalmente espressi in termini qualitativi). Un'ulteriore complicazione risiede nel fatto che gli indicatori devono fare spesso riferimento a previsioni di lungo periodo.

EC Delegation to Romania, *Interim Evaluation Report of the EU Pre-Accession Instrument PHARE R/RO/ENV/0410*, 2004

### **77. Mancata valutazione dei progetti**

---

---

Secondo uno studio riguardante alcuni OMS, la mancata valutazione dei progetti può avere effetti negativi sulle successive attività di predisposizione delle proposte progettuali. In assenza delle informazioni relative agli esiti delle valutazioni riguardanti i progetti eseguiti nel periodo precedente, gli *applicants*, infatti, non dispongono di tutte le informazioni necessarie ai fini della realizzazione degli studi di fattibilità e della determinazione delle proposte progettuali.

Fitzgerald R., Promé C., *Generating Good Projects*, IQ-Net Thematic Paper 1(3), 1996

## **78. Inadeguatezza del contenuto operativo dei *twinnings***

---

L'inadeguatezza del contenuto operativo dei *twinnings* costituisce un fattore di ostacolo per le attività di europrogettazione anche in Romania. Guardando all'esperienza di altri paesi, secondo la valutazione dei progetti Phare relativa al periodo 1999-2002, in Polonia i *twinnings* si sono dimostrati inadeguati rispetto alle necessità. Secondo la valutazione, i beneficiari degli interventi non sono stati coinvolti nella definizione degli obiettivi, che sono risultati scarsamente pertinenti. Inoltre, i paesi partner hanno mostrato di non avere una sufficiente conoscenza delle caratteristiche del paese ricevente, in cui hanno cercato di introdurre soluzioni operative applicate nei paesi di provenienza senza tenere in considerazione tutte le differenze del caso.

EMS, *Poland. Country Phare Evaluation Review*, 2004

## **79. Scarsa diffusione delle informazioni sui programmi europei e i relativi fondi**

---

Una difficoltà incontrata dagli *applicants* nell'accesso ai finanziamenti europei è rappresentata dalla scarsa diffusione delle informazioni sui programmi, le opportunità, i bandi e gli aggiornamenti della normativa nazionale e comunitaria. L'esperienza di molti Stati Membri ha dimostrato che la diffusione di informazioni aggiornate (tramite siti web, sussidi – manuali procedurali, schede informative o linee guida – o promozione di iniziative pubbliche) contribuisce a creare un ambiente favorevole per le attività di progettazione, sia ai fini della formulazione delle proposte, che nella fase di realizzazione dei progetti.

"Public-private partnership a necessity for using EU funds", in *Evenimentul Zilei*, March 2006

Institute for Public Policies, *Investment and responsibilities of public administration*, 2002

Institute for Public Policies, *Report*, 2005; Stoica O., Filip G., *Local E-Government in Romania. A Survey*, Paper, 2004

## **80. Insufficiente diffusione di buone pratiche relative all'accesso e all'uso dei fondi europei**

---

Alcuni studi hanno rilevato che la diffusione di buone pratiche in materia di accesso e uso dei fondi europei è ancora scarsa e rappresenta un ostacolo per le attività di europrogettazione. L'esperienza recente di alcuni Nuovi Stati Membri ha infatti dimostrato che l'utilizzazione di strumenti volti alla diffusione delle informazioni sulle esperienze di successo (attraverso la

realizzazione di visite di studio, la preparazione di sussidi e l'attivazione di contatti e relazioni) rappresenta un elemento di facilitazione per gli *applicants*.

Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

## **81. Scarsa qualità dei documenti ufficiali**

---

Numerosi studi relativi a paesi di nuovo accesso hanno segnalato l'inadeguatezza di alcuni documenti ufficiali predisposti dalle *Managing Authorities* (documenti di programmazione, calls for proposals), che al loro interno presentavano, a seconda dei casi, forti elementi di sovrapposizione o parti poco chiare (ad esempio, quelle riguardanti la descrizione delle priorità). Ciò ha reso più difficoltosa l'identificazione delle proposte progettuali da parte degli *applicants*.

CEE Bankwatch Network, *Friends of the Earth Europe, Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds*, Praha, 2002

## **82. Mancanza di esperienza circa l'uso dei fondi europei**

---

La mancanza di esperienza nell'utilizzazione dei fondi europei ha costituito per molti paesi un ostacolo per l'accesso ai fondi stessi. In Romania numerosi ministeri designati per la gestione dei fondi europei hanno incontrato difficoltà proprio perché non avevano maturato precedenti esperienze con i fondi di pre-adesione. In alcuni casi, inoltre, l'inesperienza ha determinato la rinuncia degli *applicants* a realizzare progetti già approvati (come, ad esempio, nel caso dei finanziamenti PHARE destinati al sostegno delle piccole e medie imprese nel periodo 2000-2001). In altri casi, infine, l'inesperienza ha influito direttamente sulla scarsa quantità di progetti da sottoporre all'approvazione. In Bulgaria, ad esempio, secondo una ricerca UNDP, nell'arco temporale 2000-2004 le municipalità e i distretti hanno sviluppato in media, attraverso i tre strumenti di pre-adesione, solo 5,7 *project ideas* ognuno, hanno preparato 2,6 *project proposals* e hanno visto l'approvazione di 0,7 progetti ciascuno. Questo fenomeno è incluso sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Conoscenza) che in quella oggettiva (fattore Adeguamento della Pubblica Amministrazione).

"Public private partnership, a necessity for using EU funds", in *Evenimentul Zilei*, February 2006

European Institute of Romania, "Analysis of EU Funds absorption capacity Romania", *Impact Studies III*, Bucarest, 2005

Bachtler J., Méndez C, McMaste I., Wishlade F., *Programming with an uncertain future*, IQ-Net Review Paper No. 161(1), 2005

*Proposal for a Methodology for training needs analysis of potential beneficiaries of the EU structural instruments*, 2005, in [www.mie.ro/](http://www.mie.ro/)

### **83. Inadeguatezza dei sistemi di assistenza ai progetti**

---

Numerosi studi relativi a Vecchi e Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania, hanno segnalato una certa inadeguatezza dei sistemi di assistenza ai progetti, che costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione. Secondo la Mid-Term Evaluation del Galles (UK), ad esempio, la mancanza di contatti tra manager dei programmi e referenti dei progetti nella fase post-approvazione ha causato slittamenti e il mancato rispetto delle norme da parte dei progetti. Riguardo ai paesi di nuovo accesso, è stato segnalato che i funzionari della PA incaricati di fornire le informazioni per la preparazione dei progetti danno spesso informazioni non pertinenti, in genere perché non dispongono di un'esperienza diretta. Secondo un recente studio svolto in Romania, lo stesso personale delle *Implementation Authorities*, non è in grado di fornire ai potenziali beneficiari le informazioni riguardanti le procedure di valutazione, di selezione, di pagamento e gli altri meccanismi connessi alle attività di progettazione.

Toth J. Sz., *A Learning Mall*, MALL Project Partnership, 2003

### **84. Carenza di iniziative formative per l'uso dei fondi europei**

---

In numerosi paesi dell'area dell'Allargamento è stata rilevata un'esigua presenza di iniziative formative riguardo all'uso dei fondi europei, rivolte ad *applicants* o ad attori del lato della domanda.

UNDP, *Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds*, Sofia, 2004

### **85. Inadeguatezza delle iniziative formative per l'uso dei fondi europei**

---

Numerosi studi relativi ai paesi dell'Allargamento, inclusa la Romania, hanno mostrato una certa inadeguatezza delle iniziative formative sull'uso dei fondi europei, che risultano spesso troppo teoriche o generiche. In Bulgaria, ad esempio, le azioni formative volte al rafforzamento istituzionale della pubblica amministrazione sono state caratterizzate da un approccio eccessivamente teorico. Inoltre, al loro interno è mancata completamente la formazione pratica relativa alla capacità di sviluppare i progetti, attraverso modalità di *learning-by-doing*. Problemi del tutto analoghi sono stati sollevati anche in Romania.

