

PER UTILIZZARE BENE I FINANZIAMENTI EUROPEI OCCORRE SAPER GESTIRE I PROGETTI



Enrico Mastrofini

I fondi straordinari europei in arrivo, che si aggiungono a quelli già previsti dalla ordinaria programmazione, richiederanno la formulazione di un gran numero di progetti da gestire in termini di Portfolio (selezione), Program (aggregazione per macro-obiettivi indicati dalla UE) e Project Management (pianificazione e controllo dei risultati raggiunti). Occorre quindi potenziare le strutture operanti sui progetti finanziati inserendo personale con competenze integrate di europrogettazione e di project management, al fine di migliorare le performance nella gestione dei fondi europei.

Per utilizzare al meglio i finanziamenti straordinari europei oltre che i fondi previsti dal ciclo ordinario di programmazione 2014-2020 e dal prossimo ciclo 2021-2027 è indispensabile porre da subito la massima attenzione sulla capacità di sviluppare, nei tempi previsti dalle regole europee, i progetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi.

Si tratta in altre parole di ragionare in termini di Portfolio, Program e Project Management in quanto occorre essenzialmente mantenere un efficace collegamento tra la strategia nazionale - su cui hanno lavorato e lavorano appositi gruppi (o task force) di esperti) - e la pianificazione, esecuzione e controllo dei progetti che cercano di realizzarla. Infatti la valutazione sarà effettuata essenzialmente considerando l'appropriatezza e la misura della corretta esecuzione e del successo dei progetti stessi che saranno finanziati.

Molti commentatori hanno evidenziato che una prima lista di oltre 500 progetti presentati, a volte dichiarando benefici generici e senza indicare risultati definiti, richiederebbe almeno 3 volte l'importo che sarebbe reso disponibile dal Recovery Plan. Non credo che ci si debba meravigliare se le varie burocrazie ripropongono progetti giacenti

nei cassetti delle varie amministrazioni senza preoccuparsi della loro coerenza con i macro obiettivi proposti dal piano del governo italiano né, ancora meno, della coerenza con il quadro di riferimento indicato dalla UE (cioè delle condizioni necessarie per la loro approvazione).

È abbastanza comprensibile che una singola amministrazione, centrale o locale, possa privilegiare il suo specifico interesse ma è invece necessario chiedersi se le strutture dedicate a raccogliere e selezionare i progetti abbiano adeguate capacità (in termini dimensionali oltre che di competenze) per valutare le proposte in base alla coerenza con le linee guida nazionali che dovrebbero anche comprendere i criteri di priorità da seguire.

Tali strutture dovranno svolgere anche compiti di guida, di orientamento metodologico, di sollecito e di controllo, ed è pertanto necessario che in esse siano presenti esperti di *portfolio/program/project management* che in Italia non mancano (tra l'altro anche alcune grandi organizzazioni pubbliche già operano ufficialmente con tale approccio e dispongono di proprio personale qualificato in materia).

Per meglio comprendere quali possono essere le dimensioni

del fenomeno è utile esaminare i dati di monitoraggio pubblicati dalla Agenzia per la coesione territoriale (fonte: opencoesione.gov.it/it) che riguardano 642.888 progetti del ciclo di programmazione 2014-2020 per un ammontare complessivo di 85,2 miliardi di euro (su un totale di risorse assegnate all'Italia per il settennio 2014-2020 di 144,8 miliardi di euro), da cui risulta la seguente situazione al 30 giugno 2020:

- Progetti conclusi 6%
- Progetti liquidati 2%
- Progetti in corso 80%
- Progetti non avviati 12%.

È dunque del tutto evidente che le attuali strutture, che all'interno delle singole amministrazioni centrali e locali operano sulla utilizzazione dei fondi europei e sui progetti da essi finanziati, dovrebbero essere adeguatamente potenziate per poter operare con maggiore efficacia ed efficienza; in parallelo andrebbero anche rafforzate le strutture centrali che hanno competenza sul coordinamento e sul monitoraggio delle diverse fonti di finanziamento UE e dei relativi progetti.

È infatti necessario tenere presente che tali strutture hanno il compito di:

- continuare a gestire le risorse e i progetti dell'attuale ciclo 2014-2020, che in parte ri-

sultano ancora in fase di programmazione;

- gestire a breve anche il nuovo ciclo di finanziamenti 2021-2027;
- gestire i fondi straordinari che saranno attivati a seguito della attuale emergenza (Recovery fund ed altri).

