

# Guida alla formulazione e gestione dei progetti europei

Il modello eU-maps<sup>®</sup>

A cura di Marco Amici e Federico Porcedda  
con contributi di Lorenzo Costumato  
e Sabrina Mancini

**NUOVA EDIZIONE**

MANAGEMENT



**FrancoAngeli**

**TOOLS**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



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*

---

*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](http://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

**NUOVA EDIZIONE**



**FrancoAngeli**

**TOOLS**

Isbn: 9788835167211

Grafica della copertina: *Elena Pellegrini*

Copyright © 2020, seconda edizione 2024 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](http://www.francoangeli.it).*

<b>Prefazione</b> , di <i>Enrico Mastrofini, Graziano Trasarti</i>	pag.	9
<b>Introduzione</b>	»	11
<b>Ringraziamenti</b>	»	13

## **Parte prima**

### **Il modello eU-maps®: conoscenze integrate**

<b>1. Un nuovo approccio alla formulazione e gestione dei progetti europei</b>	»	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	»	37
7. Le aree di conoscenza del modello eU-maps®	»	38

## **Parte seconda**

### **Le conoscenze associate al modello eU-maps®**

<b>2. Conoscenze di contesto: strategia, attori, politiche e programmi dell'Unione Europea, a cura di Lorenzo Costumato</b>	»	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	» 58
2.2.	La strategia di crescita post-2020	» 60
3.	Le risorse finanziarie dell'Unione Europea: il Quadro Finanziario Pluriennale e il Next Generation EU	» 64
3.1.	Il Quadro Finanziario Pluriennale	» 64
3.2.	Il Next Generation EU	» 68
4.	Le politiche settoriali	» 70
5.	Fondi a gestione diretta e fondi a gestione concorrente	» 71
6.	I programmi di finanziamento europei	» 73
6.1.	Esempio 1 – “Horizon Europe”	» 75
6.2.	Esempio 2 – Programma Nazionale (PN) Inclusione e lotta alla povertà	» 77
6.3.	Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	» 79
7.	Il Project Cycle Management e la governance dei programmi di finanziamento europei	» 82
7.1.	La relazione fra programma di finanziamento e progetto finanziato	» 82
7.2.	Le sei fasi del Project Cycle Management	» 88
<b>3.</b>	<b>Conoscenze legate alla formulazione dei progetti europei (metodologie e tecniche di euro-progettazione)</b>	» 98
1.	La metodologia dell'Approccio al Quadro Logico (AQL)	» 98
1.1.	La fase di analisi	» 99
1.2.	La fase di progettazione	» 108
<b>4.</b>	<b>Conoscenze legate alla gestione dei progetti (elementi di project management)</b>	» 112
1.	Elementi di contesto nel project management	» 112
1.1.	Il progetto	» 112
1.2.	Il project management	» 117
1.3.	Il project manager	» 118

1.4.	Programma	pag. 119
1.5.	Portfolio	» 120
2.	Processi e aree tematiche	» 121
2.1.	Processi orientati al prodotto e processi di project management	» 121
2.2.	I processi di avvio	» 124
2.3.	I processi di pianificazione	» 129
2.4.	I processi di esecuzione	» 149
2.5.	I processi di controllo	» 152
2.6.	I processi di chiusura	» 160
3.	Un kit di conoscenze, abilità e competenze trasversali	» 162

### **Parte terza**

#### **Il funzionamento del modello eU-maps®**

<b>5.</b>	<b>Il modello eU-maps®: caratteristiche, funzionamento e processi</b>	» 173
1.	I tre passaggi logici per l'elaborazione del modello	» 173
2.	I processi del modello eU-maps®	» 182
2.1.	Fasi e gruppi di processi	» 182
2.2.	Fase 0 – “Identificazione idea progettuale”	» 185
2.3.	Fase 1 – “Formulazione”	» 188
2.4.	Fase 2 – “Realizzazione”	» 241
2.5.	Fasi, tempi e Project Cycle Management: funzionamento del modello eU-maps®	» 242
	<b>Allegato</b>	» 245
	<b>Bibliografia</b>	» 247
	<b>Marchi registrati e acronimi</b>	» 251



---

# Prefazione

di Enrico Mastrofini\*, Graziano Trasarti\*\*

Nella prefazione alla prima edizione di questo testo si metteva in evidenza che nel nostro Paese, quando di parla di progetti finanziati con i fondi europei “classici” (non era ancora stato varato il PNRR), solitamente si punta l’attenzione soprattutto sulla capacità di ottenere i finanziamenti presentando i progetti nei tempi previsti dal ciclo di pianificazione e programmazione e poi sulla capacità di spenderli.