EC, *Final report*, project "Assistance to the implementation of the PHARE 2001 Environment", 2005

European Institute of Romania, "Public Administration reform in the context of european Integration", *Impact Study PAIS III*, Bucarest, 2005

### 3. Per saperne di più

- AAVV, *Partnership for Sustainable Development? Report on the Structural Funds Programming Process in Central Europe*, 2004
- Albania, Polonia, Ucraina, Romaniaa
- Austria, RU EC, "Best practices in regional development", in *Inforegion Panorama*, May 2005
- Austria, RU Fitzgerald R., Promé C., *Generating Good Projects*, IQ-Net Thematic Paper 1(3), 1996
- Bulgaria Logon, *Logon Final Guide*, 2005
- Bulgaria UNDP, *Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds*, Sofia, 2004
- Estonia Economist Corporate Network, *Accessing EU funds in the new member states: best practices from around the world*, Briefing paper, March 2005
- Germania, RU, OMS Fitzgerald R., Promé C., *Generating Good Projects*, IQ-Net Thematic Paper 1(3), 1996
- Irlanda Bradley, J., "National Development Plans and Pre-Accession Structural Funds: Learning from the Experiences of Ireland", in *Romanian Journal of Economic Affairs*, vol 2, no. 2 July 2002
- Irlanda EC, "Best practices in regional development", in *Inforegion Panorama*, May 2005
- Irlanda, Spagna Nei, *Sector Report Monitoring & Evaluation. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, Final Report, 2002
- Lituania NISPAcee, *News 2003*, Vol X, N.3, Summer, 2003
- Management Systems International, *Assessment of Local governance programs in Albania, Poland, Romania and Ukraine*, Final Report, USAID, 2004
- NMS Central European Seminar on EU funding, particularly EU structural funds, Ceska Skalice, 15-16 March 2005
- NMS Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000
- NMS Friends of the Earth-Europe/Cee Bankwatch Network, *Public eye on the UE funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds*, 2005
- NMS, Rep. Ceca Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005
- OMN, NMS Soto P., *The Commission Could Do Better*, The Green/EFA Group, 2005
- OMS Mrak M., Uzunov V., *EU Development funds and the Republic of Macedonia*, Sector for European Integration – Government of the Republic of Macedonia, Skopje, 2005

- Polonia CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, *Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds*, Praha, 2002
- Polonia EMS, Poland. Country Phare Evaluation review, 2004
- Polonia Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005
- Polonia Grosse T., Olbrycht J., "Preparing for the absorption of the structural funds in Poland", in *Analyses & Opinions*, Institute of Public Affairs, N. 7, 5/2003
- Polonia Kun-Buczko M., *The capacity building of the institutional system as one of the elements necessary to the effective structural funds absorption*, Paper, Bialystok School of Public Administration, Poland, 2004
- Polonia Schotz-Sobczak A., *Poland Struggling with the Structural Funds*, Paper, Center for Applied Research, 2005
- Polonia Seminario, Central European Seminar on EU funding, particularly EU structural funds, Ceska Skalice, 15-16 March 2005
- Polonia MRDPW/UNDP, *Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds*, 2005
- Polonia Stefan Batory Foundation, *Transparency and Access of Polish NGOs to EU funding*, Summary Conference Report, Varsavia, 15-16 Ottobre 2001
- Polonia, Ungheria, Portogallo, Germania *Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds Final Report*, 2002
- Portogallo, Germania Nei, Sector Report Implementation. *Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds Final Report*, 2002
- Rep. Ceca, Lituania Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005
- Rep. Ceca, NMS Sumpikova M., Pavel J., Klazar S., *EU Funds: absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in Czech Republic*, Paper, 2004
- Repubblica Ceca AAVV, *Gender Audit of the EU Pre-Accession Funds 1999-2004*, Bratislava, 2005
- Repubblica Ceca Harvey B., *The illusion of inclusion. Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe*, Report for the European Citizen Action Service, Brussels, 2003
- Repubblica Ceca MRDPW/UNDP, *Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds*, 2005
- Repubblica Ceca Seminario, Central European Seminar on EU funding, particularly EU structural funds, Ceska Skalice, 15-16 March

	2005
Repubblica Ceca	LOGON, <i>Logon Final Guide</i> , 2005
Repubblica Ceca	Sumpikova M., Pavel J., Klazar S., <i>EU Funds: absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in Czech Republic, Paper</i> , 2004
Repubblica Ceca, Rep. Slovacca	Economist Corporate Network, <i>Accessing EU funds in the new AAVV, Partnership for Sustainable Development? Report on the Structural Funds Programming Process in Central Europe</i> , 2004
Rep. Slovacca	Zamkovska H., <i>Management of Structural Funds in Slovakia: the NGO perspective, Working Paper</i> 2004
Rep. Slovacca, Ungheria, Polonia	
Romania	"Public-private partnership, a necessity for using EU funds, in <i>Evenimentul Zilei</i> , febbraio 2006; Grup de presa, <i>MediaUno</i> , March 2006
Slovacchia	paper, March 2005
Spagna	Kun-Buczko M., <i>The capacity building of the institutional system as one of the elements necessary to the effective structural funds absorption, Paper</i> , Bialystok School of Public Administration, Poland, 2004
Spagna	Nei, <i>Sector Report Financial Management &amp; Control. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds Final Report</i> , 2002
Svezia	Aalbu H., <i>The Structural Funds as an Agent for System Change: A Mid-term Evaluation of Sweden's Objective 6 Programme</i> , 1998
Svezia	CEEC, <i>New Challenges for the Local Level</i> , 2000
Ungheria	Harvey B., <i>The illusion of inclusion. Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe, Report for the European Citizen Action Service</i> , Brussels, 2003
Ungheria	Logon, <i>Logon Final Guide</i> , 2005
Ungheria, Lituania, Romania, Ucraina, Rep. Ceca	Harvey B., <i>The illusion of inclusion. Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe, Report for the European Citizen Action Service</i> , Brussels, 2003
Ungheria	Gajduschek G., Hajnal G., <i>Civil service training assistance projects in the former communist countries: an assessment</i> , Open Society Institute/LGI Studies, Budapest, 2003
Regno Unito	ECOTEC, <i>Evaluation of Added Value and Costs of the European Structural Funds in the UK, Final Report</i> , 2003
Regno Unito	SQW, <i>Investigation into Low Levels of Absorption of European and National Funds in Business Grant Schemes in the East of Scotland Programme</i> , 2005
Regno Unito	Welsh European Funding Office, <i>Good Practice in Structural Fund Project Management</i> , 2004



## Capitolo Terzo

### **Il fattore di rischio “Dinamiche delle organizzazioni nella gestione delle funzioni pubbliche o parapubbliche”**



## **1. Rationale**

Il fattore di rischio “Dinamiche delle organizzazioni nella gestione delle funzioni pubbliche o parapubbliche” riguarda il funzionamento delle organizzazioni che intervengono nelle attività di gestione dei fondi europei e concerne in modo particolare le patologie burocratiche e le disfunzioni che hanno luogo al loro interno. Esso, pertanto, si riferisce in modo prevalente (ma non esclusivo) alle strutture incaricate della gestione dei fondi europei.

Dal punto di vista del funzionamento delle organizzazioni, la situazione della di queste agenzie si caratterizza – come è ampiamente riconosciuto - per una scarsa capacità di coordinamento orizzontale e verticale tra le diverse strutture e gli organi centrali e periferici esistenti (molti dei quali, peraltro, di nuova costituzione e rimasti pressoché ignoti agli attori dell’europrogettazione). Inoltre, la gestione dei fondi europei è spesso ripartita in modo frammentario tra diverse strutture che, nello svolgimento delle loro funzioni, presentano elementi di sovrapposizione, non comunicano adeguatamente tra di loro e tendono a maturare forti ritardi nella realizzazione dei diversi adempimenti (stipula delle convenzioni, pagamenti e attivazione di appositi organi).

La situazione complessiva è anche determinata dal processo di riforma della pubblica amministrazione, che ha causato una certa confusione tra lo stesso personale della Pubblica Amministrazione e presso gli attori del lato dell’offerta, e le inefficienze amministrative riguardanti la gestione dei fondi europei (trattate dal fattore “Adeguamento della Pubblica Amministrazione romena alle regole dell’adesione alla Unione Europea”).

Un aspetto particolarmente rilevante registrato in Romania e riferito a questo fattore è rappresentato dalla scarsa integrazione nella prassi quotidiana delle strutture della Pubblica Amministrazione (sia al livello centrale, che locale) delle funzioni connesse alle attività di progettazione e agli “affari europei”.

L’insieme di queste difficoltà, infine, rinvia ai problemi della comunicazione tra attori del lato della domanda e dell’offerta, causati dalla frammentazione delle fonti di informazione e dall’uso massiccio di strumenti di comunicazione a distanza per assistere le attività di progettazione, che spesso non sono in grado di veicolare correttamente e nella loro interezza le informazioni richieste dagli *applicants*.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

Nelle pagine che seguono sono descritti i fenomeni costitutivi del fattore “Dinamiche delle organizzazioni”.

### **86. Gestione non trasparente dei processi decisionali**

---

Numerosi studi realizzati in Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania, hanno mostrato che la gestione non trasparente dei processi decisionali rappresenta un ostacolo rilevante per l'accesso e l'utilizzazione dei fondi europei. A questo proposito, può essere segnalata una specifica iniziativa condotta nella Repubblica Slovacca, dove la collaborazione tra reti di ONG ed enti locali ha consentito la costituzione di un apposito "*watch-dog team*" nazionale, che ha sostenuto con ampio successo le attività governative di lotta alla corruzione.

Grup de prensa, *MediaUno*, March 2006; Institute for Public Policies, *Investment and responsibilities of public administration*, June 2002

### **87. Scarso orientamento della Pubblica Amministrazione a cooperare con la società civile**

---

Numerosi studi condotti nei Vecchi e nei Nuovi Stati Membri hanno rilevato che la PA (centrale e locale) non sembra orientata a cooperare con gli enti della società civile. Al contrario, laddove questa collaborazione è stata praticata (come è stato rilevato in qualche caso in Romania), gli esiti dei progetti presentati e realizzati congiuntamente sono stati sistematicamente migliori. Questo ostacolo è stato incluso sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Capitale sociale) che in quella oggettiva (fattore Dinamiche delle organizzazioni).