Pertanto è evidente come sia altamente prioritario il loro adeguamento nel senso di una maggiore efficienza attraverso l'inserimento di nuovo personale dotato non soltanto delle specifiche competenze riguardanti la gestione corrente dei progetti finanziati ma anche delle competenze di project management per poter tenere costantemente sotto controllo gli avanzamenti dei progetti sia in termini di costo che di tempi verificando anche la qualità dei risultati intermedi misurata secondo i relativi indicatori.

Migliorare le performance di utilizzazione dei fondi ordinari e straordinari

I fondi del ciclo ordinario ed i nuovi fondi straordinari determinano la disponibilità di un ingente quantitativo di risorse finanziarie tale da costituire una occasione unica e probabilmente non ripetibile per rilanciare lo sviluppo del paese; pertanto a maggior ragione diventa ancor più necessario assicurare una ottimale utilizzazione dei fondi ordinari e straordinari, garantendo il raggiungimento degli obiettivi/risultati previsti e verificando anche l'effettivo conseguimento dei benefici attesi.

Applicando le logiche e i principi di portfolio/program/project management, per massimizzare la possibilità di raggiungere gli obiettivi concordati con l'Unione Europea è dunque necessario:

- a livello di strategia europea, definire un portafoglio di

programmi, progetti ed altre attività miranti al raggiungimento degli obiettivi della strategia;

- a livello di programma di finanziamento europeo, selezionare e finanziare progetti tra loro coordinati che consentano in maniera sinergica il raggiungimento degli obiettivi di programma;
- a livello di singolo progetto, formulare e gestire i singoli interventi (progetti) in maniera efficiente ed efficace seguendo sia per la formulazione che per la realizzazione le migliori pratiche e metodologie. Da ciò emerge chiaramente come il raggiungimento degli obiettivi, così come sono definiti, individuati e misurati nei diversi documenti strategici, sia dipendente dalla modalità di esecuzione dei progetti selezionati e finanziati nell'ambito dei programmi europei di finanziamento e realizzati dalle singole organizzazioni.

La relazione esistente fra programma e progetto è ben rappresentata all'interno del quadro di riferimento comune denominato Project Cycle Management (PCM), che per ogni fase del ciclo di programma definisce le responsabilità e i compiti dei due principali soggetti coinvolti:

- il **soggetto finanziatore**, ossia l'ente responsabile della gestione del programma europeo di finanziamento (nel caso di specie le istituzioni europee o nazionali);
- il **soggetto attuatore**, l'ente od organizzazione responsabile della formulazione e realizzazione del singolo progetto finanziato nell'ambito del programma (nel nostro caso le organizzazioni, enti e imprese del territorio). Il PCM fornisce dunque un'unica cornice operativa al gruppo coordinato di progetti miranti al

raggiungimento degli obiettivi del programma.

Il *soggetto finanziatore*, ossia l'ente che gestisce il programma di finanziamento è responsabile:

- dell'elaborazione del programma di finanziamento (step di programmazione);
- dell'identificazione e pubblicazione dell'avviso a manifestare proposte (step di identificazione);
- del finanziamento delle proposte progettuali che riceve (step finanziamento);
- della valutazione dei risultati conseguiti dal programma attraverso il finanziamento delle iniziative progettuali realizzate dai soggetti attuatori (step valutazione).

Il *soggetto attuatore*, ossia l'ente od organizzazione responsabile della formulazione e realizzazione del singolo progetto finanziato nell'ambito del programma, nello specifico è responsabile:

- della formulazione della proposta progettuale (step di formulazione);
- della realizzazione della proposta progettuale presentata, se ammessa al finanziamento (step di realizzazione).

Integrare conoscenze di europrogettazione e di project management

All'interno di questo quadro, il raggiungimento degli obiettivi di programma così come dei singoli progetti sarà dipendente dall'insieme di conoscenze, abilità e competenze dei diversi attori e figure professionali coinvolti in entrambi i livelli di gestione (programma/progetto) e nei differenti step del PCM (Project Cycle Management).

Ciò implica che:

- a livello di programma sarà necessario conoscere e applicare le migliori tecniche e metodologie di programmazione, gestione e valutazione del

programma (in base ai principi di *program management* la gestione coordinata di singoli progetti correlati aumenta le possibilità di raggiungere gli obiettivi di programma);

- a livello di progetto sarà necessario conoscere e applicare le tecniche e le metodologie di progettazione e gestione del progetto.

