

Guido Capaldo,
Vincenza Capone

Programmare e gestire progetti nelle organizzazioni delle PA

Una “guida” snella
per i project manager “occasionalisti”

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 e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Guido Capaldo,
Vincenza Capone

Programmare e gestire progetti nelle organizzazioni delle PA

Una “guida” snella
per i project manager “occasionalisti”



FrancoAngeli

TOOLS

Gli autori ringraziano Giovanni Pastore per il prezioso e paziente lavoro di editing e impaginazione che ha reso possibile la pubblicazione di questo testo.

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2022 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

Introduzione	7
1. Introduzione ai progetti ed alla gestione dei progetti	13
1. Il progetto	13
2. I progetti interni	16
3. I fattori critici nella gestione dei progetti interni nella PA	18
4. L'appropriata descrizione dell'ambito e degli obiettivi del progetto	19
5. Il ciclo di vita del progetto	26
2. Prestare attenzione alla gestione degli stakeholder ed alla definizione dell'ambito del progetto	31
1. La verifica dell'utilità e della fattibilità del progetto	31
2. Un Project Manager Occasionale troppo "timido"	34
3. Gli "errori" del committente e del responsabile del progetto	37
4. Pochi ma essenziali suggerimenti per "partire in modo giusto"	38
3. Considerare il cronoprogramma il punto di arrivo e non di partenza della fase di programmazione	49
1. L'ansia da cronoprogramma e le implicazioni negative	50
2. Un Project Manager "assalito dall'ansia del cronoprogramma"	53
3. Gli "errori" del responsabile del progetto	55
4. Pochi ma essenziali suggerimenti per costruire un cronoprogramma affidabile	59
5. La scomposizione dell'ambito del progetto attraverso la Work Breakdown Structure	61

4. Organizzare con cura il team di progetto	71
1. Un Project Manager poco attento all'organizzazione del progetto	73
2. Gli "errori" del responsabile del progetto	75
3. La matrice delle responsabilità	76
4. Costruiamo la matrice delle responsabilità del caso illustrato	79
5. Monitorare e controllare il progetto e curare il trasferimento dei deliverable agli utilizzatori finali	81
1. Il monitoraggio, il controllo del progetto e la valutazione dei risultati del progetto	81
2. Il monitoraggio in fase di esecuzione	82
3. Le baseline e il monitoraggio	88
4. Suggerimenti per il monitoraggio in fase di esecuzione	88
5. La gestione del trasferimento dei deliverable agli utilizzatori finali	89
6. Le soft skill dell'Accidental Project Manager	93
1. Non solo "hard skills"	93
2. Una prima sfida: riconoscere e gestire l'ambiguità di ruolo dell'APM	94
3. Motivarsi e motivare	97
4. La percezione di autoefficacia dell'APM per il successo del progetto	99
7. La dimensione collettiva (dall'IO al NOI nella gestione del progetto)	105
1. La leadership	106
2. L'efficacia collettiva	109
3. La gestione delle interazioni con gli stakeholder	111
4. Il supporto organizzativo al Project Management	114
Riferimenti bibliografici	117

Introduzione

Questo libro non si rivolge ad esperti e studiosi di Project Management né, tantomeno, a Project Manager “professionali” che operano prevalentemente nel settore privato in ambito ingegneristico (automotive, ICT, aerospazio, edilizia, ecc.).

Il testo è stato pensato e scritto per tutti coloro che, operando nelle strutture della Pubblica Amministrazione (PA), prevalentemente in aree non tecniche, sono chiamati ad assumere, temporaneamente, il ruolo di responsabili di progetti. Ossia a tutti coloro che in letteratura vengono definiti “Accidental Project Managers” (Frohnhofer, 2018; Pinto e Kharbanda, 1995; Darrell, Baccharini e Love, 2010).

Il termine “Accidental” non va inteso in termini riduttivi o spregiativi.

Viene utilizzato per mettere in evidenza che, sempre più spesso, nella PA la crescente necessità di realizzare progetti fa sì che la responsabilità della loro gestione non possa essere affidata alle sole risorse professionali in possesso di una specifica preparazione ed esperienza professionale nell’ambito del Project Management. Un crescente numero di operatori, occasionalmente, dovrà cimentarsi nella programmazione, nel coordinamento, nel monitoraggio di progetti.