World Bank, *Romania. Local Social Services Delivery status*, 2002

### **88. Lunghezza dei tempi di approvazione dei progetti**

---

I tempi di approvazione dei progetti eccessivamente lunghi ostacolano fortemente le attività di europrogettazione, così come rilevato da studi condotti in numerosi Vecchi e Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania. Il fatto che trascorra troppo tempo tra la presentazione e l'approvazione dei progetti ha l'effetto di inibire le organizzazioni dal presentare altri progetti o di impegnarsi in partenariati. In Romania, in particolare, è stato notato che

questo ritardo nell'approvazione produce una contrazione - spesso notevole - del tempo a disposizione per concludere i progetti.

EC Delegation, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, 2004

---

## **89. Ritardi nella stipula delle convenzioni**

---

Alcuni studi hanno osservato che i ritardi nella stipula definitiva delle convenzioni può costituire un rilevante ostacolo per gli *applicants*. Quando il tempo che intercorre tra la presentazione della proposta progettuale e la stipula è particolarmente lungo, possono verificarsi mutamenti rilevanti delle condizioni e del contesto di riferimento per le attività progettuali previste, per cui è necessario procedere a successive proposte di modifica da sottoporre all'approvazione degli organi competenti.

Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005

---

## **90. Ritardi nei pagamenti**

---

Numerosi studi hanno rilevato che il ritardo nei pagamenti costituisce un grave fattore di ostacolo comune a tutti i paesi che hanno utilizzato fondi europei. La lunghezza dei tempi di pagamento sembra persistere anche in presenza di forme organizzative particolari, come nelle Repubblica Ceca, dove l'erogazione dei fondi è stata affidata a un'unica agenzia di investimento.

Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005

---

## **91. Ritardo nell'attivazione di ruoli istituzionali preposti alla gestione dei fondi europei**

---

Il ritardo nell'attivazione di ruoli istituzionali rappresenta un ostacolo per le attività di europrogettazione anche in Romania. Altrove, come ad esempio in Slovenia, la mancata attribuzione dei ruoli alle autorità regionali ha provocato un forte rallentamento nell'approvazione dei progetti sottoposti a finanziamento nel 2004.

Economist Corporate Network, *Accessing EU funds in the new member states: best practices from around the world*, Briefing paper, March 2005

## **92. Difficoltà di coordinamento tra le istituzioni coinvolte**

---

In numerosi Vecchi e Nuovi Stati membri, inclusa la Romania, è stato rilevato uno scarso coordinamento tra le istituzioni coinvolte nella programmazione e nella gestione dei fondi europei. Ciò è avvenuto a tutti i livelli: tra ministeri, tra PA centrale e locale e tra amministrazioni locali. Questo ostacolo è contemplato sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Organizzazione) che in quella oggettiva (fattore Dinamiche delle organizzazioni).

EC Delegation to Romania, *Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report*, Bucarest, 2005; EC Delegation, *Country Phare Evaluation Review*, EMS Romania, 2003; UNDP, *National Human Development Report for Romania - 2003-2005*

## **93. Tendenza della Pubblica Amministrazione a separare la gestione dei fondi europei dalle altre attività**

---

Le amministrazioni pubbliche di alcuni paesi dell'allargamento incontrano difficoltà ad integrare le funzioni connesse alla gestione dei fondi europei all'interno delle proprie strutture. Tali attività tendono ad essere gestite separatamente e ad essere delegate, spesso, all'area delle "relazioni esterne".

Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

## **94. Eccessiva frammentazione dei programmi tra strutture amministrative**

---

Alcune valutazioni di medio termine realizzate nel Regno Unito hanno messo in evidenza una notevole frammentazione di programmi europei tra diverse strutture amministrative (sia nelle direzioni generali al livello europeo che nell'ambito nazionale). Ciò ha rappresentato un ostacolo alla realizzazione di sinergie e complementarità e ha costituito fonte di inutili duplicazioni.

ECOTEC, *Evaluation of the Added Value and Costs of the European Structural Funds in the UK*, Final Report 2003

## **95. Eccessiva frammentazione delle fonti di informazione**

---

Un ostacolo consistente per l'accesso ai finanziamenti europei è rappresentato dalla grande frammentazione delle fonti di informazione sulle opportunità, che rende particolarmente oneroso il lavoro di ricerca delle informazioni attendibili e rilevanti condotto dagli *applicants*.

LOGON, *Logon Final Guide*, 2005

## **96. Limiti dei mezzi di comunicazione a distanza per la trasmissione delle informazioni**

---

L'utilizzazione di mezzi di comunicazione remoti per la richiesta di informazioni (telefono, fax, email, ecc.) costituisce un ostacolo per gli *applicants* meno esperti. Questi ultimi, infatti, non riescono a ottenere le informazioni necessarie a causa del fatto che molti elementi riconducibili alla cosiddetta conoscenza tacita rischiano di non essere trasmessi in modo adeguato, perché possono essere difficilmente trattati attraverso comunicazioni a distanza.

Toth J. Sz., *A Learning Mall*, MALL project Partnership, 2003

### **3. Per saperne di più**

- |                      |   |
|----------------------|---|
| Austria, Polonia     | Bachtler J., Méndez C, McMaste I., Wishlade F., <i>Programming with an uncertain future</i> , IQ-Net Review Paper No. 161(1), 2005<br>CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, <i>Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds</i> , Praha, 2002   |
| Estonia, Polonia     | Harvey B., <i>The illusion of inclusion. Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe</i> , Report for the European Citizen Action Service, Brussels, 2003   |
| Germania             | Toepel K., <i>Experiences of Strucural Funds Interventions in East Germany and Conclusions for Future EU Policies in East European Countries</i> , 1999   |
| Italia               | Unione Europea – <i>Politica regionale</i> , <i>Inforegio Panorama</i> , N. 12, dicembre 2003   |
| Lettonia             | Logon, <i>Logon Final Guide</i> , 2005  |
| Lettonia, Polonia    | Cee Bankwatch Network, <i>Best Available Practices. Public participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds</i> , 2004  |
| Lituania             | NISPAcee, <i>News 2003</i> , Vol X, N.3, Summer, 2003   |
| Lituania, Slovacchia | Friends of the Earth-Europe/Cee Bankwatch Network, <i>Public eye on the UE funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds</i> , 2005  |
| NMS                  | Cee Bankwatch Network, <i>Best Available Practices. Public participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds</i> , 2004; Friends of the Earth-Europe/Cee Bankwatch Network, <i>Public eye on the UE funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds</i> , 2005; Soto P., <i>The Commission Could Do Better</i> , The Greens/EFA |

- Group, Bruxelles, 2005; Institutional Institute of Applied Systems Analysis, *EU structural support: its macroeconomic and distributional effects and social Environment. Interim Report, Luxemburg, 2001*; Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration, LGI Studies, Budapest, 2000*; Toth J. Sz., *A Learning Mall, MALL Project Partnership, 2003*
- NMS, Rep. Ceca Kalman J., *Possible structural funds absorption problems, Paper, 2001*
- NMS, Rep. Ceca Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration, LGI Studies, Budapest, 2000*
- NMS, Rep. Ceca Sumpikova M., Pavel J., Klazar S., *EU Funds: absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in Czech Republic, Paper, 2004*
- NMS, Slovacchia, Bulgaria, OMS Mrak M., Uzunov V., *EU Development funds and the Republic of Macedonia, Sector for European Integration – Government of the Republic of Macedonia, Skopje, 2005*
- OMS, NMS Soto P., *The Commission Could Do Better, The Green/EFA Group, 2005*
- Polonia BRE-CASE, *Absorpcja funduszy strukturalnych, Paper, 81° Seminario BRE-CASE, Varsavia, 8 grudnia 2005*; EMS, *Poland. Country Phare Evaluation Review, 2004*
- Polonia Stefan Batory Foundation, *Transparency and Access of Polish NGOs to EU funding, Summary Conference Report, Varsavia, 15-16 Ottobre 2001*
- Polonia EMS, *Poland. Country Phare Evaluation review, 2004*
- Polonia Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States, SIEPS, 2005*
- Polonia Seminario, *Central European Seminar on EU funding, particularly EU structural funds, Ceska Skalice, 15-16 March 2005*
- Polonia MRDPW/UNDP, *Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the Eu Structural and Cohesion Funds, 2005*
- Repubblica Ceca AAVV, *Partnership for Sustainable Development? Report on the Structural Funds Programming Process in Central Europe, 2004*
- Repubblica Ceca Economist Corporate Network, *Accessing EU funds in the new member states: best practises from around Europe, 2005*
- Slovacchia CEE Bankwatch Network, *Friends of the Earth Europe, Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds, Praha, 2002*
- Spagna Nei, *Sector Report Programming. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds Final Report, 2002*

**Regno Unito**      *ECOTEC, Evaluation of the Added Value and Costs of the European Structural Funds in the UK, Final Report, 2003*

**Regno Unito**      **Welsh European Funding Office, Good Practice in Structural Fund Project Management, 2004**



Capitolo Quarto

**Il fattore di rischio  
“Risorse”**



## **1. Rationale**

Il fattore “Risorse” riguarda le caratteristiche e la disponibilità delle differenti tipologie di risorse necessarie per lo svolgimento delle attività di progettazione.

