

Guida alla formulazione e gestione dei progetti europei

Il modello eU-maps®

A cura di Marco Amici e Federico Porcedda

con contributi di Lorenzo Costumato
e Sabrina Mancini

MANAGEMENT



FrancoAngeli

TOOLS

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



MANAGEMENT

TOOLS

Visioni, esperienze, metodologie per potenziare competenze e capacità: proprie e dei collaboratori

Erede della storica collana *Formazione permanente* (che ha accompagnato per oltre quarant'anni la crescita della cultura di management in Italia), *Management Tools* offre a tutti i professional (e agli imprenditori) testi precisi, puntuali, agili e innovativi. Scritti appositamente da consulenti qualificati, i volumi affrontano tutte le aree e i temi di rilievo per valorizzare le competenze e indirizzare al successo le organizzazioni.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Guida alla formulazione e gestione dei progetti europei

Il modello *eU-maps*[®]

A cura di Marco Amici e Federico Porcedda

con contributi di Lorenzo Costumato
e Sabrina Mancini

 **FrancoAngeli**

TOOLS

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Enrico Mastrofini</i>	pag.	9
Introduzione , di <i>Sabrina Mancini</i>	»	11
Ringraziamenti	»	13

Parte prima

Il modello eU-maps®: conoscenze integrate

1. Un nuovo approccio alla formulazione e gestione dei progetti europei	»	17
1. I fondi europei nel contesto organizzativo	»	17
2. Come formulare e gestire i progetti europei	»	20
3. Le due discipline oggetto di integrazione: l'euro-progettazione e il project management	»	24
4. Comparazione fra strumenti e tecniche di euro-progettazione e project management	»	32
5. L'analisi dei punti di forza e di debolezza delle due aree di conoscenza analizzate	»	35
6. L'identificazione di un possibile modello di integrazione e le relative aree di conoscenza	»	36
7. Le aree di conoscenza del modello eU-maps®	»	38

Parte seconda

Le conoscenze associate al modello eU-maps®

2. Conoscenze di contesto: strategia, attori, politiche e programmi dell'Unione Europea	»	43
1. Trattati, obiettivi e funzionamento dell'Unione Europea	»	44

1.1. La ripartizione di competenze fra Unione Europea e Stati membri	pag. 47
1.2. Il funzionamento delle istituzioni europee	» 48
1.3. Il sistema decisionale per l'adozione degli atti legislativi e non	» 52
2. Le strategie di crescita dell'Unione Europea	» 56
2.1. La strategia di crescita Europa 2020	» 57
2.2. La strategia di crescita post-2020	» 60
3. Le risorse finanziarie dell'Unione Europea: il Quadro Finanziario Pluriennale	» 61
4. Le politiche settoriali	» 69
5. Fondi a gestione diretta e fondi a gestione concorrente	» 70
6. I programmi di finanziamento europei	» 72
6.1. Esempio 1 – “Horizon 2020”	» 73
6.2. Esempio 2 – Programma Operativo Nazionale “Inclusione” 2014-2020	» 75
6.3. Esempio 3 – Programma di Sviluppo Rurale Lazio	» 77
7. Il <i>Project Cycle Management</i> e la <i>governance</i> dei programmi di finanziamento europei	» 79
7.1. La relazione fra programma di finanziamento e progetto finanziato	» 79
7.2. Le sei fasi del <i>Project Cycle Management</i>	» 85
3. Conoscenze legate alla formulazione dei progetti europei (metodologie e tecniche di euro-progettazione)	» 95
1. La metodologia dell'Approccio al Quadro Logico (AQL)	» 95
1.1. La fase di analisi	» 96
1.2. La fase di progettazione	» 105
4. Conoscenze legate alla gestione dei progetti (elementi di project management)	» 109
1. Elementi di contesto nel project management	» 109
1.1. Il progetto	» 109
1.2. Il project management	» 114
1.3. Il project manager	» 115
1.4. Programma	» 117
1.5. Portfolio	» 118

2. Processi e aree tematiche	pag. 118
2.1. Processi orientati al prodotto e processi di project management	» 118
2.2. I processi di avvio	» 121
2.3. I processi di pianificazione	» 125
2.4. I processi di esecuzione	» 145
2.5. I processi di controllo	» 148
2.6. I processi di chiusura	» 156
3. Un kit di conoscenze, abilità e competenze trasversali	» 158

Parte terza

Il funzionamento del modello eU-maps®

5. Il modello eU-maps®: caratteristiche, funzionamento e processi	» 167
1. I tre passaggi logici per l'elaborazione del modello	» 167
2. I processi del modello eU-maps®	» 176
2.1. Fasi e gruppi di processi	» 176
2.2. Fase 0 – “Identificazione idea progettuale”	» 180
2.3. Fase 1 – “Formulazione”	» 183
2.4. Fase 2 – “Realizzazione”	» 236
2.5. Fasi, tempi e <i>Project Cycle Management</i> : funzionamento del modello eU-maps®	» 237
Bibliografia	» 241
Marchi registrati e acronimi	» 243