Gli Accidental Project Manager (APM) agiscono quindi come Project Manager “occasionalni” e possono essere designati in virtù delle loro specifiche competenze tecniche ed esperienze in un determinato settore, pur non avendo essi specifica formazione ed esperienze nella gestione di progetti. Oppure può capitare, molto più semplicemente, che gli APM siano scelti perché vi è urgenza di realizzare un determinato progetto, nell’ambito del loro settore di specifica competenza, e non vi sono altri candidati disponibili per il ruolo di responsabile del progetto.

La letteratura internazionale evidenzia alcune specifiche criticità nel ruolo dell’APM nella PA (Irfan *et al.*, 2021; Gasik, 2016, 2018; Pinto e Kharbanda, 1995).

Essendo consapevoli della saltuarietà della responsabilità progettuale, gli APM potrebbero essere poco inclini o motivati ad investire in formazione sul Project Management (PM).

Oppure, anche se avessero la motivazione, potrebbero incontrare difficoltà a selezionare, nell'ambito della crescente offerta di corsi di formazione prevalentemente rivolti ai Project Manager professionali che operano nell'ambito del settore privato, le proposte che meglio si adattano alle specifiche caratteristiche dei progetti loro affidati ed alle peculiarità del contesto organizzativo della PA.

La scarsa diffusione dell'ufficio di Project Management nelle organizzazioni delle PA è un altro elemento che non facilita il compito degli APM. Ricordiamo che, tra i diversi compiti dell'ufficio di PM, vi sono proprio la definizione delle linee guida del Sistema di Project Management da utilizzare per la gestione dei progetti nell'amministrazione, la selezione o lo sviluppo di applicativi per la programmazione e il monitoraggio dei progetti, la formazione dei responsabili di progetto, il supporto ai responsabili dei progetti in fase di monitoraggio e valutazione dei progetti.

Senza un adeguato supporto, formativo e metodologico, l'APM stenta a riconoscere nel proprio ruolo la presenza di specifiche responsabilità gestionali, è portato a considerare il "mondo" del Project Management come qualcosa di troppo complesso e troppo "tecnico", con il quale pensa di avere difficoltà a interagire e dal quale pensa magari di non riuscire ad ottenere i supporti operativi adeguati allo specifico progetto del quale dovrà occuparsi. Queste condizioni, spesso acuite dal fatto che la responsabilità del progetto li coglie a volte "di sorpresa", possono essere fonte di eccessivi stress e preoccupazioni che inevitabilmente si riflettono negativamente sulle interazioni con il "committente" del progetto, sulla gestione dei collaboratori che fanno parte del team di progetto, sui risultati del progetto.

Perché è in costante crescita la domanda di APM nelle organizzazioni della PA?

Perché tutti i settori della PA (sanità, procurement, istruzione/formazione, ricerca, ecc.) sono caratterizzati, negli ultimi anni, da una forte "spinta" verso innovazioni finalizzate, ad esempio:

- al miglioramento della qualità dei servizi all'utenza;
- all'offerta di nuovi servizi agli utenti;
- alla semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- alla informatizzazione e digitalizzazione dei processi amministrativi;
- alla razionalizzazione degli organigrammi ed all'ottimizzazione dei processi lavorativi;

- all'aggiornamento delle competenze del personale;
- alla realizzazione di politiche di Sviluppo Sostenibile;
- alla digitalizzazione dei servizi.

Naturalmente, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) della PA è una ulteriore importante spinta alla diffusione dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione.

Ma lo sviluppo di innovazioni richiede la programmazione, l'esecuzione, il monitoraggio e la valutazione finale di specifici progetti. Innovazione e progetto sono infatti due aspetti strettamente interdipendenti.

Le diverse innovazioni prima elencate possono pertanto essere considerate tutte come possibili obiettivi di specifici progetti, necessari per fare in modo che le Pubbliche Amministrazioni possano migliorare la qualità degli output realizzati e l'efficienza nell'impiego delle risorse, al fine di facilitare il processo di creazione di valore pubblico.

Emerge dunque l'esigenza di diffusione della cultura organizzativa orientata ai progetti e degli approcci metodologici del Project Management, in tutti i comparti della Pubblica Amministrazione.