Dopo l’approvazione dei progetti i beneficiari 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. Nei progetti finanziati con i fondi europei “classici” per l’erogazione delle diverse rate di finanziamento viene infatti richiesta una periodica consuntivazione della spesa non necessariamente correlata ai deliverable (risultati intermedi e finali) di progetto e ciò avviene anche perché sono poco utilizzate quelle competenze metodologiche e tecniche riguardanti il project management che sono scarsamente diffuse tra coloro che lavorano sui progetti finanziati. Gli esperti di tale materia sono infatti definiti “europrogettisti” 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 sulla integrazione tra conoscenze di project management e tecniche di europrogettazione.

\* Past President dell’Istituto Italiano di Project Management.

\*\* 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 norma UNI ISO 21500 (in questa seconda edizione i riferimenti sono stati aggiornati con la nuova norma UNI ISO 21502) offrendo l'opportunità di accedere alle qualificazioni ISIPM Base e ISIPM Av.

Seguendo tale approccio integrato con la pubblicazione nel 2020 della prima edizione di questa guida ISIPM ha proposto il modello eU-maps come una best practice che, con l'applicazione delle metodologie di project management ai progetti finanziati, consente 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 questa seconda edizione sono stati aggiunti i riferimenti normativi riguardanti la gestione dei progetti PNRR ai quali il modello eU-maps risulta validamente applicabile, oltre che ancor più consigliabile, considerando che in tali progetti l'erogazione dei finanziamenti è condizionata al rispetto delle milestone semestrali.

Le difficoltà che si stanno incontrando nella gestione del PNRR e nel rispetto delle scadenze dimostrano quanto sia necessario rafforzare il presidio di competenze adeguate nell'ambito dei gruppi di lavoro che gestiscono questi progetti a livello centrale e a livello dei singoli comuni, che poi sono gli enti maggiormente coinvolti nel portare dei risultati tangibili per i cittadini.

---

# Introduzione

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<sup>®</sup>. 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) e svolto in collaborazione con il Dipartimento di Management e Diritto dell'Università di Roma Tor Vergata.

Il lavoro nasce dalla constatazione, supportata anche da evidenze empiriche, che le conoscenze di project management, così come 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.

Il modello eU-maps<sup>®</sup> 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 saper 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, comprensiva del Next

Generation EU, strumento straordinario addizionale rispetto al Quadro Finanziario Pluriennale, e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'ambiziosa risposta alla crisi sanitaria, sociale ed economica causata dal Covid-19.

Il modello è stato oggetto di vari confronti diretti con gli addetti ai lavori in diverse occasioni come le ultime edizioni del PM Expo 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), nonché in numerosi corsi di alta formazione per professionisti e funzionari pubblici. Risultano formate con il modello eU-maps, negli anni precedenti l'uscita della Guida nella prima versione e poi, successivamente, circa 600 persone. Di queste, 200 hanno ottenuto la qualifica ISIPM eU-maps. La natura di eU-maps® è dinamica e flessibile e si nutre del confronto e dei proficui apporti dalla pratica applicazione, in un flusso circolare di miglioramento continuo che ne garantisce sostenibilità, pertinenza ed efficacia.

La seconda versione della Guida rientra nel flusso descritto.

---

## Ringraziamenti

I risultati fin qui raggiunti, cui si aggiunge la pubblicazione di questa guida, non sarebbero stati possibili senza il prezioso aiuto di Enrico Mastrofini 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 Serena per il supporto.



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.

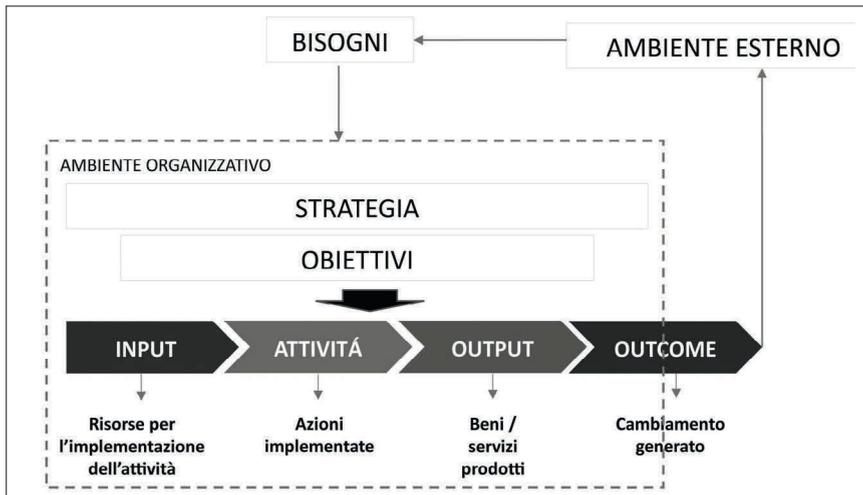


Fig. 1 – Il modello input-output

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 progetti<sup>1</sup> 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.