Pur considerando i forti elementi di ripresa che hanno consentito l’accesso della Romania nell’EU, il Paese è caratterizzato ancora oggi da profonde e radicate difficoltà, riguardanti la povertà e l’esclusione sociale, la disoccupazione, il divario tra aree geografiche in termini di sviluppo economico, la diffusa sfiducia di parte della società nelle istituzioni. In questo contesto, l’accesso, la disponibilità e l’uso delle risorse (umane, materiali, economiche e finanziarie) necessarie ai fini delle attività di europrogettazione sono spesso problematici in quanto queste risultano inadeguate, scarsamente diffuse, inaccessibili in alcune zone, quando non addirittura assenti.

Tra le questioni segnalate vi sono quelle relative ad alcuni aspetti strutturali particolarmente carenti del paese (riguardanti, ad esempio, la dotazione degli strumenti informatici e tecnologici presso le strutture amministrative o l’agibilità delle vie di comunicazione sul territorio nazionale) e all’assenza delle risorse economiche e finanziarie, indispensabili per consentire agli attori del lato della domanda e agli applicants di identificare gli importi da mettere a co-finanziamento dei progetti, da una parte, o di sopperire alle necessità di prefinanziamento dei progetti, dall’altra. Inoltre, sono segnalati in questo fattore gli ostacoli relativi alla carenza, alla motivazione e alla qualificazione del personale della PA che non è direttamente coinvolto nella gestione dei fondi europei, ma le cui caratteristiche hanno ricadute sulle attività di progettazione.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

I fenomeni costitutivi del fattore “Risorse” sono descritti nelle pagine seguenti.

## **97. Scarsa disponibilità di risorse economiche per il cofinanziamento**

---

Un fattore di ostacolo all'utilizzazione dei fondi europei nei Nuovi Stati Membri è rappresentato dalla scarsa disponibilità di risorse economiche pubbliche, centrali e locali, da utilizzare per il cofinanziamento dei progetti, a causa della debolezza dei sistemi fiscali degli stati e degli enti locali e della fragilità economica e finanziaria degli *applicants*. In Romania, un'analisi dei progetti PHARE finanziati tra il 2000 e il 2001 ha messo in evidenza che l'alto numero di quelli non portati a termine dipendeva dall'incapacità delle istituzioni beneficiarie di acquisire i cofinanziamenti. Più recentemente è stato calcolato che circa il 25% dei progetti non possono avere luogo a causa del fatto che i presentatori non sono in grado di dimostrare di disporre della quota di cofinanziamento.

Amariei, R., "Romania has trouble spending EU funds", in *Southeast European Times*, March, 7, 2003; Institute for Public Policies, *Investment and responsibilities of public administration*, June 2002

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003; World Bank, *Implementation Completion Report (SCL-40960)*, 2003

## **98. Carenza delle infrastrutture nel settore dei trasporti**

---

La mancanza di infrastrutture adeguate nel settore dei trasporti costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione anche in Romania. In altri paesi, come ad esempio in Polonia, la scarsa considerazione attribuita al forte deficit infrastrutturale nel settore dei trasporti ha avuto un impatto negativo sulla tempistica dei grandi progetti finanziati dalla UE.

BRE-CASE, *Absorpcja funduszy strukturalnych*, Paper, 81° Seminario BRE-CASE, Varsavia, 8 grudnia 2005

## **99. Scarsa disponibilità di mezzi tecnologici**

---

In alcuni paesi dell'Allargamento, la ridotta presenza di mezzi tecnologici costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione. Infatti, gran parte dell'informazione e della comunicazione relativa ai fondi europei è elettronica e fondata sulle nuove tecnologie e, poiché non tutte le organizzazioni sono allo stesso livello nel loro uso, la diffusione delle informazioni per via elettronica rappresenta uno svantaggio per le organizzazioni che non dispongono dei mezzi tecnologici, soprattutto quelle che operano in contesti rurali.

Toth J. Sz., *A Learning Mall*, MALL project Partnership, 2003

## **100. Difficoltà di accesso al credito per gli applicants**

---

Numerosi studi riguardanti Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno messo in luce che la difficoltà nell'accedere al sistema del credito rappresenta un fattore di ostacolo, soprattutto per i soggetti più deboli, ma anche per i piccoli comuni e le piccole imprese. Questa difficoltà è particolarmente rilevante a causa del ritardo nell'erogazione dei pagamenti. Ciò comporta che gli enti attuatori dei progetti spesso effettuino, nella fase iniziale, una spesa inferiore rispetto a quella prevista, visto che l'esborso di denaro deve essere anticipato. Questo fenomeno di ostacolo si trova sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Rapporti con la realtà), sia nell'area di rischio oggettiva (fattore Risorse).

Economist Corporate Network, *Accessing EU funds in the new member states: best practices from around the world*, Briefing paper, March 2005; Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005

## **101. Mancanza di risorse per il prefinanziamento dei progetti**

---

Numerosi studi riguardanti Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno rilevato che la necessità di anticipare le risorse finanziarie per l'avvio dei progetti approvati rappresenta un ostacolo rilevante (*liquidity trap*) per i soggetti economicamente e finanziariamente deboli, quali le piccole municipalità, le piccole imprese, gli enti e le associazioni della società civile.

Soto P., *The Commission Could Do Better*, The Greens/EFA Group, Bruxelles, 2005

## **102. Mancanza di personale nella Pubblica Amministrazione**

---

In numerosi paesi Vecchi e Nuovi Stati Membri viene segnalata una carenza di personale presso le strutture della PA, che costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione. Il problema è presente anche in Romania: a partire dal 2001, infatti, i ministeri sono stati ristrutturati ed è stato operato un taglio del 25% del personale. Anche gli staff delle *Managing Authorities* e degli *Intermediary Bodies* sono incompleti, a causa della politica di riduzione dei salari del personale della PA attuata nel 2005 dal Ministero delle Finanze.

EC Delegation, *Romania's road to accession: the need for an environmental focus – report*, Milieu for the Danish Ministry of Environment, Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe (DANCEE), 2003

European Institute of Romania, "Analysis of the EU funds absorption capacity in Romania", in *Impact Studies PAIS III*, Bucarest, 2005

European Institute of Romania, "Public Administration Reform in the context of European Integration", in *Impact Studies PAIS III*, Bucarest, 2005

### **103. Demotivazione del personale della Pubblica Amministrazione**

---

In numerosi Vecchi e Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania, il personale della Pubblica Amministrazione coinvolto nella gestione dei fondi europei, sia al livello centrale che locale, appare poco motivato a svolgere il proprio lavoro. Questo atteggiamento è causato dall'assenza di una politica di gestione delle risorse umane, dalle retribuzioni troppo basse, dalla mancanza di incentivi, dalle condizioni inadeguate degli ambienti lavorativi e dalla diffusione di una rappresentazione negativa dello status di pubblico funzionario presso l'opinione pubblica.

European Institute of Romania, "Public Administration Reform in the context of European Integration", in *Impact Studies PAIS III*, Bucarest, 2005

EC Delegation, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, 2004

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003

MoEWM, *Interim and Final Reports*, PHARE project "Technical Assistance for Strengthening the LEPIs and developing REPIs", Bucarest, 2004

EC Delegation to Romania, *Interim Evaluation Report of the EU Pre-Accession instrument PHARE*, R/RO/ENV/0410, Bucarest, 2004

### **104. Bassa qualificazione del personale della Pubblica Amministrazione**

---

Numerosi studi condotti nei Vecchi e Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania, segnalano, come ostacolo alle attività di europrogettazione, la bassa qualificazione del personale della Pubblica Amministrazione, che si riscontra a ogni livello, sia centrale che periferico. In alcuni casi ciò è dovuto ai processi di riorganizzazione delle amministrazioni, in altri casi al mancato completamento degli organici o, ancora, alla scarsa offerta formativa rivolta ai pubblici funzionari. Viceversa, l'esperienza di alcuni Vecchi Stati Membri ha messo in evidenza che l'efficace gestione dei fondi europei dipende in modo molto rilevante dalla presenza di personale qualificato e motivato presso le *Managing Authorities* e gli *Intermediary Bodies*. Questo fenomeno è incluso sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Organizzazione) che in quella oggettiva (fattore Risorse).