L'inadeguata attenzione alle fasi di analisi di fattibilità e di programmazione dei progetti, la limitata consapevolezza dei rischi associati al progetto, l'eccesso di esposizione all'"ottimismo", per quanto riguarda le stime dei tempi e dei costi, costituiscono, alla luce della letteratura internazionale, tra i principali rischi di totale o parziale fallimento dei progetti nelle organizzazioni delle Pubbliche Amministrazioni. Ad esempio obiettivi non del tutto realizzati, insoddisfazione degli utilizzatori finali degli output del progetto, tempi e costi superiori a quanto programmato (Irfan *et al.*, 2021; Schuster, 2017).

Il progetto non è più quindi una modalità di lavoro che interessa solo i settori tecnici, quali ad esempio quello dei Lavori Pubblici o dell'ICT. L'esigenza di diffusione della cultura organizzativa orientata ai progetti e degli approcci metodologici del Project Management, si avverte in tutti i comparti della Pubblica Amministrazione.

La diffusione del lavoro per progetti nelle diverse organizzazioni, sia pubbliche sia private, ha portato negli ultimi anni alla nascita di un nuovo tema di ricerca: la "projectification".

Con "projectification" si intende l'analisi e la misura della diffusione del lavoro per progetti nelle economie dei diversi Paesi, le cause che spingono verso la diffusione del lavoro per progetti, i benefici che possono derivare dalla diffusione del lavoro per progetti, gli interventi necessari sul sistema organizzativo per fare in modo che i benefici del lavoro per progetti possano essere realizzati (Schoper *et al.*, 2018).

Una ricerca realizzata nel 2019 sul tema della “projectification”, finanziata dall’IPMA (International Project Management Association) su un campione significativo di aziende appartenenti a diversi settori manifatturieri e di organizzazioni della Pubblica Amministrazione, ha consentito di analizzare e valutare il livello di diffusione e la rilevanza della gestione dei progetti nel nostro Paese (Calabrese, Capaldo e Pugliese, 2019).

I risultati della ricerca evidenziano:

- l’incidenza delle ore lavorative dedicate ai progetti, che aumenta, dal 2012 al 2017 al 2022, in quasi tutti i settori del campione, con un significativo tasso di crescita;
- il significativo incremento del ricorso al lavoro per progetti nel Settore Pubblico.

La crescente diffusione del fenomeno della “projectification” nella PA non costituisce però alcuna garanzia per il successo dei progetti e la creazione di valore pubblico. Tali risultati difficilmente potranno essere conseguiti se la crescita della “projectification” non sarà accompagnata da una parallela crescita della cultura organizzativa, nelle PA, orientata alla gestione dei progetti ed alla gestione per progetti, e dalla diffusione di specifiche competenze (e metodologie) di Project Management, che tengano conto delle specificità e dei vincoli, di diversa natura, delle organizzazioni della PA.

Le domande “chiave” dalle quali gli autori di questo volume sono partiti, sono state le seguenti:

- Quale know-how essenziale, in materia di Project Management, selezionare per gli APM dalla sempre più corposa ed in continua evoluzione letteratura internazionale sulle tematiche del Project Management?
- Quali supporti metodologici “snelli” ed “agili” possono aiutare gli APM a “districarsi” in un ruolo per essi non abituale e riuscire comunque a mitigare i rischi di insuccesso parziale o totale del progetto?
- Quali, tra le skill relazionali, che la letteratura evidenzia come necessarie per il profilo di competenze del Project Manager, ai fini del successo del progetto sono quelle che meglio si adattano al ruolo dell’APM, alle specificità dei progetti dei quali si occupano, alle caratteristiche culturali dei contesti organizzativi delle PA?

Nel rispondere a queste domande, si è tenuto conto sia delle specificità dei progetti di cui si occupano gli APM, sia degli aspetti che caratterizzano la figura dell’APM, in precedenza esposti.

I progetti di cui si occupano gli APM nelle PA sono generalmente a bassa intensità di tecnologia ed ad elevata intensità di lavoro umano, e prevalentemente caratterizzati da output intangibili. Inoltre, rispetto ai progetti svolti in ambito ingegneristico o ICT, le esigenze degli utilizzatori finali non sono sempre chiaramente definite nelle fasi di avvio del progetto, e dunque risulta più complesso identificare quali output realizzare e con quali livelli qualitativi. La stessa figura del “committente” risulta a volte vagamente definita.