Prefazione

di Enrico Mastrofini*

Com'è noto, nel nostro Paese la percentuale di utilizzazione dei finanziamenti europei è inferiore rispetto ad altri Paesi UE; anche per questo motivo, quando si parla di progetti finanziati con fondi UE solitamente si punta l'attenzione soprattutto sulla capacità di ottenere i finanziamenti presentando i progetti nei tempi previsti dal ciclo di pianificazione e programmazione.

Dopo l'approvazione dei progetti i committenti (tipicamente si tratta di pubbliche amministrazioni) sono attenti soprattutto alla capacità di spendere i finanziamenti ottenuti, mentre viene di solito trascurata la verifica puntuale sull'effettivo rilascio dei deliverable previsti (prodotti, servizi e/o risultati del progetto), nonché la verifica sull'effettivo ottenimento dei benefici attesi. Infatti per l'erogazione delle diverse rate di finanziamento viene richiesta una periodica consuntivazione della spesa non necessariamente correlata ai deliverable di progetto (risultati intermedi e finali) e ciò avviene perché finora sono state poco utilizzate quelle competenze metodologiche e tecniche riguardanti il project management che infatti risultano scarsamente diffuse tra coloro che lavorano sui progetti finanziati. Gli esperti di tale materia sono infatti definiti "euro-progettisti" e tra le competenze richieste per svolgere questo ruolo non sono di solito comprese le conoscenze di project management.

Per tale ragione a partire dal 2015 l'Istituto Italiano di Project Management (ISIPM) ha promosso e sostenuto un'attività di ricerca, studio e sperimentazione – condotta dagli autori e contributori di questo testo – volta a sviluppare un approccio gestionale innovativo, basato sull'integrazione tra conoscenze di project management e tecniche di euro-progettazione.

* Presidente dell'Istituto Italiano di Project Management.

Tale approccio integrato è stato sperimentato attraverso il confronto con chi opera professionalmente sui progetti finanziati ed è poi stato adottato in alcuni master universitari che, oltre a illustrare la programmazione europea e le tecniche di formulazione dei progetti, forniscono anche le conoscenze di project management in coerenza con la linea guida UNI-ISO 21500, offrendo l'opportunità di accedere alle credenziali ISIPM-Base® e ISIPM-AV®.

Con la pubblicazione di questa guida, ISIPM propone il modello eU-maps® come una *best practice* che, con l'applicazione delle metodologie di project management ai progetti finanziati, consenta non soltanto di controllare l'utilizzazione dei finanziamenti ma anche di spenderli per produrre i risultati previsti e di verificare il conseguimento dei benefici attesi. In tal modo si potrà fornire un effettivo contributo allo sviluppo del sistema-Paese che non può più permettersi di finanziare i progetti senza gestirli.

Introduzione

di Sabrina Mancini

Da anni studiosi e istituzioni rilevano come l'Italia non riesca a beneficiare pienamente delle opportunità offerte dall'Unione Europea, a causa delle molteplici criticità che ostacolano un più efficace accesso ai fondi europei.

Tra le possibili leve di miglioramento, da più parti vengono indicate una maggiore semplificazione e flessibilità nelle regole e lo sviluppo di competenze specifiche. Questa guida, nata a valle di un progetto di ricerca, studio e sperimentazione, propone un approccio di gestione innovativo: il modello eU-maps®. Da dove nasce questo modello e in cosa consiste? Nasce da un lavoro di studio e ricerca promosso dagli autori all'interno dell'Istituto Italiano di Project Management (ISIPM).

Il lavoro nasce dalla constatazione, supportata anche da evidenze empiriche, che le conoscenze di project management, così come vengono definite da standard internazionali e buone pratiche, sono poco diffuse e utilizzate nell'ambito della progettazione europea e, più in generale, dai professionisti che gestiscono fondi europei, inclusa la pubblica amministrazione.

eU-maps® offre quindi una sintesi funzionale e innovativa tra project management e tecniche di euro-progettazione, creando un'alleanza vincente tra questi due approcci. La guida si rivolge sia agli addetti ai lavori, progettisti e project manager, sia ai neofiti e curiosi in cerca di nuove direzioni professionali, che potranno soddisfare il loro interesse e sviluppare il proprio bagaglio di conoscenze per imparare a progettare e gestire efficacemente i progetti finanziati dai fondi europei. Il percorso è completo e integra in un quadro logico innovativo anche una panoramica sulla strategia e la programmazione europea 2021-2027, offrendo inoltre l'opportunità di acquisire le credenziali di project management (ISIPM-Base® e ISIPM-AV®), fondamentali per poter accedere alla certificazione professionale.