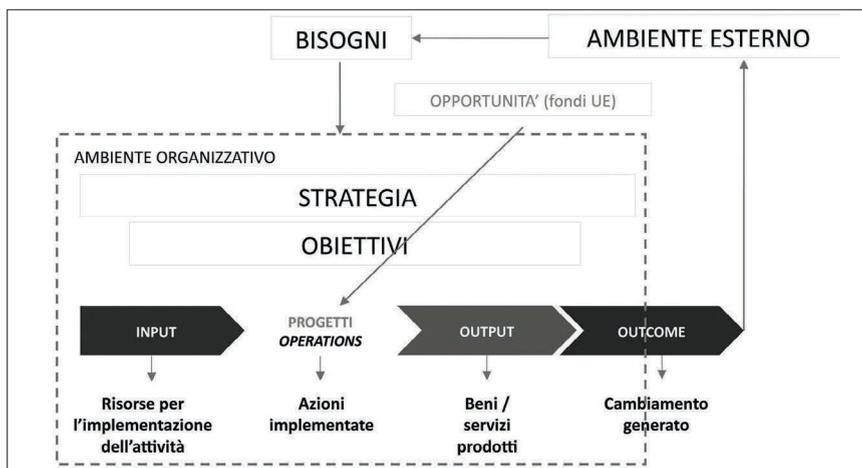


Fig. 2 – Il modello input-output: progetti e operations

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.

<sup>1</sup> 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.

Di seguito si riporta una rappresentazione schematica del collegamento fra gli obiettivi dell'organizzazione e il quadro strategico sotteso al finanziamento di un'iniziativa progettuale nell'ambito dei programmi di finanziamento europei.

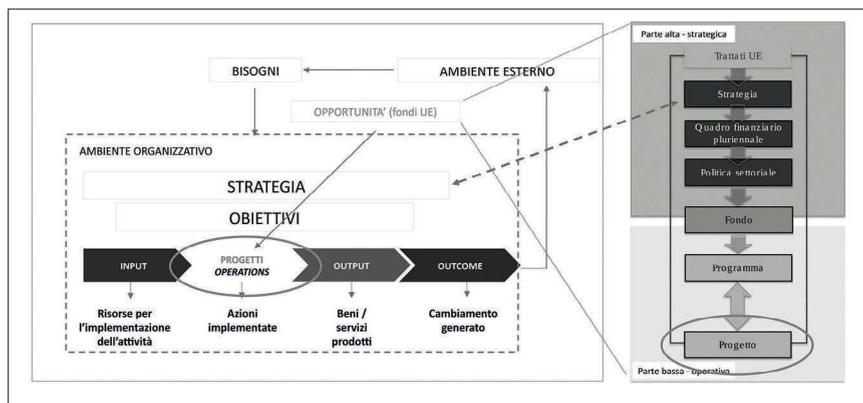


Fig. 3 – Il modello input-output e la filiera dei fondi europei

## 2. Come formulare e gestire i progetti europei

Secondo le logiche e i principi di portfolio/program/project management, al fine di massimizzare la possibilità di raggiungere gli obiettivi dell'Unione Europea è necessario:

- a livello di strategia europea, definire un portafoglio di programmi, progetti e 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 sia per la realizzazione, le migliori pratiche e metodologie.

Da ciò emerge chiaramente come il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione Europea, così come 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)<sup>2</sup>, 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**, ossia l'ente o l'organizzazione responsabile della formulazione e realizzazione del singolo progetto finanziato nell'ambito del programma (nel nostro caso 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.

Come evidenziato dalla fig. 4, il soggetto finanziatore è coinvolto prevalentemente negli step di programmazione, identificazione<sup>3</sup>, finanziamento e valutazione, che sono quindi riferiti al programma, mentre il soggetto attuatore è responsabile della formulazione e realizzazione, riferiti alle singole iniziative progettuali. Più nello specifico, 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 di finanziamento);

2 Sebbene il Project Cycle Management (PCM) sia stato elaborato nell'ambito dei progetti di cooperazione allo sviluppo e successivamente adottato dalla Commissione europea come cornice di riferimento per la gestione dei programmi e progetti di aiuto esterno, lo schema è facilmente adattabile a qualunque programma di finanziamento europeo. Per approfondimenti sul tema si veda il paragrafo 7 del capitolo 2.