Più in generale, non sempre è semplice identificare inizialmente le principali tipologie di stakeholder che dovranno essere consultati inizialmente, e in corso d’opera, per far sì che il progetto realizzi output finali in grado di creare valore pubblico.

Molto spesso tali progetti sono soggetti a vincoli temporali molto stringenti, che vengono identificati a volte a prescindere dalla figura dell’APM, e la cui definizione spesso non tiene conto delle risorse messe a disposizione dell’APM. Si tratta dunque di progetti soggetti ad elevati rischi di insuccesso.

Per quanto riguarda gli APM si è tenuto conto, in particolare:

- della loro limitata consapevolezza di cosa significhi “lavorare per progetti” pur essendo di fatto responsabili di obiettivi progettuali;
- delle limitate conoscenze e capacità gestionali;
- delle scarse o nulle conoscenze e competenze di Project Management;
- delle limitate esperienze nella gestione di progetti;
- della loro “riluttanza” verso approcci di PM percepiti come troppo “ingegneristici” e complessi.

Alla luce di quanto sopra esposto, questa snella ed essenziale guida per gli APM nelle organizzazioni delle PA è articolata come segue.

Nel primo capitolo si introduce il lettore alla comprensione del termine progetto e degli elementi che caratterizzano i progetti e la loro gestione, con particolare riferimento al contesto delle organizzazioni della PA. Ci si focalizzerà, in particolare, sui progetti “interni”, ossia i progetti per i quali sia il committente che il responsabile del progetto che il team di progetto appartengono alla stessa organizzazione. Questo è infatti un caso molto frequente per i progetti, di tipo non prettamente tecnico o ingegneristico, nelle organizzazioni della PA.

Nei capitoli successivi verrà illustrata la “guida” che proponiamo in questo volume, in sostanza una serie di “suggerimenti operativi” per gli Accidental Project Manager che operano nelle organizzazioni della PA.

Tali suggerimenti, a ciascuno dei quali è dedicato un capitolo del testo, sono i seguenti:

- prestare attenzione agli stakeholder per definire l'ambito del progetto (capitolo 2);
- considerare il cronoprogramma come il punto di arrivo e non il punto di partenza della fase di programmazione (capitolo 3);
- organizzare con cura il team di progetto e prefigurare le possibili incertezze e le difficoltà dei membri del team per mitigare possibili criticità (capitolo 4);
- monitorare il progetto e curare il trasferimento dei deliverable agli utilizzatori finali (capitolo 5).

Al fine di ridurre il più possibile la “distanza” tra teoria e pratica, all’inizio di ciascun capitolo è riportata la descrizione di un caso, nel quale il Project Manager Occasionale commette, per difetto di esperienza e per limitate conoscenze di Project Management, alcuni “errori” che potrebbero compromettere il successo del progetto. Il lettore viene “guidato” prima nell’analisi di tali errori e poi nell’acquisizione di essenziali ma efficaci suggerimenti, che riguardano sia semplici strumenti metodologici, sia i comportamenti ai quali, nelle diverse situazioni relative alla gestione del progetto, il responsabile deve prestare particolare attenzione. In particolare per quanto riguarda le interazioni con i membri del team di progetto.

Gli ultimi due capitoli del testo sono dedicati al tema delle “soft skills” dell’Accidental Project Manager (capitolo 6) ed al tema della cultura organizzativa orientata alla gestione dei progetti (capitolo 7). Si tratta di due aspetti di fondamentale importanza, a volte trascurati nelle organizzazioni delle PA, che possono influenzare in modo significativo il successo dei progetti, pur in presenza di adeguate competenze tecnico-professionali del responsabile del progetto.