Il raggiungimento degli obiettivi sarà tanto più efficace quanto più i vari livelli di gestione del programma e del progetto saranno integrati fra loro e ciò richiede necessariamente che le figure professionali coinvolte nei diversi livelli dei programmi e dei progetti conoscano e utilizzino linguaggi, strumenti, tecniche e metodologie comuni e/o integrate.

Tuttavia nonostante lo sforzo profuso negli ultimi anni in tema di sviluppo ed utilizzo di modelli comuni per la gestione dei programmi e progetti europei di finanziamento (come è il caso del PCM) persiste ancora una frammentazione di linguaggi, tecniche e strumenti utilizzati, all'interno sia delle diverse fasi del programma che del progetto.

Per quanto riguarda la gestione del progetto, che costituisce l'unità di base dei singoli programmi di finanziamento, due sono le principali aree di conoscenza che deve avere il personale del soggetto attuatore (gli enti e le amministrazioni centrali e locali che sono responsabili della formulazione e della realizzazione dei singoli progetti):

- L'area di conoscenza associata alla formulazione dei progetti è l'**euro-progettazione** che include tecniche e metodologie necessarie per formulare una proposta progettuale che sia quanto più possibile coerente con gli obiettivi strategici, fattibile e sostenibile rispetto agli obiettivi descritti

nell'invito a manifestare proposte pubblicato dal soggetto finanziatore.

- L'area di conoscenza associata alla realizzazione è quella del **project management** che contiene gli strumenti e le tecniche necessarie affinché il progetto soddisfi i requisiti in termini di costi, tempi e qualità, e possa quindi massimizzare la possibilità di raggiungere gli obiettivi di progetto collegati al programma.

Seppur relative al ciclo di vita del medesimo progetto, entrambe le due aree di conoscenza citate utilizzano strumenti e linguaggi propri contribuendo ad aumentare il livello di frammentazione esistente. L'Istituto Italiano di Project Management ha raggruppato in un unico schema di riferimento le comuni conoscenze e le competenze necessarie per la gestione coordinata di programmi e progetti europei, integrando a tale scopo i principi e le metodologie tipiche dell'*euro-progettazione* e del *project management*¹.

Nel nostro Paese abbiamo migliaia di project manager qualificati, sia in ambito privato che pubblico, e il loro contributo sarà determinante per il successo dei tanti progetti che dovranno essere avviati nei prossimi mesi, soprattutto se saranno utilizzati all'interno delle diverse amministrazioni centrali e locali che agiscono come soggetto attuatore (secondo la definizione del PCM) e che sono quindi responsabili della formulazione e realizzazione dei singoli programmi e progetti. L'utilizzazione integrata delle linee guida e delle metodologie tipiche dell'*euro-progettazione* e del *project management* contribui-

rà a migliorare le performance nella gestione dei fondi europei e, soprattutto, consentirà non soltanto di controllarne la corretta utilizzazione ma anche di verificare la realizzazione dei risultati previsti nei tempi previsti e l'effettivo conseguimento dei benefici attesi.

Per ridurre i tempi di realizzazione dei progetti occorre migliorare la pianificazione delle procedure di appalto e diminuire la durata delle attività amministrative tra le diverse fasi operative.

Per far ripartire l'economia seguendo le linee guida predisposte dal governo in coerenza con le strategie definite e condivise a livello UE occorre cogliere la straordinaria occasione di rilancio che ci attende e che richiede un rafforzamento delle strutture dedicate per mettere in condizioni i soggetti attuatori (pubbliche amministrazioni centrali e locali, aziende ecc.) di ottimizzare la capacità di gestire efficacemente i fondi ordinari e straordinari disponibili. Ciò richiede, oltre alla integrazione delle competenze di europrogettazione e project management, anche la capacità di migliorare la gestione del procurement, in particolare attraverso la corretta preparazione e pianificazione della procedura di appalto (che se trascurata può condizionare negativamente lo svolgimento e la durata delle fasi successive). A tale proposito occorre anche richiamare l'urgenza della pubblicazione del testo definitivo del Nuovo Regolamento degli appalti pubblici (la prima bozza è del novembre 2019, la terza bozza è del luglio 2020), la cui attesa comporta un ulteriore elemento di incertezza in quanto influisce negativamente sui tempi di attivazione delle gare pubbliche e, quindi, anche sulla durata totale dei progetti: infatti come è già accaduto in occasione delle precedenti modifiche