3 Nei programmi di finanziamento europei legati alla cooperazione e allo sviluppo, nell'ambito dei quali è stato introdotto il Project Cycle Management (PCM), lo step di identificazione prevede un ruolo attivo da parte dei potenziali soggetti attuatori, che in questa fase vengono chiamati a definire una prima idea progettuale (*concept note*) oggetto di una valutazione da parte del soggetto finanziatore. Solo le idee progettuali selezionate saranno poi trasformate, dai soggetti attuatori selezionati, in proposte progettuali all'interno dello step di formulazione. Al fine di adattare il PCM a tutti i programmi di finanziamento europei, in questa guida lo step di identificazione individua il momento in cui l'ente finanziatore elabora in autonomia il bando o l'avviso per raccogliere le proposte progettuali.

- della valutazione dei risultati conseguiti dal programma attraverso il finanziamento delle iniziative progettuali realizzate dai soggetti attuatori (step di valutazione)<sup>4</sup>.

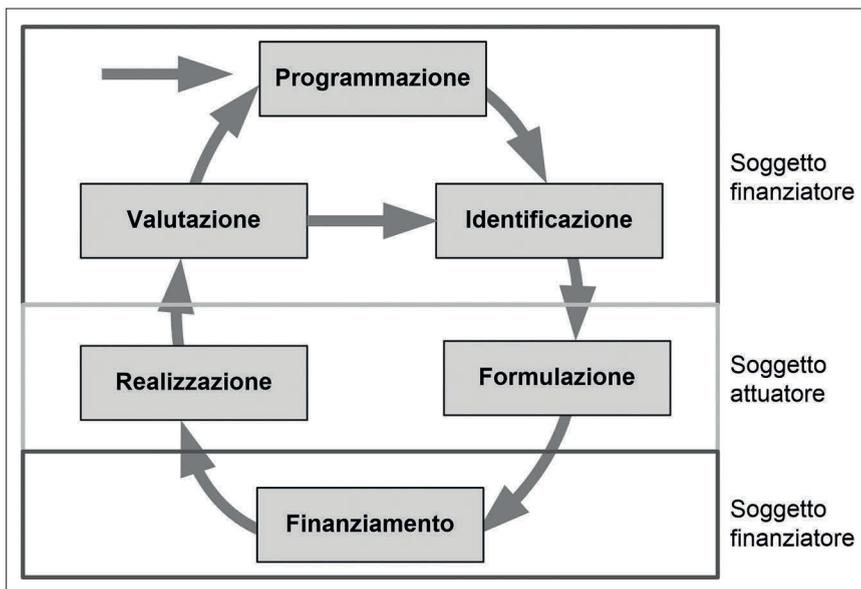


Fig. 4 – PCM soggetto finanziatore/attuatore

Il *soggetto attuatore*, ossia l'ente o l'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).

All'interno di questo quadro, il raggiungimento degli obiettivi di programma, così come dei singoli progetti, sarà dipendente dal set 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. In altre parole:

4 Seppure non rappresentata nel PCM, il soggetto finanziatore è anche responsabile della gestione coordinata delle diverse iniziative progettuali finanziate all'interno del programma. In base ai principi di *program management*, infatti, il coordinamento di singoli progetti correlati aumenta le possibilità di raggiungere gli obiettivi di programma.

- *a livello di programma* sarà necessario conoscere e adottare le migliori tecniche e metodologie di programmazione, gestione e valutazione del programma;
- *a livello di progetto* sarà necessario impiegare tecniche e 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, ossia quanto più le figure professionali coinvolte nei diversi livelli dei programmi e dei progetti utilizzeranno linguaggi, strumenti, tecniche e metodologie comuni e/o integrate. Tuttavia, nonostante lo sforzo profuso negli ultimi anni in tema di sviluppo e utilizzo di modelli comuni per la gestione dei programmi e progetti europei di finanziamento (come il PCM), a oggi persiste una frammentazione di linguaggi, tecniche e strumenti utilizzati all'interno delle diverse fasi sia del programma sia del progetto.

Partendo dalla **gestione del progetto**, che possiamo considerare l'unità di base dei singoli programmi di finanziamento, due sono le principali aree di conoscenza associate agli step del PCM legati al soggetto attuatore:

- *step di formulazione*. L'area di conoscenza associata allo step formulazione è l'euro-progettazione, che include tecniche e metodologie necessarie per formulare una proposta progettuale che sia quanto più possibile pertinente<sup>5</sup>, fattibile e sostenibile rispetto agli obiettivi presenti nell'invito a manifestare proposte pubblicato dal soggetto finanziatore;
- *step di realizzazione*. L'area di conoscenza associata allo step di 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 al fine di massimizzare la possibilità di raggiungere gli obiettivi di progetto collegati al programma.

Seppure relative al ciclo di vita del medesimo progetto, entrambe le aree di conoscenza citate utilizzano strumenti e linguaggi propri, contribuendo ad aumentare il livello di frammentazione esistente. Il **modello eU-maps<sup>®</sup>**, cui è dedicata questa guida, cerca di ridefinire in un unico quadro concettuale e formativo le comuni conoscenze e le competenze per la gestione coordinata di programmi e progetti europei, integrando a tal scopo principi e metodologie tipiche dell'*euro-progettazione* e del *project management*.