1

Introduzione ai progetti ed alla gestione dei progetti

1. Il progetto

Il progetto è uno *sforzo complesso*:

- teso alla realizzazione di un *output che rappresenta “qualcosa di nuovo”*, che non esiste nella situazione “attuale” (una nuova banca dati, un nuovo prodotto, un’opera civile, un nuovo sistema informativo) e che deve essere in grado di *soddisfare le aspettative del committente e le esigenze degli utilizzatori finali* (interni o esterni all’organizzazione), e quindi deve rispettare predefiniti *requisiti di qualità*;
- attraverso il quale sia possibile contribuire alla *creazione di valore* per l’organizzazione;
- che deve essere realizzato nell’ambito di un predeterminato *periodo di tempo*;
- la cui realizzazione deve essere effettuata attraverso un *insieme di attività non ricorrenti*, non di “routine”, tra loro *interdipendenti*, che in linea di massima *non sono note a priori* e quindi devono essere di volta in volta identificate, definite, programmate e realizzate;
- attraverso il ricorso a *risorse professionali* (provenienti da aree differenti dell’organizzazione e talvolta anche esterne all’organizzazione) e *strumentali*;
- il cui *ammontare* deve essere accuratamente *stimato* in fase di programmazione ed il cui utilizzo deve essere sottoposto a sistematico monitoraggio in fase di realizzazione (Capaldo e Volpe, 2021).

Il primo aspetto che caratterizza il progetto è *l’unicità degli output*. Due progetti possono essere simili in alcuni aspetti (ad esempio gli output), ma certamente saranno diverse le esigenze che hanno portato all’idea di realizzare il progetto, il committente, il contesto organizzativo, gli utilizzatori finali.

Il secondo aspetto da sottolineare è la *temporaneità* del progetto. Al contrario delle attività e dei processi organizzativi, che si reiterano nel tempo, il progetto ha una data di inizio e una data di fine. Il progetto termina quando tutti i suoi obiettivi sono stati raggiunti.

Il terzo aspetto da evidenziare è il *progetto come sforzo*. Perché il progetto come “sforzo”?

Innanzitutto perché la realizzazione degli output del progetto, essendo questi per definizione qualcosa di nuovo rispetto agli output “ordinari” dell’organizzazione, richiede un impegno particolare da parte dei diversi attori organizzativi che fanno parte del team del progetto. Un impegno che va oltre quelle che sono le attività ordinarie che i vari membri del team di progetto svolgono nell’ambito delle unità organizzative delle quali fanno parte. La realizzazione del progetto richiede anche l’utilizzo di conoscenze almeno in parte nuove provenienti da diversi settori dell’organizzazione, e quindi necessita di uno sforzo non solo per l’acquisizione di nuove conoscenze e nuove metodologie, ma anche per lo sviluppo di nuove conoscenze e competenze per i membri del team di progetto.

La natura di “sforzo” nel progetto emerge anche dalla necessità di rispettare, nell’ambito della realizzazione del progetto, tre specifici vincoli: la realizzazione di specifici output le cui caratteristiche siano tali da assicurare agli utilizzatori finali degli output la piena funzionalità rispetto alle loro esigenze; il rispetto di un predefinito arco di tempo; il rispetto di un prefissato budget.

Il quarto aspetto sul quale occorre riflettere è la *corresponsabilizzazione* delle diverse risorse professionali che partecipano alla realizzazione del progetto, rispetto alla realizzazione degli obiettivi del progetto. La realizzazione del progetto richiede il coinvolgimento di risorse professionali, provenienti da diversi settori dell’Amministrazione, coordinate dal responsabile del progetto. Se ciascuna risorsa non assicura ai colleghi del team di progetto il proprio contributo, nei tempi e nei modi programmati, gli obiettivi del progetto non potranno essere realizzati. Anche se ciascuna risorsa professionale interviene nella realizzazione del progetto con specifici compiti e responsabilità, occorre precisare che l’esecuzione delle diverse attività del progetto raramente procede in maniera perfettamente lineare e che la collaborazione, la cooperazione, il reciproco aiuto tra le risorse del team di progetto sono fondamentali per il successo del progetto.

Un ulteriore aspetto, che caratterizza il progetto e la sua gestione, è l’*incertezza*.