Il modello è stato oggetto di vari confronti diretti con gli addetti ai lavori in diverse occasioni, come le ultime edizioni del PMexpo e di Forum PA, ed è entrato negli insegnamenti di diversi corsi di master organizzati dall'Università di Roma Tor Vergata, dall'Università di Ferrara e dalla Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA) e nell'alta formazione dei dipendenti pubblici, grazie all'iniziativa dell'INPS Valore PA.

Ringraziamenti

I risultati fin qui raggiunti, cui si aggiunge la pubblicazione di questa guida, non sarebbero stati possibili senza il prezioso aiuto di Enrico Mastrofino e Graziano Trasarti, rispettivamente presidente e vicepresidente dell'Istituto Italiano di Project Management. Un ringraziamento particolare anche a Pier Luigi Guida, membro del consiglio direttivo di ISIPM, per il prezioso lavoro di revisione del testo di questa guida. Lo sviluppo e la diffusione del modello eU-maps® non sarebbe stato possibile senza il costante supporto del prof. Marco Meneguzzo e del suo team di ricerca a cui vanno i nostri più sentiti ringraziamenti.

Ringraziamo inoltre il prof. Enrico Deidda Gagliardo per aver creduto nel project management e in particolare nel modello eU-maps®, come fondamentali elementi di sviluppo delle performance della PA.

Marco Amici intende ringraziare il prof. Roberto Adam per l'attenta revisione dei paragrafi sui trattati e sul funzionamento delle istituzioni europee.

Lorenzo Costumato rivolge un ringraziamento speciale alla famiglia e a Carmen, per il loro costante, indispensabile e amorevole supporto.

Federico Porcedda è grato a Franzisca per la gioia e l'amore quotidiani.
A Patrizia per la comprensione.
A Serena per il supporto.

Sabrina Mancini ringrazia la dott.ssa Carmela Di Giorgio per il costante supporto e fiducia nella stesura della Guida.

Parte prima
Il modello eU-maps®:
conoscenze integrate

1

Un nuovo approccio alla formulazione e gestione dei progetti europei

La gestione dei programmi e dei progetti finanziati dai fondi europei necessita di conoscenze, abilità e competenze specifiche e articolate. Il contesto relativo all'attuazione dei fondi europei è caratterizzato da articolati meccanismi di *governance* multilivello e ambiti normativi differenti, nonché soggetto nel tempo a cambiamenti ciclici. L'erogazione dei fondi europei avviene principalmente attraverso la gestione di programmi e progetti caratterizzati da elementi quali temporaneità, complessità e unicità che li distinguono rispetto alla gestione delle attività ordinarie e ripetitive. Per un'efficace gestione dei fondi europei è quindi necessario conoscere sia il contesto, cioè le regole, il funzionamento dei programmi e il ruolo dei principali attori, sia le modalità e le tecniche di programmazione/progettazione e gestione di programmi e progetti. In questo primo capitolo, introdurremo i principali elementi di un nuovo approccio integrato al tema della progettazione e gestione dei fondi europei. I temi trattati sinteticamente in questo primo capitolo saranno poi oggetto di maggiore approfondimento nei capitoli successivi.

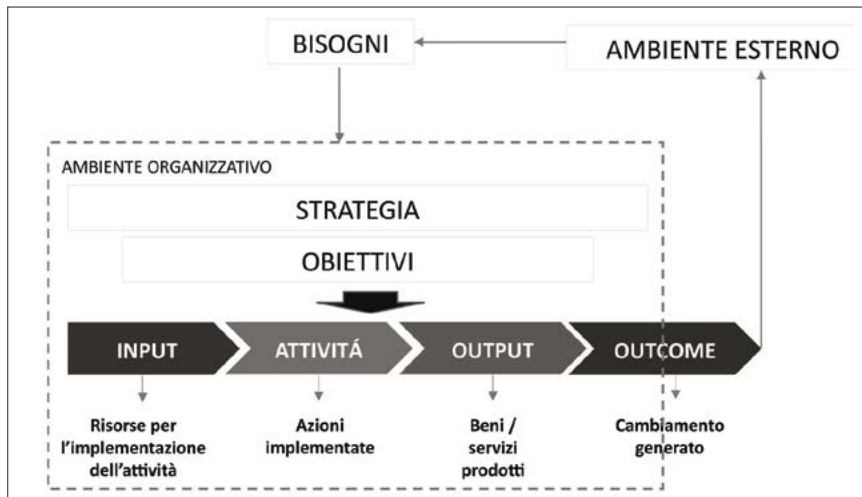
1. I fondi europei nel contesto organizzativo