EC Delegation, *Country Phare Evaluation Review*, EMS Romania, 2003

EC Delegation, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, 2004

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003

MoEWM, *Interim and Final Reports*, PHARE project "Technical Assistance for Strengthening the LEPIs and developing REPIs", Bucarest, 2004

## **105. Turnover del personale della Pubblica Amministrazione**

---

In numerosi paesi è stato notato che a causa del rapido *turnover* all'interno delle organizzazioni, unito alla lunghezza dei tempi di finanziamento, i progetti sono spesso realizzati da personale diverso da quello che ha redatto la proposta, con effetti negativi sulla loro comprensione. Secondo la valutazione della Commissione Europea, quello del *turnover* è un problema presente anche in Romania e si è aggravato con la recente politica di riduzione degli stipendi per il personale della Pubblica Amministrazione. La Commissione ha messo in evidenza che questo fenomeno mette a rischio la sostenibilità dei programmi incentrati su attività non fisiche e sull'*institutional building*.

CE, *Regular Report on Romania's Progress Towards Accession*, 2004; EC Delegation, *Country Phare Evaluation Review*, EMS Romania, 2003

Jaliu D., *Assessing the international funds management capacity at the central public administration level: Romanian case*, 2003

MoEWM, *Interim and Final Reports*, PHARE project "Technical Assistance for Strengthening the LEPIs and developing REPIs", Bucarest, 2004

### **3. Per saperne di più**

Bulgaria	UNDP, <i>Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds</i> , Sofia, 2004
Bulgaria	EC, "Best practice in regional development", in <i>Info regio Panorama</i> , N. 16, May 2005
Germania	Fitzgerald R., Promé C., <i>Generating Good Projects</i> , IQ-Net Thematic Paper 1(3), 1996
Grecia	Laffan B., <i>Multilevel Governance. The Dynamics of EU Cohesion policy. A Comparative Analysis</i> , Dublin European Institute, 2004
Irlanda	Institute of Public Administration, <i>The Cohesion Fund in Ireland</i> , Report, 2004
Irlanda	Nei, <i>Sector Report Monitoring &amp; Evaluation. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds Final Report</i> , 2002
Italia, Spagna, Germania	
Lettonia	LOGON, <i>Logon Final Guide</i> , 2005
Lituania	EMS Slovak Republic, <i>Country Phare Evaluation Review</i> , 2004
Lituania	Harvey B., <i>The illusion of inclusion. Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe</i> , Report for the European Citizen Action Service, Brussels, 2003; Jonuska N., Morkunaite E., <i>EU Structural Funds in Lithuania: Factors Determining SMEs' Willingness to Apply for Project Subsidies</i> , SSE Riga Working Paper, 2004

NMS	<b>Economist Corporate Network</b> , <i>Accessing EU funds in the new member states: best practice from around the world</i> , <b>Briefing paper</b> , March 2005
NMS	<b>Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds)</b> , <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , <b>SIEPS, 2005</b>
NMS	<b>Open Society Institute</b> , <i>European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration</i> , <b>LGI Studies, Budapest, 2000</b>
NMS	<b>Sumpikova M., Pavel J., Klazar S.</b> , <i>EU Funds: absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in Czech Republic</i> , <b>Paper, 2004</b>
OMS	<b>Economist Corporate Network</b> , <i>Accessing EU funds in the new member states: best practises from around Europe</i> , <b>2005</b>
OMS	<b>Mrak M., Uzunov V.</b> , <i>EU Development funds and the Republic of Macedonia</i> , <b>Sector for European Integration – Government of the Republic of Macedonia, Skopje, 2005</b>
Polonia	<b>Bachtler J., Méndez C, McMaste I., Wishlade F.</b> , <i>Programming with an uncertain future</i> , <b>IQ-Net Review Paper No. 161(1), 2005</b>
Polonia	<b>BRE-CASE</b> , <i>Absorpcja funduszy strukturalnych</i> , <b>Paper, 81° Seminario BRE-CASE, Varsavia, 8 grudnia 2005</b>
Polonia	<b>Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds)</b> , <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , <b>SIEPS, 2005</b>
Polonia	<b>Kun-Buczko M.</b> , <i>The capacity building of the institutional system as one of the elements necessary to the effective structural funds absorption</i> , <b>Paper, Bialystok School of Public Administration, Poland, 2004</b>
Polonia	<b>Schotz-Sobczak A.</b> , <i>Poland Struggling with the Structural Funds</i> , <b>Paper, Center for Applied Research, 2005</b>
Polonia	<b>Grosse T., Olbrycht J.</b> , <i>"Preparing for the absorption of the structural funds in Poland"</i> , in <i>Analyses &amp; Opinions</i> , <b>Institute of Public Affairs, N. 7, 5/2003</b>
Portogallo	<b>Nei</b> , <i>Sector Report Financial Management &amp; Control. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Stuctural Funds Final Report</i> , <b>2002</b>
Rep. Ceca, Ungheria	<b>AAVV</b> , <i>Gender Audit of the EU Pre-Accession Funds 1999-2004</i> , <b>Bratislava, 2005</b> ; <b>LOGON</b> , <i>Logon Final Guide</i> , <b>2005</b>
Repubblica Ceca	<b>MRDPW/UNDP</b> , <i>Strenghtening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds</i> , <b>2005</b>
Rep. Slovacca	<b>Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds)</b> , <i>From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States</i> , <b>SIEPS, 2005</b>

- Slovacchia**      **CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds, Praha, 2002**
- Regno Unito**      **SQW, Investigation into Low Levels of Absorption of European and National Funds in Business Grant Schemes in the East of Scotland Programme, 2005**
- Regno Unito**      **Welsh European Funding Office, Good Practice in Structural Fund Project Management, Final Report, 2003**



## Capitolo Quinto

### **Il fattore di rischio “Dinamiche sociali e istituzionali”**



## **1. Rationale**

Il fattore di rischio “Dinamiche sociali e istituzionali” fa riferimento ai sistemi di rappresentazioni, agli orientamenti e alle regole degli attori istituzionali e della società civile e alle relazioni tra di essi.

Da un lato, i rischi riconducibili a questo fattore sono quelli determinati dalla mancanza di stabilità della Romania, causata dai mutamenti politici e istituzionali o dall'incertezza dei quadri normativi e dei contesti amministrativi per la gestione dei fondi europei, con cui si misura l'attività di progettazione.

Dall'altro lato, il fattore riguarda gli orientamenti e le rappresentazioni della società romena circa il processo di adesione e i fondi europei, che producono effetti sulla progettazione perché rappresentano il contesto all'interno del quale essa viene realizzata. Nel passato recente la società civile romena aveva espresso, da questo punto di vista, una scarsa attenzione per i programmi europei, determinata – almeno in parte – dalla sfiducia nei confronti di questa opportunità, a causa degli episodi di corruzione e di gestione poco trasparente dei processi di selezione e di valutazione dei progetti.

In questa situazione, un'ulteriore difficoltà per le attività di europrogettazione è rappresentata dalla debolezza delle relazioni tra gli attori coinvolti, dovuta alla mancanza di una prassi consolidata nel networking, allo scarso orientamento della società civile a collaborare con la Pubblica Amministrazione, al suo mancato coinvolgimento nelle attività di programmazione e alla ridotta diffusione, presso la stessa PA, della cultura del new public management.

## **2. I fenomeni di ostacolo**

Nelle pagine che seguono sono descritti i fenomeni costitutivi del fattore “Dinamiche sociali e istituzionali”.

## **106. Instabilità nel sistema delle responsabilità di ambito governativo**

---

Alcuni studi relativi a Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno rilevato che i mutamenti frequenti delle strutture governative e i vari cambiamenti delle responsabilità di governo costituiscono un ostacolo per le attività di europrogettazione (ad esempio, a causa di mutamenti nella definizione delle priorità programmatiche, nell'attribuzione delle responsabilità e nella allocazione delle risorse).

MoEWM, *Interim and Final reports*, PHARE Project "Technical Assistance for Strengthening the LEPIs and developing REPIs", 2004

## **107. Instabilità del quadro normativo di riferimento dei fondi europei**

---

Molti studi hanno messo in evidenza che l'instabilità dei quadri normativi di riferimento per le attività di gestione dei fondi europei costituisce un consistente fattore di ostacolo per le attività di progettazione in molti Nuovi Stati Membri e in Romania.

EC, *Romania Monitoring Report*, 2005; Grup de presa, *Media Uno*, March 2006

## **108. Cambiamento in corso d'opera delle procedure di accesso ai fondi europei**

---

Il cambiamento in corso d'opera delle procedure di accesso ai fondi europei costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione anche in Romania. Mutamenti di questo tipo sono stati osservati anche in altri paesi dell'Allargamento. Ad esempio, nella Repubblica Ceca il formulario per presentare informaticamente le proposte progettuali (BENEFIT) nell'ambito del Single Programming Document for Objective 3 (2004) è cambiato 3 volte, mentre in Polonia le scadenze per la presentazione delle applicazioni a LEADER sono state mutate a ridosso dei termini previsti inizialmente.