<sup>5</sup> La pertinenza è intesa sia verso l'alto, rispetto alla coerenza con gli obiettivi della catena strategia-politica-programma all'interno del quale il progetto viene finanziato (si veda fig. 3), sia verso il basso, rispetto ai fabbisogni espressi dai destinatari delle attività progettuali. Il tema viene approfondito nel capitolo 2.

### 3. Le due discipline oggetto di integrazione: l'euro-progettazione e il project management

Le considerazioni analizzate nei precedenti paragrafi sono alla base del lavoro di analisi e studio che ha portato alla definizione del modello di integrazione eU-maps<sup>®</sup>. Il modello, calato nell'ambito della gestione dei fondi europei, contribuisce a ridurre il divario esistente fra le due aree di conoscenza legate alla formulazione (euro-progettazione) e alla realizzazione (project management) di un progetto. Questo lavoro, durato diversi anni, nasce dall'esperienza professionale degli autori e si è sviluppato attraverso le seguenti fasi:

- analisi delle caratteristiche delle due discipline oggetto di analisi e integrazione;
- *review* della letteratura in tema di integrazione delle conoscenze fra i due settori;
- analisi dei punti di forza e debolezza delle due aree di conoscenza prese in esame;
- identificazione di un possibile modello di integrazione;
- individuazione delle aree di conoscenza del modello;
- sperimentazione del modello attraverso iniziative divulgative, formative e consulenziali per testare e migliorare le sue diverse componenti<sup>6</sup>.

Il primo punto ha riguardato le due **discipline oggetto di integrazione** nel modello **eU-maps<sup>®</sup>** che sono, da un lato, l'euro-progettazione, riconducibile allo step di formulazione delle proposte progettuali del PCM, e, dall'altro, il project management, principalmente associato allo step di realizzazione del progetto.

Per **euro-progettazione** si intende generalmente "l'applicazione di conoscenze, tecniche e strumenti per la realizzazione delle attività necessarie e strumentali alla produzione, alla stesura e alla presentazione dei progetti europei in risposta a uno specifico bando pubblicato dalla Commissione europea" (Sgandurra, 2015). L'euro-progettazione<sup>7</sup> nasce con lo sviluppo e

6 Per un elenco non esaustivo delle iniziative divulgative, formative e consulenziali organizzate o in programma consultare il sito <https://www.isipm.org/certificazioni/certificazioni-individuali/qualificazione-isipm-eu-maps>.

7 Il termine "euro-progettazione" è un neologismo che nasce a metà degli anni Novanta nell'ambito di un progetto europeo chiamato "Europélago", che per la prima volta definisce un programma didattico dedicato alla progettazione dei fondi europei. Il termine si può trovare tradotto in inglese con le espressioni *European project planning*, *EU project planning* o *EU project design*.

la diffusione dei principali programmi di finanziamento europei, per fornire ai potenziali beneficiari le conoscenze e gli strumenti utili per l'attività di formulazione nell'ambito di tali programmi. L'euro-progettazione è quindi caratterizzata dalla presenza di tecniche e strumenti necessari per la formulazione di una proposta progettuale, provenienti principalmente dal settore della cooperazione allo sviluppo, adattati e utilizzati poi nell'ambito di tutti i programmi europei<sup>8</sup>, e da fondamenti sul funzionamento dell'Unione Europea e dei suoi programmi.

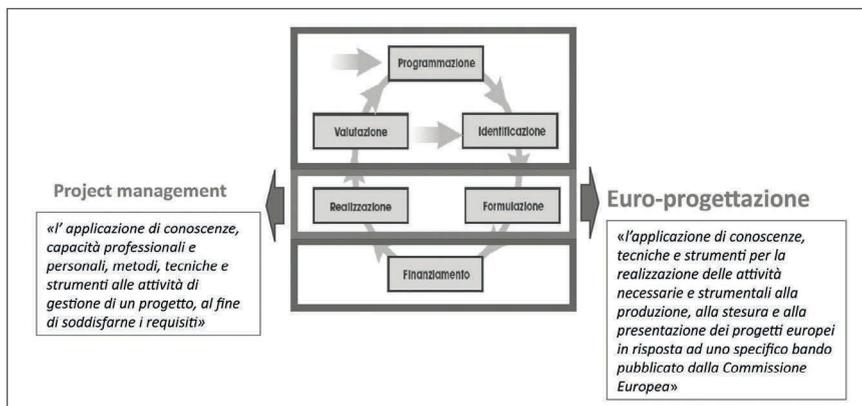


Fig. 5 – Il Project Cycle Management tra euro-progettazione e project management

Al momento, tuttavia, l'euro-progettazione non è una disciplina codificata da norme tecniche o standard<sup>9</sup> diffusi a livello europeo, anche se esistono diversi enti che hanno elaborato dei modelli di riferimento. Ne riportiamo di seguito alcuni:

- la *European Certification and Qualification Association (ECQA)*<sup>10</sup>, organizzazione no-profit, fornisce schemi di certificazione per numerose professioni e relativi corsi di formazione. Tra queste professioni rientra la figura dello **EU project manager**, per il quale è stato definito uno schema di certificazione a due livelli (*ECQA Certified – EU Project Manager* e *Professional ECQA Certified – EU Project Manager*) sulla base di uno schema di conoscenze suddiviso in quattro diverse unità formative:

8 A tale riguardo si vedano Commissione europea (2002, 2004); Formez (2002).

9 Seppure con un respiro più ampio della sola progettazione europea, è stata recentemente pubblicata una norma tecnica che definisce le conoscenze, abilità e competenze della figura professionale del progettista sociale (norma UNI 11746).

10 Per maggiori informazioni sull'organizzazione consultare il sito <https://jobcertification.eu>.

- unità 1: introduzione ai progetti europei;
- unità 2: obiettivi dei progetti e gestione finanziaria;
- unità 3: cooperazione;
- unità 4: gestione della qualità;
- la società Thüringen Italia ha sviluppato uno schema di certificazione per la figura del **tecnico per la pianificazione di progetti finanziati**<sup>11</sup>, rivolto a coloro che ricoprono un ruolo funzionale come tecnici per la pianificazione di proposte che utilizzano fondi pubblici a livello locale e comunitario (euro-progettazione) e che predispongono bozze progettuali per un'eventuale presentazione in risposta a bandi di enti erogatori pubblici a vari livelli. Relativamente a questa figura, è stato definito uno schema di certificazione che si basa sull'individuazione di un set di conoscenze, abilità e competenze. In particolare, tra le conoscenze elencate troviamo:
  - elementi di ragioneria per la stesura di un budget economico-finanziario;
  - livello di conoscenza della lingua inglese;
  - informatica per l'ufficio (Office);
  - conoscenza dei principali programmi europei, delle linee di finanziamento, delle istituzioni e agenzie pubbliche erogatrici in ambito sia nazionale sia internazionale;
  - conoscenza delle metodologie di progettazione riconosciute a livello internazionale (PCM e GOPP)<sup>12</sup> e dei loro strumenti applicativi (albero dei problemi e Matrice del Quadro Logico – *Log Frame Matrix*).

Esistono poi numerosi enti di formazione che organizzano corsi sull'euro-progettazione, elaborando in autonomia i contenuti formativi. Da un'analisi dei contenuti dei programmi dei principali corsi offerti<sup>13</sup>, gli argomenti che ricorrono maggiormente risultano essere i seguenti:

- istituzioni, fonti informative e “mappa” dei fondi europei;
- tecnica e metodologia di redazione dei progetti europei;
- introduzione alle tecniche di compilazione dell'*Application Form*;
- metodologia Project Cycle Management e Nuovo Quadro Logico;
- gestione del partenariato;

11 Per maggiori informazioni sullo schema di certificazione visitare il sito <https://tuv-thuringen.it/servizi/certificazione-delle-persone/tecnico-per-la-pianificazione-di-progetti-finanziati/>.

12 La *Goal Oriented Project Planning* è una tecnica di progettazione partecipata particolarmente utilizzata nel caso in cui si richiede un ruolo attivo da parte della comunità destinataria dell'intervento progettuale. Per maggiori informazioni consultare il seguente testo: Bussi (2001).

13 Sono stati analizzati i contenuti dei corsi di formazione sull'euro-progettazione (livello base) offerti tra i principali enti di formazione italiani.

- redazione del budget;
- budget e rendicontazione del progetto europeo;
- gestione strategica di progetto;
- implementazione del progetto europeo;
- monitoraggio e valutazione *in itinere* dei progetti;
- comunicazione;
- controllo e audit dei progetti europei.

In sintesi è possibile affermare che, in mancanza di un modello comune di riferimento a livello europeo che definisca le aree di conoscenza comuni per la figura dell'euro-progettista<sup>14</sup>, oggi sono diversi i modelli e le offerte formative che caratterizzano quest'area di conoscenza. La maggior parte dei contenuti si concentra sugli aspetti legati al funzionamento delle istituzioni europee e dei programmi di finanziamento, alle modalità e tecniche di progettazione, inclusa la pianificazione dei costi e la loro rendicontazione e alle attività di comunicazione, controllo e monitoraggio del progetto. Meno presenti appaiono invece gli aspetti legati alla gestione del progetto, che troviamo solo in alcuni casi e sotto diverse forme tra cui "implementazione del progetto" o "gestione strategica del progetto".