Per poter inquadrare correttamente il tema di questa guida è necessario partire dal presupposto che la ricerca e l'impiego dei fondi europei deve essere considerato un mezzo, non un fine. I vari fondi europei devono infatti contribuire al raggiungimento di obiettivi che siano rilevanti sia per le organizzazioni che li utilizzano sia per l'organizzazione che gestisce i programmi di finanziamento. Per poter utilizzare correttamente i finanziamenti europei è necessario quindi che gli obiettivi delle organizzazioni

beneficiarie del finanziamento siano coerenti con gli obiettivi definiti dall'organizzazione che gestisce il programma di finanziamento.

Il funzionamento delle organizzazioni può essere rappresentato secondo il modello input-output riportato nella fig. 1.

Fig. 1 – Il modello input-output



Le organizzazioni generalmente nascono per soddisfare un bisogno espresso dall'ambiente esterno e, per soddisfare tale bisogno, definiscono una strategia che include degli obiettivi. Per realizzarli, l'organizzazione svolge una serie di attività utilizzando una serie di input che, debitamente elaborati, producono output. Questi, impattando sull'ambiente esterno, dovrebbero generare i benefici legati ai bisogni da soddisfare identificati nella strategia organizzativa. Le attività che un'organizzazione può svolgere possono essere classificate secondo la prospettiva "progetti e *operations*" laddove:

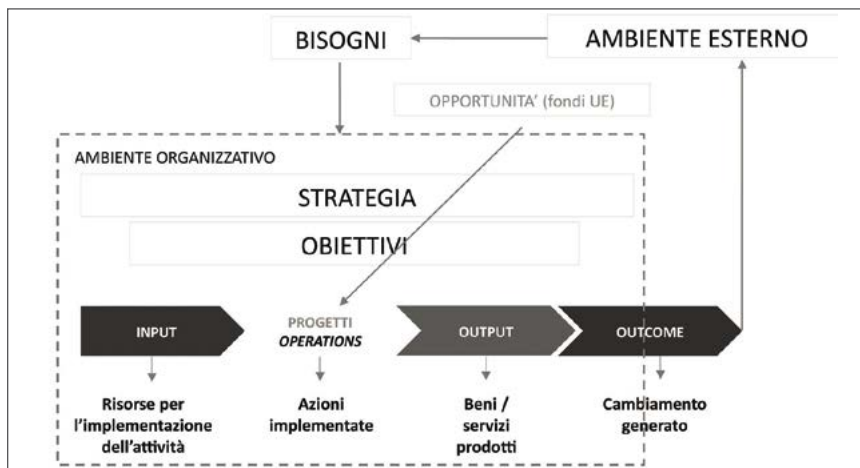
- per progetti si intendono iniziative caratterizzate da elementi di complessità, unicità e temporaneità;
- per *operations* si intendono iniziative caratterizzate da elementi di natura ordinaria, corrente, quotidiana.

Per raggiungere i propri obiettivi le organizzazioni realizzano quindi progetti e *operations* anche in combinazione fra di loro. I progetti generalmente nascono e si sviluppano sfruttando delle opportunità che possono essere interne o esterne all'organizzazione.

I fondi europei finanziano principalmente progetti¹ e rientrano quindi fra le opportunità esterne all'organizzazione utilizzabili per finanziare iniziative che contribuiscano, allo stesso tempo, al raggiungimento:

- degli obiettivi dell'organizzazione;
- degli obiettivi dell'organizzazione che gestisce i programmi di finanziamento.

Fig. 2 – Il modello input-output: progetti e operations



Tuttavia i programmi di finanziamento europei si inseriscono all'interno del più ampio contesto di obiettivi e strategie perseguite dall'Unione Europea. Per poter sfruttare le opportunità di finanziamento è quindi necessario conoscere il quadro strategico che guida l'elaborazione dei programmi di finanziamento, che sono infatti uno strumento utilizzato dall'Unione Europea per raggiungere i suoi obiettivi così come definiti:

- dai trattati costitutivi, in particolare dall'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE);
- dalla strategia europea che definisce priorità e obiettivi per il decennio;
- dal Quadro Finanziario Pluriennale che definisce le priorità di spesa;
- dai programmi di finanziamento associati alle diverse priorità di spesa che finanziano le singole iniziative progettuali.

¹ In casi limitati, all'interno di programmi di finanziamento è prevista la possibilità di concedere *operating grants* per sostenere i costi operativi di associazioni o reti di associazioni che hanno come obiettivo principale la promozione dei valori e obiettivi legati all'integrazione europea.