La novità degli output da realizzare e delle attività da eseguire, caratteristiche dei progetti, costituiscono una delle principali fonti di incertezza. Inoltre, come verrà evidenziato più avanti nel corso del capitolo, non sempre il committente del progetto è in grado di trasferire al responsabile tutte le informazioni necessarie per far sì che la programmazione delle attività e la realizzazione degli output avvengano senza incertezze. In alcuni casi ciò è legato alla complessità degli output da realizzare, in altri casi ciò è dovuto alla scarsa attenzione del committente nel definire la proposta progettuale (“Cosa realizzare? Con quali requisiti qualitativi? In quanto tempo? Con quale budget?”) e, in presenza di incertezze, alla scarsa determinazione del responsabile del progetto nel chiedere gli opportuni chiarimenti e le necessarie informazioni integrative. Sempre a proposito della carenza di informazioni, è opportuno citare il caso del limitato coinvolgimento degli utilizzatori finali degli output del progetto (ad esempio banche dati, applicativi di supporto a processi gestionali, ecc.). Tale situazione, oltre a determinare incertezze per la realizzazione del progetto, può causare rischi di insuccesso dello stesso poiché gli utenti finali non riscontrano benefici nell’utilizzo dell’output del progetto e nel miglioramento delle performance delle loro attività.

Possono poi sorgere una serie di incertezze perché, al momento della programmazione delle attività, non si è tenuto conto di una serie di vincoli, di diversa natura, come ad esempio la necessità di ottenere permessi o autorizzazioni, di usufruire di specifiche collaborazioni da parte di enti interni od esterni all’Amministrazione, di rispettare normative o regolamenti che richiedono la predisposizione e l’esecuzione di attività preliminari a quelle di realizzazione degli output del progetto.

L’incertezza nei progetti deriva anche dal fatto che le risorse assegnate al responsabile del progetto, in fase di programmazione, potrebbero poi essere oggetto di ridimensionamento in fase di esecuzione. Potrebbe, ad esempio, capitare che alcune risorse professionali dedichino alle attività del progetto per le quali era stato programmato il loro impiego solo una parte dell’impiego programmato, a causa di imprevisti o di sovraccarichi di lavoro nelle loro unità organizzative.

Ma, in fase di realizzazione delle attività progettuali, potrebbero emergere incertezze anche a causa del verificarsi di eventi che non erano stati previsti in fase di programmazione, ossia di rischi.

I rischi possono essere di varia natura: ambientali, tecnici, legislativi, ecc. Anche la necessità di coinvolgere risorse professionali interne o esterne all’Amministrazione e di “sincronizzare” i tempi del loro lavoro “quotidiano” con i tempi del progetto, può comportare, in fase di realizzazione delle attività, rischi di parziale indisponibilità delle risorse necessarie.

Dunque progetto, incertezze e rischi sono strettamente tra essi collegati.

2. I progetti interni

Nei progetti “interni” sia il committente che il responsabile del progetto sono interni all’organizzazione (Mikkelsen, Olsen e Riis, 1991; Yamasaki Sato e Gnanaratnam, 2014).

Sia nelle organizzazioni delle imprese private che della PA, i principali motivi dei progetti interni sono o la realizzazione di specifiche innovazioni (realizzazione di nuovi prodotti o servizi, implementazione di nuovi applicativi gestionali, riorganizzazioni aziendali, ecc.) o la risoluzione di problemi (ad esempio: semplificazione e digitalizzazione processi amministrativi, reingegnerizzazione dei processi per eliminare criticità, formazione del personale per migliorare l’efficienza nella gestione delle risorse, ecc.).

La realizzazione di specifici progetti collegati alla mission ed agli obiettivi strategici delle PA costituisce inoltre una significativa e crescente quota degli obiettivi operativi che, nell’ambito del ciclo di gestione della performance, vengono assegnati a dirigenti e funzionari delle organizzazioni della PA. In una ricerca in fase di svolgimento, da parte degli autori del volume, è emerso ad esempio che, per quanto riguarda le Amministrazioni degli Atenei italiani di grandi dimensioni (campione di 10 Atenei), gli obiettivi di natura progettuale riportati nel Piano della Performance 2020-22 costituiscono oltre il 25% del totale degli obiettivi operativi. Dalla ricerca è emerso anche che le tipologie di progetti maggiormente diffusi nelle Amministrazioni degli Atenei del campione sono le seguenti:

- revisione e digitalizzazione procedure e processi amministrativi;
- realizzazione banche dati per supporto a gestione didattica, ricerca e terza missione;
- sviluppo di procedure e processi di supporto a gestione didattica, ricerca e terza missione;
- realizzazione o potenziamento infrastrutture (edili, informatiche, di supporto a laboratori, ecc.);
- formazione e sviluppo risorse umane (personale tecnico e amministrativo, ecc.);
- sviluppo di nuove procedure per il miglioramento della qualità dei servizi.