Nel mondo dell'euro-progettazione sono state recentemente introdotte due nuove figure professionali<sup>15</sup>, accanto a quella dell'euro-progettista tradizionale. La prima è quella dell'**agente di progetto**, focalizzata sulla promozione dell'idea progettuale e sulla ricerca di potenziali partner. In pratica l'agente di progetto crea il partenariato, individua il capofila e seleziona uno o più euro-progettisti che si occuperanno della formulazione e presentazione della proposta. Il focus si sposta quindi dalla progettazione alla sola attività di *lobbying* e di *networking*. La seconda è quella dell'**esperto in social media marketing per l'euro-progettazione**, figura specializzata nella comunicazione social delle attività di progetto. Si tratta tuttavia di figure specializzate su un solo aspetto, seppur importante, del quadro di conoscenze dell'euro-progettista.

Ricapitolando, gli argomenti **maggiormente presenti** nell'area di conoscenza dell'euro-progettazione possono essere schematicamente riassunti come segue:

14 Nel tempo sono stati fatti diversi tentativi per definire a livello europeo il set di conoscenze, abilità e competenze dell'euro-progettista, ma a oggi non risultano standard riconosciuti e definiti a livello europeo.

15 Entrambe le nuove figure professionali sono state introdotte per la prima volta dalla Camera di Commercio belgo-italiana. Per maggiori informazioni consultare il sito <http://www.ccitabel.com>.

- conoscenze relative al sistema istituzionale europeo, ai meccanismi decisionali e alla *governance* dei diversi fondi e programmi di finanziamento europei;
- conoscenze relative a metodologie, tecniche e strumenti necessari per la formulazione delle proposte progettuali in risposta a una *call for proposals*, tra cui la metodologia *Project Cycle Management – Logical Framework Approach* (PCM-LFA)<sup>16</sup> – e le modalità di redazione di un formulario;
- conoscenze relative alla gestione finanziaria dei progetti, incluse le regole di ammissibilità delle spese e le modalità di rendicontazione dei costi;
- conoscenze legate alla gestione del partenariato di progetto e alla comunicazione e diffusione dei risultati del progetto.

Il **project management**, al contrario dell'euro-progettazione, è una disciplina codificata da norme tecniche (UNI-ISO) e da standard internazionali<sup>17</sup>, oltre che da molteplici schemi di certificazione elaborati e diffusi da enti e organizzazioni private. La disciplina del project management riguarda l'applicazione di conoscenze, capacità professionali e personali, metodi, tecniche e strumenti alle attività di gestione di un progetto, al fine di soddisfarne i requisiti (Mastrofini, 2020). Si applica indistintamente a tutte le tipologie di progetti in qualunque settore e indipendentemente dalla tipologia di finanziamento, interno o esterno alla propria organizzazione. La disciplina si compone di uno specifico set di conoscenze, abilità e competenze definite a livello internazionale, che in sintesi riguardano le conoscenze di contesto, le conoscenze tecnico-metodologiche (anche dette *hard skills*) e le conoscenze comportamentali (anche dette *soft skills*):

- le *conoscenze di contesto* riguardano gli aspetti che permettono di comprendere la realtà progettuale e il significato degli elementi di base del

16 Nel proseguo di questa guida il termine *Logical Framework Approach* (LFA) sarà tradotto con Approccio al Quadro Logico (AQL).

17 Attualmente la principale norma tecnica riconducibile al project management riconosciuta a livello internazionale è la norma UNI-ISO 21502:2020 “Gestione dei progetti, dei programmi e del portfolio – Guida alla gestione dei progetti”. A livello nazionale esistono due ulteriori norme tecniche che definiscono le conoscenze, abilità e competenze del project manager: la norma UNI 11648:2022 “Attività professionali non regolamentate – project manager – Definizione dei requisiti di conoscenza, abilità e competenza” e la norma UNI 11506:2017 “Attività professionali non regolamentate – Figure professionali operanti nel settore ICT – Requisiti per la valutazione e certificazione delle conoscenze, abilità e competenze per i profili professionali ICT basati sul modello e-CF”, che riguarda solo il settore ICT, in cui rientra il profilo dell'ICT project manager.

project management, come il settore applicativo, l'ambiente, le strutture organizzative, la differenza fra programmi e progetti, i modelli di maturità e la *governance* dei progetti;

- le *conoscenze tecnico-metodologiche* riguardano le conoscenze relative alle tecniche e agli strumenti per la gestione dei diversi aspetti del progetto, tra cui l'ambito, i tempi, i costi, la qualità, gli stakeholder, le risorse umane, le comunicazioni, i rischi e gli approvvigionamenti;
- le *conoscenze comportamentali* riguardano invece strumenti e tecniche legati alla negoziazione, al *team working*, al *team building* e alla gestione dei conflitti fra gli stakeholder di progetto.