Friends of the Earth-Europe/Cee Bankwatch Network, *Public eye on the UE funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds*, 2005

### **109. Forme di instabilità delle strutture amministrative**

---

I processi di decentramento e di riforma della pubblica amministrazione, nonché di adeguamento all'*acquis* comunitario, determinano, come effetto paradossale, forme di instabilità delle strutture amministrative in alcuni paesi, inclusa la Romania. Ciò rappresenta una difficoltà per l'accesso e l'uso dei finanziamenti europei, in quanto determina – tra l'altro – una discontinuità nell'operato delle istituzioni, degli organi e del personale preposto allo svolgimento delle diverse funzioni, ai livelli centrale, periferico e locale.

EC Delegation, *Country Phare Evaluation Review*, EMS Romania, 2003

EC Delegation, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, 2004

European Institute of Romania, *PHARE Project on "Training of the Local Public Administration of Romania"*, 2003

### **110. Incompatibilità dei sistemi normativi locali con le normative europee relative all'accesso e all'uso dei fondi**

---

L'incompatibilità di alcuni sistemi normativi locali con le normative europee relative all'accesso e all'uso dei fondi europei costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione. Ciò, in parte, è stato attribuito a una scarsa capacità di adattamento e trasformazione dei quadri legislativi locali.

Open Society Institute, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*, LGI Studies, Budapest, 2000

### **111. Disinteresse della società civile per i programmi europei**

---

Secondo alcuni studi, la società civile di alcuni paesi ha mostrato un certo disinteresse per i programmi europei. Ciò viene imputato alla convinzione, piuttosto diffusa, che le priorità definite dai programmi al livello nazionale non corrispondano alle esigenze e ai fabbisogni locali. L'uso improprio dei fondi europei (inclusi episodi di corruzione) hanno contribuito ad aumentare questo disinteresse e in alcuni casi a creare un senso di sfiducia.

Institute for Public Policies, *Investment and responsibilities of public administration*, June 2002; [www.adevarulonline](http://www.adevarulonline), 6/3/2006

### **112. Mancanza di una prassi consolidata di *networking***

---

Numerosi studi condotti nei Vecchi e Nuovi Stati Membri hanno rilevato che l'assenza di una prassi consolidata di *networking* costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione. Ciò, infatti, ha effetti negativi dal punto di vista

della diffusione delle conoscenze e delle informazioni sulle opportunità e le buone pratiche, della creazione dei partenariati, dell'identificazione e della formulazione delle proposte progettuali, dell'implementazione e della sostenibilità dei progetti. In molti casi questa difficoltà è determinata dal retaggio lasciato da forme fortemente centralizzate dello stato, che hanno creato canali comunicativi *top-down* difficili da modificare e che ostacolano lo svolgimento delle attività di *networking*.

Cee Bankwatch Network, *Best Available Practices. Public participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds*, 2004

---

### **113. Mancanza di orientamento della società civile a collaborare con la Pubblica Amministrazione**

---

Un ostacolo alle attività di europrogettazione è rappresentato dalla mancanza di orientamento a collaborare con la PA da parte della società civile. Questa situazione, rilevata anche nei Vecchi Stati dell'Unione, è dovuta all'ampia diffusione di una rappresentazione negativa del settore pubblico, in forza della quale i contatti con la Pubblica Amministrazione tendono ad essere evitati. Un atteggiamento di questo tipo determina, conseguentemente, una limitazione delle possibilità di accedere alle opportunità di finanziamento. Il fenomeno è stato incluso sia nell'area rischio soggettiva (fattore Capitale sociale) che in quella oggettiva (fattore Dinamiche sociali e istituzionali).

SQW, *Investigation into Low Levels of Absorption of European and National Funds in Business Grant Schemes in the East of Scotland Programme*, 2005

---

### **114. Scarso coinvolgimento della società civile nelle attività di programmazione**

---

In Romania (secondo quanto registrato, tra gli altri, da uno studio realizzato per il Consiglio Nazionale Romeno delle Imprese Private Medie) e nella maggior parte dei Nuovi Stati Membri, i diversi attori della società civile sono stati in gran parte esclusi dalle consultazioni riguardanti la programmazione, il monitoraggio e la valutazione dei fondi europei, sia nei passati periodi di programmazione, che per il periodo 2007-2013. Ciò è avvenuto per motivi e secondo modalità differenti, ma ha comportato, come effetto, una maggiore difficoltà di questi soggetti a creare partnership e una minore diffusione delle conoscenze riguardanti le priorità programmatiche, i criteri di eleggibilità e le modalità di selezione e di monitoraggio dei progetti.

Grup de Presa, *Media Uno*, March 2006

### **115. Scarsa diffusione della cultura del new public management**

---

È stato rilevato che la scarsa diffusione della cultura del *new public management* costituisce un ostacolo per le attività di europrogettazione. In sua assenza, infatti, l'organizzazione delle funzioni pubbliche o parapubbliche (con riferimento particolare, ma non esclusivo, a quelle necessarie per la gestione dei programmi europei) rischia di non essere fondata sull'*accountability* e sulla *responsiveness* e tende a caratterizzarsi per una scarsa attitudine all'esercizio della responsabilità da parte dei funzionari, ai vari livelli. Questo fenomeno di ostacolo è stato classificato, sia nell'area di rischio soggettiva (fattore Responsabilità) che nell'area di rischio oggettiva (fattore Dinamiche sociali e istituzionali).

Logon, *LOGON Reader*, 2004

### **116. Mancanza di standard per le prestazioni della Pubblica Amministrazione**

---

La mancanza di standard per le prestazioni della Pubblica Amministrazione in alcuni Nuovi Stati Membri, inclusa la Romania, è stata segnalata come un elemento di ostacolo per lo svolgimento delle attività di gestione dei fondi europei e di progettazione.

Institute for Public Policies, *Investment and responsibilities of public administration*, 2002

## **3. Per saperne di più**

- Irlanda, Portogallo Nei, *Sector Report Programming. Assessing the Administrative Capacity Needed by the Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds Final Report*, 2002
- Irlanda, Spagna World Bank / CCU5/Bulgaria-Croazia-Romania, *Compilation of staff knowledge of selected European Union integration issues*, Washington, 2005
- Italia Unione Europea - *Politica regionale, Inforegio Panorama*, N. 12, dicembre 2003
- Lituania, Rep. Slovacca Friends of the Earth-Europe/Cee Bankwatch Network, *Public eye on the UE funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds*, 2005
- NMS Cee Bankwatch Network, *Best Available Practices. Public participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds*, 2004; CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth

- Europe, *Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds*, Praha, 2002; Friends of the Earth-Europe/Cee Bankwatch Network, *Public eye on the UE funds. Civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds*, 2005; Harvey B., *The illusion of inclusion. Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe*, Report for the European Citizen Action Service, Brussels, 2003 ; Logon, LOGON Reader, 2004 ; Toth J. Sz., *A Learning Mall*, MALL project Partnership, 2003
- NMS, Repubblica Ceca, Polonia  
OMS Economist Corporate Network, *Accessing EU funds in the new member states: best practices from around the world*, Briefing paper, March 2005
- Polonia BRE-CASE, *Absorpcja funduszy strukturalnych*, Paper, 81° Seminario BRE-CASE, Varsavia, 8 grudnia 2005; Stefan Batory Foundation, *Transparency and Access of Polish NGOs to EU funding*, Summary Conference Report, Varsavia, 15-16 Ottobre 2001
- Polonia BRE-CASE, *Absorpcja funduszy strukturalnych*, Paper, 81° Seminario BRE-CASE, Varsavia, 8 grudnia 2005
- Polonia CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, *Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds*, Praha, 2002
- Polonia Central European Seminar on EU funding, particularly EU structural funds, Ceska Skalice, 15-16 March 2005; MRDPW/UNDP, *Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds*, 2005
- Polonia Schotz-Sobczak A., *Poland Struggling with the Structural Funds*, Paper, Center for Applied Research, 2005; Stefan Batory Foundation, *Transparency and Access of Polish NGOs to EU funding*, Summary Conference Report, Varsavia, 15-16 Ottobre 2001
- Repubblica Ceca AAVV, *Partnership for Sustainable Development? Report on the Structural funds Programming Process in Central Europe*, 2004
- Repubblica Ceca MRDPW/UNDP, *Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds*, 2005
- Repubblica Slovacca Zamkovska H., *Management of Structural Funds in Slovakia: the NGO perspective*, Working Paper 2004
- Repubblica Slovacca, Eriksson J., Karlsson B. O., Tarschys D. (eds), *From Policy Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, SIEPS, 2005
- Soto P., *The Commission Could Do Better*, The Greens/EFA Group, Bruxelles, 2005
- Svezia Aalbu H., *The Structural Funds as an Agent for System Change: A Mid-term Evaluation of Sweden's Objective 6 Programme*, 1998

- Ungheria** *Seminario, Central European Seminar on EU funding, particularly EU structural funds, Ceska Skalice, 15-16 March 2005*
- Ungheria, NMS** *Takers to Policy Makers. Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States, SIEPS, 2005*



## Capitolo Sesto

# **Raccomandazioni per la gestione dei fattori di rischio oggettivi**



Nel presente capitolo vengono fornite alcune **raccomandazioni** che possono essere utilizzate per la costruzione delle capacità indispensabili per **gestire i fattori di rischio strutturali** per l'europrogettazione, presentati nei precedenti capitoli della Parte Quarta. Più in particolare, con riferimento a quanto definito nella Parte Prima delle linee Guida, tali raccomandazioni riguardano alcune modalità concrete attraverso le quali un'azione formativa può favorire l'identificazione e la costruzione dei **regimi** che permettono di fronteggiare gli ostacoli per le attività di europrogettazione che non dipendono direttamente dalle capacità dei singoli operatori, ma piuttosto da macro situazioni o da processi di lungo periodo, di carattere economico, sociale e politico, all'interno delle quali esse si collocano.