Si tratta di tipologie di progetti che, è lecito ipotizzare, abbiano analogo o maggiore diffusione anche in altre Amministrazioni Pubbliche. Il miglioramento della qualità dei servizi, la riprogettazione organizzativa per facilitare la trasformazione digitale, la reingegnerizzazione dei processi amministrativi e la digitalizzazione delle procedure per la gestione dei processi costituiscono infatti le più diffuse e frequenti “spinte” all’innovazione nelle organizzazioni della Pubblica Amministrazione.

La decisione di dedicare questo volume alla gestione dei progetti interni nelle organizzazioni della PA è basata sui seguenti motivi:

- nell'ambito della crescente diffusione dei progetti nella PA, come riportato nel capitolo precedente, un ruolo predominante è svolto dai progetti interni, volti a realizzare processi di innovazione, di diversa natura, che consentano di migliorare la qualità dei servizi, di semplificare i procedimenti amministrativi, di ottimizzare i processi lavorativi, di digitalizzare i servizi offerti, ecc.;
- nel caso dei progetti esterni, la decisione di realizzare il progetto è generalmente preceduta da un'adeguata analisi del fabbisogno degli utilizzatori finali degli output progettuali, da studi di fattibilità tecnico-economica, dal processo di selezione dell'impresa sulla base di specifici criteri, in base alle normative in vigore. Laddove la decisione di realizzare un progetto interno è talvolta presa "di impulso", sulla base dell'intuizione. Capita che il progetto interno, proposto ad esempio da un dirigente o da un funzionario nell'ambito del ciclo di programmazione della performance, sia approvato dal referente gerarchico senza un'adeguata analisi sia della "necessità" del progetto (quale utilità produrranno i deliverable del progetto per gli utenti interni ed esterni dell'organizzazione? Quali esigenze sono destinati a soddisfare? In che modo la fruizione dei deliverable del progetto comporterà un miglioramento nella creazione di valore pubblico?) sia della "sostenibilità" del progetto (i deliverable del progetto sono realizzabili nell'arco di tempo ipotizzato? Le risorse professionali disponibili sono adeguate rispetto allo scopo del progetto? Le competenze interne all'organizzazione sono sufficienti per la realizzazione dei deliverable?);
- nel caso dei progetti affidati all'esterno (ad es. realizzazione di opere edili, sviluppo software), i responsabili del progetto (che operano per conto dell'azienda affidataria della commessa) hanno generalmente buone competenze ed esperienze per quanto riguarda il Project Management, laddove nel caso dei progetti interni capita spesso che la responsabilità del progetto sia, di fatto, affidata a risorse professionali che non hanno adeguate conoscenze e competenze in materia di gestione dei progetti;
- mentre nel caso dei progetti esterni la relazione tra l'azienda che realizza il progetto e il committente è regolata da precisi vincoli contrattuali in termini di costi e tempi di realizzazione e di requisiti da rispettare (capitolato tecnico), l'affidamento dei progetti interni ai responsabili di progetto avviene prevalentemente in modo informale. Inoltre può capitare che la risorsa professionale designata della responsabilità del progetto, pur avendo dei dubbi sullo scopo del progetto (bisogni da soddisfare, deliverable da realizzare, requisiti da rispettare) o sulla sostenibilità del progetto (tempi e risorse a disposizione) rinunci a chiedere al proprio "capo" ulteriori informazioni, per il timore di essere considerato troppo timoroso e poco sicuro di sé;