Le principali tecniche e metodologie relative alle diverse aree di conoscenza elencate sono contenute sia in norme tecniche UNI-ISO, sia in diversi standard di project management, definiti a livello nazionale e internazionale da una serie di enti e istituti privati e riconosciuti come *best practices*.

Le principali norme tecniche relative all'area del project management sono:

- **norma UNI-ISO 21502:2020** "Gestione dei progetti, dei programmi e del portfolio – Guida alla gestione dei progetti". La norma costituisce una guida per la gestione dei progetti, programmi e portfoli e può essere utilizzata da qualsiasi tipo di organizzazione, pubblica o privata, e per qualsiasi tipo di progetto, a prescindere da complessità, dimensione o durata. La norma descrive, ad alto livello le buone pratiche di gestione dei progetti;
- **norma UNI 11648:2022** "Attività professionali non regolamentate – project manager – Definizione dei requisiti di conoscenza, abilità e competenza". La norma definisce i requisiti relativi all'attività professionale del project manager, di equivalenti figure che gestiscono progetti o di altri ruoli organizzativi che svolgono equivalenti funzioni in conformità con la UNI-ISO 21502. Questa norma è di rilevante importanza in tema di certificazione delle competenze per i project manager.

Esistono poi standard di project management proposti da enti privati, che sono più o meno diffusi a livello internazionale. Essi possono essere suddivisi in due categorie:

- standard basati sulle **aree di conoscenza del project management**, tra cui:

- il **Project Management Professional – PMP®<sup>18</sup>**, la più nota credenziale di project management destinata a professionisti con significativo background esperienziale in project management, promossa e gestita dal **Project Management Institute (PMI)**, ente privato statunitense. Il testo di riferimento per il superamento della prova è il *Project Management Body of Knowledge (PMBOK)*, considerato il *corpus* per eccellenza delle conoscenze di project management;
- le credenziali in tema di project management (**IPMA A, B, C, D**) incentrate sulle competenze necessarie per gestire i progetti a diversi livelli, definite dall'**International Project Management Association (IPMA)**, ente privato con sede in Svizzera. Il testo di riferimento è l'*IPMA Competence Baseline® (ICB)*;
- l'**ISIPM-Base®** e l'**ISIPM-AV®**, entrambi promossi dall'**Istituto Italiano di Project Management (ISIPM)**, ente privato italiano che dal 2005 promuove la cultura del project management con particolare riferimento al contesto italiano. In particolare la certificazione ISIPM-Base®, che attesta il possesso delle conoscenze fondamentali ritenute utili per la gestione di un progetto, a oggi è la più diffusa certificazione base di project management in Italia<sup>19</sup>;
- standard basati **sull'adozione di uno specifico metodo di gestione progetti**, tra cui:
  - il **Projects in Controlled Environments – PRINCE2®** – è un metodo standard per la gestione dei progetti elaborata dal **governo inglese**, che ne detiene i diritti di sfruttamento. La certificazione è orientata alla conoscenza di uno specifico metodo, piuttosto che a un *corpus* di conoscenze completo per la gestione dei progetti, ed è suddivisa in tre diversi livelli: *foundation*, *practitioner* e *professional*. PRINCE2® è attualmente la metodologia *de facto* utilizzata dalla pubblica amministrazione inglese, ma è diffusa in molti Paesi soprattutto di derivazione anglosassone, e da diverse organizzazioni internazionali<sup>20</sup>, tanto da essere definito il metodo di project management più usato al mondo;

18 Oltre al PMP®, esistono altri schemi di certificazione offerti dal PMI, tra cui il Certified Associate in Project Management (CAPM®), il Program Management Professional (PgMP®), il Portfolio Management Professional (PfMP®), il PMI Agile Certified Practitioner (PMI-ACP®), il PMI Risk Management Professional (PMI-RMP®) e il PMI Scheduling Professional (PMI-SP®).

19 Tra le qualificazioni base di project management in Italia, la ISIPM-Base® risulta essere la più diffusa, con circa 20.000 certificati rilasciati dal 2009 al 2023.

20 Secondo i dati forniti da Axelos, nel 2016 (ultimo dato disponibile) il 44% di coloro che hanno ottenuto una certificazione PRINCE2® è inglese, il resto invece si suddivide principalmente fra Olanda, Australia e i Paesi dell'Est quali Polonia, Danimarca e Germania. In crescita anche le certificazioni PRINCE2® in Cina e in India. Per maggiori informazioni consultare il sito <https://www.prince2.com/eur/blog/countries-using-prince2>.