A differenza di quanto proposto in relazione alla costruzione delle capacità riconducibili ai fabbisogni formativi soggettivi (vedi la Parte Terza), i fattori di rischio strutturali (od "oggettivi") per l'europrogettazione non definiscono una serie di fabbisogni soggettivi. Essi identificano, invece, un'unica area di fabbisogni degli europrogettatori, rispetto alla quale l'azione formativa può intervenire per consentire loro di maturare un'adeguata **consapevolezza circa i pericoli** presenti nel contesto (sociale, economico, organizzativo) in cui essi operano e di essere messi nelle condizioni di affrontarli.

Conseguentemente, nelle pagine che seguono vengono proposte alcune indicazioni funzionali alla **costruzione delle capacità** comunque necessarie per gestire, in questo quadro, i rischi strutturali per l'europrogettazione. Esse vengono presentate come un **unico elenco**, rispetto ai cinque fattori di rischio oggettivi.

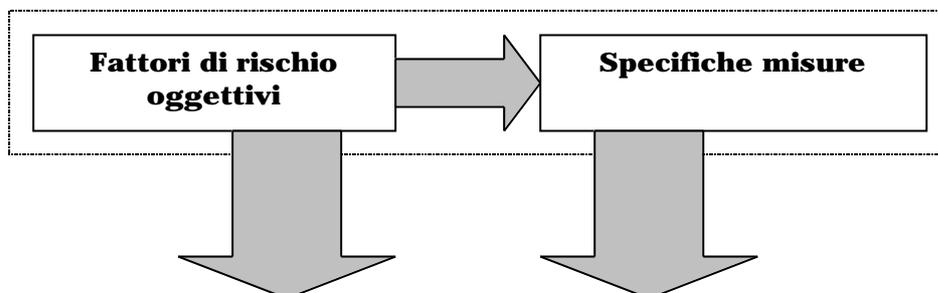
Anche queste indicazioni **completano** quelle presentate nella Parte Seconda, relative agli aspetti teorici e metodologici di un corso di formazione per l'europrogettazione. Come nel caso delle raccomandazioni riportate nella Parte Terza, esse non presentano il carattere della esaustività, ma sono, piuttosto, **esemplificative ed orientative**, in quanto saranno oggetto di un'ulteriore verifica e riflessione e potranno essere dunque modificate e ampliate nella versione definitiva delle linee guida.

- R44** Presentare e discutere (assemblearmente e per gruppi) in modo analitico e dettagliato i singoli ostacoli per l'europrogettazione relativi ai fattori di rischio strutturali, per consentire agli allievi di maturare una **consapevolezza** adeguata circa la loro esistenza e di ridimensionare le rappresentazioni distorte e da senso comune diffuse presso l'opinione pubblica romena rispetto ad essi.
- R45** Prevedere il coinvolgimento di **esperti, testimoni o interlocutori-chiave** dell'ambiente "esterno" alle attività di europrogettazione, affinché possano trasmettere ai partecipanti, in modo realistico, non ideologico e "dall'interno" dei loro contesti organizzativi, informazioni di quadro ed elementi di conoscenza sui diversi fattori di rischio strutturale. Appare opportuno, in questa prospettiva, che le caratteristiche e le specificità dei fattori di rischio oggettivi siano contestualizzate in relazione, sia alla situazione di cambiamento in atto in Romania, che alle esperienze precedentemente realizzate negli altri Vecchi e Nuovi Stati Membri.
- R46** Fornire ai partecipanti indicazioni dettagliate sulle **fonti di informazione, vive e documentarie**, riguardanti i diversi fattori di rischio strutturali, gli ostacoli incontrati nell'itinerario di progettazione e le eventuali modalità di risoluzione adottate nel tempo dai diversi attori coinvolti.
- R47** Utilizzare la modalità organizzativa della **discussione per gruppi** durante le attività didattiche che preveda la costituzione di gruppi "**misti**" di partecipanti (vale a dire eterogenei in quanto a tipologia di organizzazioni rappresentate al loro interno), per arricchire il lavoro comune grazie all'apporto dei differenti punti di vista, delle esperienze, delle sensibilità e delle capacità. Questa modalità consente, tra l'altro, di fare emergere le diverse rappresentazioni riguardanti il contesto dell'europrogettazione e gli stessi fattori di rischio strutturali, che sono spesso fortemente influenzate dall'appartenenza dei partecipanti ai differenti ambienti operativi (settore pubblico centrale e locale, privato e non profit).
- R48** Fornire esempi di **buone pratiche**, tratti dall'esperienza nel campo dell'europrogettazione condotta negli OMS e anche nei NMS, riguardanti le misure adottate da altri applicants e attori coinvolti per fronteggiare gli ostacoli riconducibili ai fattori di rischio strutturali).

- R49** Utilizzare la tecnica del **benchmarking** per favorire, da parte dei partecipanti, la possibilità di identificare le misure da adottare per fronteggiare gli ostacoli per la progettazione derivanti dall'ambiente in cui sono condotte tali attività, a partire dal confronto con realtà ed esperienze simili.
- R50** Prevedere la partecipazione degli allievi del corso alle **iniziative di programmazione o di presentazione dei contenuti programmatici** dei documenti riguardanti la gestione dei fondi europei.
- R51** Prevedere la partecipazione degli allievi del corso ai **flussi comunicativi** (top-down, orizzontali e bottom up) riguardanti i contenuti delle attività di europrogettazione e gli affari europei, ai diversi livelli (nazionale, dei NSM e comunitario).
- R52** Presentare **esempi dettagliati** riguardanti, ad esempio, i danni per le attività di progettazione causati dagli effetti non previsti e talvolta paradossali delle politiche pubbliche, per rendere evidente ai partecipanti la rilevanza, per l'itinerario di progettazione, delle difficoltà riconducibili ai rischi strutturali che non sono immediatamente visibili e che, quindi, che non sono abitualmente percepite come tali.

**PARTE QUARTA**  
**Linee guida per la gestione dei fattori di rischio oggettivi**

**Sintesi**



1. Il fattore di rischio "Politiche	→	Razionale I fenomeni di ostacolo (60-71) Per saperne di più
2. Il fattore di rischio "Adeguamento della Pubblica Amministrazione romana alle regole dell'adesione alla Unione Europea "	→	Razionale I fenomeni di ostacolo (72-85) Per saperne di più
3. Il fattore di rischio "Dinamiche delle organizzazioni nella gestione delle funzioni pubbliche o parapubbliche	→	Razionale I fenomeni di ostacolo (86-96) Per saperne di più
4. Il fattore di rischio "Risorse"	→	Razionale I fenomeni di ostacolo (97-105) Per saperne di più
5. Il fattore di rischio "Dinamiche sociali e istituzionali	→	Razionale I fenomeni di ostacolo (106-116) Per saperne di più
6. Raccomandazioni		

## **Conclusioni**



In questa parte conclusiva saranno illustrati in modo sintetico le caratteristiche e i principali contenuti delle “Linee guida per la formazione all’europrogettazione”, esposti dettagliatamente nelle quattro parti precedenti.

Le linee guida costituiscono, come si è detto, il risultato di un progetto realizzato da Laboratorio di Scienze della Cittadinanza, in partnership con l’Unione Nazionale dei Consigli delle Contee della Romania (UNCJR), con un contributo della Direzione Generale per i Paesi dell’Europa del Ministero degli Affari Esteri italiano. Le attività sono state condotte nell’arco di 24 mesi e sono state articolate in diverse componenti (la ricerca sugli ostacoli all’europrogettazione, il corso di formazione pilota e la sperimentazione, il percorso di tre workshop di consultazione, le attività di networking) descritte nella “Introduzione” al presente documento. Il progetto ha avuto, nel suo insieme, la finalità generale di favorire l’**accesso e l’utilizzazione dei fondi europei** da parte di attori appartenenti alla pubblica amministrazione centrale e locale, al settore privato e a quello non profit della Romania, affinché fossero messi nelle condizioni di realizzare interventi, progetti e attività volte a favorire lo **sviluppo sociale** del Paese.