- nel caso di progetti affidati all'esterno, la realizzazione del progetto è soggetta ad un sistema di monitoraggio e controllo analitico, finalizzato a verificare, in itinere e in fase di rilascio dei deliverable, che questi siano pienamente conformi rispetto ai requisiti riportati nel capitolato tecnico e il processo di realizzazione dei deliverable avvenga nel pieno rispetto dei tempi contrattuali. Nel caso dei progetti interni, la sostanziale assenza nelle organizzazioni della PA di uffici di Project Management di supporto a Project Manager non professionali e la mancanza di sistemi di programmazione e controllo adatti alle specificità di tali tipi di progetti fanno sì che il monitoraggio e controllo dei progetti diventi un fenomeno "aleatorio", basato prevalentemente sulle competenze dei singoli responsabili del progetto e non su un vero e proprio sistema;
- nel caso dei progetti esterni, la verifica della conformità dei deliverable ai requisiti del capitolato viene effettuata nella fase di collaudo, e spesso il contratto prevede anche la fase di trasferimento dei deliverable agli utilizzatori finali, attraverso ad esempio la messa a disposizione di manuali, procedure operative, ecc. o attraverso addestramento e formazione. Nel caso dei progetti interni, la sostanziale assenza di procedure analoghe fa sì che molto spesso la fase di trasferimento degli output del progetto agli utilizzatori finali sia inadeguata o addirittura assente. Ad esempio:
 - viene sviluppata una nuova banca dati, ma senza effettuare dei test preliminari e senza curare il trasferimento agli utilizzatori finali (formazione, assistenza, ecc.). In tal caso potrebbe succedere che l'effettivo utilizzo della banca dati sia limitato ad un esiguo numero di utenti che non percepiscono benefici lavorativi dal suo utilizzo;
 - viene progettato e realizzato un corso di formazione professionale, i cui discenti non percepiscono alcuna utilità, al termine del corso, per quanto riguarda l'applicazione delle nuove conoscenze al proprio contesto lavorativo; viene digitalizzato il processo di erogazione di un servizio agli utenti esterni, ma buona parte di questi incontra difficoltà in fase di accesso e fruizione del servizio e a lungo andare gli accessi al servizio tendono a diminuire drasticamente.

3. I fattori critici nella gestione dei progetti interni nella PA

La letteratura internazionale evidenzia una serie di aspetti critici che caratterizzano i progetti interni nelle organizzazioni della PA:

- limitate informazioni sulle esigenze degli utenti finali dei destinatari dei deliverable;
- elevato numero di stakeholder, le cui esigenze possono a volte essere in contrasto;

- complessità spesso elevata, a causa di una serie di vincoli di diversa natura;
- scarsa attenzione alla programmazione ed al monitoraggio dei progetti;
- limitata diffusione della cultura e delle competenze di Project Management;
- ruolo del responsabile di progetti “interni” generalmente assente nei regolamenti organizzativi;
- generale assenza di uffici di supporto al Project Manager;
- frequente ricorso alla figura dell’Accidental Project Manager;
- limitati investimenti in formazione sul tema del PM;
- inadeguata presenza di sistemi di valutazione delle performance e di sistemi che possano incentivare l’assunzione di responsabilità di progetto;
- limitata attenzione alla valutazione dei risultati del progetto, per quanto riguarda l’*outcome* ossia il valore generato per gli utenti finali, interni ed esterni (maggiore fruibilità dei servizi, maggiore soddisfazione degli utenti, ecc.).

Tali criticità, molte delle quali sono tra esse interdipendenti, fanno sì che il rischio di insuccesso dei progetti interni nella PA sia particolarmente elevato.

Tra le diverse criticità sopra richiamate, una delle principali è la inadeguata descrizione dell’ambito e degli obiettivi del progetto, intendendo per ambito il “perimetro di azione del progetto”. Una inadeguata e carente descrizione degli obiettivi si riflette inevitabilmente sulla “qualità” della programmazione, del monitoraggio e della valutazione finale del progetto. Se non vi è infatti adeguata chiarezza sugli obiettivi da conseguire, come potrà il responsabile del progetto entrare, con cognizione di causa, nel merito di “cosa” occorra realizzare, con quali risultati, alla presenza di quali vincoli?

Sampietro (2018), sulla base di una serie di ricerche internazionali, evidenzia che la mancanza di obiettivi ben delineati e di una precisa definizione dell’ambito del progetto rischiano di ingenerare interpretazioni anche significativamente differenti del progetto da parte del committente, del responsabile del progetto, dei componenti del team di progetto. Ciò può dar luogo a incomprensioni e conflitti che possono influenzare negativamente il successo del progetto.

4. L’appropriata descrizione dell’ambito e degli obiettivi del progetto

È opportuno innanzitutto evidenziare che la finalità dei progetti interni alle organizzazioni della Pubblica Amministrazione è sempre la creazione