¹ SIPM, a cura di Marco Amici e Federico Porcedda, *Guida alla formulazione e gestione dei progetti europei - il modello eU-maps*, Franco Angeli 2020.

normative riguardanti gli appalti pubblici, l'entrata in vigore di nuove norme è seguita da un periodo di rallentamento nella predisposizione delle procedure di appalto per la necessità di assimilare e applicare correttamente le modifiche introdotte. Un altro aspetto da presidiare nell'ottica di una gestione efficace dei progetti riguarda il conseguimento dei benefici attesi che può essere compromesso dai ritardi nei tempi di realizzazione, in particolare nei megaprogetti. Dai dati elaborati dalla Banca d'Italia², relativi ai tempi di realizzazione delle opere pubbliche, risulta che la durata mediana della realizzazione di un'opera è pari a 4 anni e 10 mesi a fronte di

2 C. Carlucci, C. Giorgiantonio, T. Orlando: *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, Banca d'Italia: Questioni di economia e finanza n. 538, dicembre 2019.

un importo mediano di 300.000 euro; ma restringendo l'analisi ai soli progetti di grandi dimensioni (opere con valore superiore ai 5 milioni), la durata media risulta di quasi 11 anni. La sola fase di progettazione ha una durata di poco più di 2 anni (circa il 40% della durata complessiva); se ne impiegano quasi altrettanti per l'esecuzione e la messa in opera dell'intervento, mentre l'affidamento dei lavori richiede circa 6 mesi. Viene evidenziato in particolare il ruolo di un insieme di attività accessorie di natura amministrativa, il cui svolgimento occupa i periodi compresi tra le diverse fasi operative di realizzazione dell'opera. Nel complesso, la durata di tali attività ammonta al 40% di quella totale di realizzazione, con un'incidenza particolarmente elevata sui tempi dedicati alle fasi di progettazio-

ne e messa in funzionalità dell'opera. L'analisi documenta come gli eventi qualificabili come motivi burocratici di scostamento dai tempi programmati abbiano maggiore probabilità di cadere nei periodi di "interfase", appunto associati alle attività accessorie, piuttosto che all'interno delle fasi operative.

Enrico Mastrofini

Presidente dell'Istituto Italiano di Project Management (ISIPM), laureato in Matematica e specializzato in Informatica, ha una trentennale esperienza come Project Manager e Program Manager nei sistemi informativi di Telecom Italia e poi nelle aziende del Gruppo dedicate ai servizi di rete per la Pubblica Amministrazione (PathNet, Telecom Italia Digital Solutions ed Olivetti). Project Manager certificato in conformità alla UNI 11648, PMP®, ISIPM-Av®. Referente scientifico in Luiss Business School per i percorsi formativi "Project Management Basic" e "Project Management Advanced", fa parte dell'Executive Committee del Master Perfet dell'Università di Ferrara e del Comitato Scientifico della Rivista "Il Project Manager". È autore della "Guida alle conoscenze di gestione progetti", 5ª ed. (2020) e ha curato la "Guida ai temi ed ai processi di project management" (2017), edite da Franco Angeli.

FrancoAngeli

www.francoangeli.it



Le conoscenze per innovare

**Luca Solari
FREEDOM
MANAGEMENT**

Organizzazioni centrate sulla libertà dell'individuo

Siamo circondati da organizzazioni che non amiamo e che sostengono costi crescenti per attrarci e renderci produttivi. Luca Solari, tra i "Top 20 Global Thought Leaders and Influencers on Future of Work" di Thinkers360, propone in questo libro una strada possibile di trasformazione.

182 pagine,
€ 23,00
E-book € 15,99



**Gianluigi Zarantonello
MARKETING
TECHNOLOGIST**

Trasformare l'azienda con il cliente al centro

Questo volume inquadra la professione descrivendo i fattori che hanno portato alla sua crescente importanza, tratteggiando i possibili percorsi di carriera e fornendo una mappa delle famiglie di tecnologie che si troverà a governare.

268 pagine,
€ 25,00
E-book € 17,99



**Patrick Lencioni
SUPERARE
LE CINQUE DISFUNZIONI
DEL LAVORO DI SQUADRA**

Una guida pratica per team leader, manager e facilitatori

Dall'autore del best seller *La guerra nel team* un nuovo fortunato sequel. La struttura è quella prediletta dall'autore, che affianca a considerazioni generali la narrazione di storie emblematiche di vita quotidiana nel mondo delle organizzazioni.

170 pagine,
€ 20,00
E-book € 14,00