#### Gli ostacoli per l’europrogettazione

Il progetto ha innanzitutto consentito di rilevare come la possibilità di accedere ai finanziamenti europei venga tuttora ostacolata da **numerose difficoltà** riconducibili, sia a problemi strutturali e culturali, sia alla presenza di alcune carenze nelle **capacità di progettazione**. Questi elementi critici hanno influito sulla capacità di assorbire pienamente i fondi europei, così come sulla possibilità di gestire adeguatamente il passaggio dai fondi di pre-adesione a quelli strutturali. Tutto ciò ha comportato un **aumento della domanda di formazione** sull’europrogettazione da parte di coloro che, a diverso titolo, sono interessati alla gestione dei fondi comunitari, soprattutto al livello territoriale.

#### I fabbisogni formativi per l’europrogettazione

Sulla base di questa analisi della situazione, il progetto è stato impostato in relazione a due scelte strategiche. La prima è stata quella di

rispondere alla crescente domanda di formazione elaborando, non un generico manuale per l'europrogettazione, bensì una serie di linee guida per l'ideazione e la progettazione di attività formative funzionali allo sviluppo di capacità nel campo dell'europrogettazione che tenessero specificamente conto del contesto romeno.

Le linee guida costituiscono, pertanto, uno strumento nel quale i progettatori di attività formative possono trovare concreti spunti per elaborare programmi in grado di consentire ai beneficiari di appropriarsi, non solo delle conoscenze di base dell'europrogettazione, ma anche dell'insieme delle capacità necessarie per accedere ai fondi europei.

La seconda scelta strategica è stata quella di puntare l'attenzione su tre aspetti che, dall'analisi condotta, si presentano come i punti nodali dell'europrogettazione in Romania, vale a dire le attività di europrogettazione, gli ostacoli alla progettazione e i fabbisogni formativi degli europrogettatori.

#### L'approccio sperimentale alla progettazione

Le linee guida si fondano sull'adozione di un **approccio sperimentale all'europrogettazione**. Questo approccio intende favorire il confronto dei progettatori con gli aspetti della realtà che possono produrre **effetti dannosi** sulle loro attività e che devono essere tenuti in considerazione, sia per impostare correttamente le azioni formative, sia per condurre con successo il lavoro di progettazione.

#### I destinatari

Le linee guida si rivolgono principalmente ai progettatori di attività formative sull'europrogettazione, che operano nell'ambito della Pubblica Amministrazione, del settore privato o del non profit. Ma esse possono essere proficuamente utilizzate anche da coloro che svolgono **attività di europrogettazione** o che si occupano di **gestione dei fondi comunitari**.

#### La redazione delle linee guida

Il lungo e complesso processo che ha portato all'elaborazione delle linee guida è stato concepito in modo da valorizzare al massimo il contributo apportato da numerosi attori-chiave romeni operanti nei campi della progettazione, della gestione dei fondi comunitari, della formazione e dello sviluppo territoriale.

Va inoltre sottolineato che il testo riflette il particolare momento di transizione della Romania e, soprattutto, il processo che ha portato all'ingresso nell'Unione Europea (avvenuto, peraltro, proprio nel periodo di realizzazione del progetto). Le linee guida, pertanto, intendono rispondere ai **fabbisogni formativi** degli europrogettatori romeni così come sono stati rilevati in uno specifico passaggio della storia del Paese. Esse sono suscettibili, dunque, di **cambiamenti e integrazioni**, non solo perché, ovviamente, non possono essere esaustive, ma soprattutto perché richiedono di essere continuamente **aggiornate** in relazione al rapido mutare nel tempo, tanto dei fabbisogni formativi dei progettatori, quanto delle condizioni di riferimento per le attività di europrogettazione.

#### La struttura

Le linee guida trovano il loro fondamento in alcune **esigenze** fondamentali emerse dalla ricerca sugli ostacoli all'europrogettazione e verificate nell'ambito del corso pilota. In particolare, si tratta delle esigenze di:

- **interpretare la realtà** in cui si svolgono le attività di europrogettazione;
- **disporre di indicazioni teoriche, metodologiche e pratiche** per i corsi di formazione sull'europrogettazione;
- avere un punto di riferimento pratico per **costruire le capacità funzionali all'europrogettazione**;
- **conoscere e saper gestire i problemi strutturali propri del contesto** in cui si svolgono le attività di progettazione e che possono avere effetti dannosi su di esse.

Per rispondere a queste esigenze, le linee guida sono state articolate in quattro parti e in un capitolo conclusivo.

#### Prima Parte

La **Prima Parte** presenta i principali elementi del **contesto romeno** in cui si svolgono le attività di accesso ai fondi comunitari e delinea le caratteristiche di un **approccio sperimentale** a partire dai **risultati** della ricerca sugli ostacoli all'europrogettazione, realizzata nella prima fase del progetto. Tali risultati riguardano:

- la necessità di abbandonare l'approccio lineare nel processo di progettazione, per favorire il confronto dei progettatori con la **complessità della realtà**;

- l'esistenza di **due aree di rischio** per le attività di progettazione (soggettiva e oggettiva);
- l'esistenza di **due regimi** di controllo delle due aree di rischio;
- la necessità di adottare un **approccio unificato** agli attori della progettazione nelle azioni formative;
- la messa a punto di una **tassonomia** di dodici fattori di rischio nell'ambito delle due aree identificate.

### Seconda Parte

La **Seconda Parte** delle linee guida fornisce le indicazioni riguardanti l'impostazione teorica, metodologica e tecnica delle azioni formative all'europrogettazione.

Dal punto di vista dell'**impostazione generale**, le linee guida propongono di fondare le azioni formative su:

- l'adozione di un **approccio non lineare** alla progettazione;
- l'identificazione dei **fabbisogni formativi** degli europrogettatori;
- l'attivazione di specifici **percorsi formativi**, all'interno di **cicli didattici**;
- l'utilizzazione di un **orientamento sperimentale** nelle attività formative;
- l'adozione della prospettiva dell'**educazione degli adulti**.

Dal punto di vista **metodologico e tecnico**, le linee guida suggeriscono l'utilizzazione di tre differenti **didattiche** (integrata, residenziale e a distanza), il ricorso a una pluralità di **strumenti** e l'utilizzazione di differenti **tecniche** (tutoring, benchmarking e networking).

Le indicazioni metodologiche e tecniche di questa Seconda Parte sono completate da alcune **raccomandazioni**, relative ai differenti fabbisogni formativi, che sono presentate in modo analitico nelle successive Parti Terza e Quarta.

### Terza Parte

La **Terza Parte** è incentrata sulla costruzione delle **capacità di europrogettazione** e presenta sette fattori di rischio soggettivi (vale a dire riconducibili direttamente a comportamenti, attitudini e capacità degli

attori della progettazione) e i tipi di fabbisogni formativi che è necessario soddisfare per gestirli. Tali fattori sono:

- la conoscenza;
- i rapporti con la realtà;
- la responsabilità;
- la decisionalità;
- i linguaggi;
- il capitale sociale;
- il team-work.

Ad ogni fattore è dedicato un capitolo, contenente: un *rationale*, che presenta il fattore di rischio e una tipologia dei relativi fabbisogni formativi; i fenomeni costitutivi del fattore; alcune fonti cui fare riferimento per ulteriori approfondimenti; alcune raccomandazioni per l'organizzazione di corsi di formazione sull'europrogettazione.

#### Quarta Parte

La **Quarta Parte** illustra, infine, i **fattori di rischio oggettivi** per l'europrogettazione (vale a dire quelli che non dipendono dalle capacità degli europrogettatori, ma che definiscono il contesto in cui essi operano) e le **modalità** attraverso le quali essi possono essere gestiti per limitarne la dannosità. Questi fattori di rischio riguardano:

- gli effetti delle politiche connesse all'adesione della Romania all'Unione Europea;
- l'adeguamento della Pubblica Amministrazione romena alle regole dell'adesione all'Unione Europea;
- le dinamiche delle organizzazioni nella gestione delle funzioni pubbliche o parapubbliche;
- le risorse necessarie per lo svolgimento delle attività di progettazione;
- le dinamiche sociali e istituzionali del contesto romeno.

Anche nella Quarta Parte per ogni fattore di rischio vengono fornite alcune **informazioni bibliografiche** e l'ultimo capitolo propone alcune **raccomandazioni** relative ai fabbisogni formativi dell'area di rischio oggettiva.

### Possibili piste di ricerca e di lavoro

Le linee guida rappresentano anche un contributo a partire dal quale è possibile delineare ulteriori **piste di ricerca e di lavoro**, di interesse per gli attori romeni coinvolti nella formazione, nella progettazione o nella gestione dei fondi comunitari. Queste attività potrebbero riguardare, ad esempio: l'aggiornamento dei fabbisogni formativi degli europrogettatori alla luce delle prime esperienze maturate nell'ambito dei fondi strutturali; l'approfondimento dei loro fabbisogni formativi in relazione alle aree di intervento (sanità, ambiente, esclusione sociale, ecc.) o per settore di appartenenza (non profit, privato, pubblica amministrazione centrale, enti locali, ecc.); l'applicazione del modello formativo proposto a corsi differenti tra loro per beneficiari, durata, impatto e obiettivi di apprendimento; l'utilizzazione delle linee guida per l'implementazione dei progetti; la promozione di un confronto tra formatori attorno ai contenuti e alle caratteristiche del modello formativo.