Università della Valle

d'Aosta Université de la

Valle d'Aoste

Facoltà di Scienze dell'Economia e della Gestione Aziendale

TESI DI LAUREA

Il project management nella Pubblica Amministrazione: i progetti europei

Candidato: Michelangelo Bellomo

N. Matr. 20C05765

Docente Relatore: Professoressa Elisa Maria Pintus

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

INDICE

INTRODUZIONE 5

1 IL PROJECT MANAGEMENT NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 7

1.1 IL PROJECT MANAGEMENT 7

1.2 I COMPITI, I PROCESSI, I PROGETTI, I PROGRAMMI 8

1.3 LE CARATTERISTICHE DEI PROGETTI 10

1.3.1 IL CICLO DI VITA DEL PROGETTO 11

1.3.2 IL CONO D'INCERTEZZA 13

1.4 IL PROJECT RISK MANAGEMENT 13

1.4.1 UNO STRUMENTO PER ANALIZZARE IL RISCHIO: IL VALORE MONETARIO PREVISTO (EVM) 15

1.4.2 LE RISPOSTE AL RISCHIO 15

1.5 GLI ATTORI ALL'INTERNO DEL PROJECT MANAGEMENT 17

1.5.1 IL PROJECT MANAGER 17

1.5.2 IL TEAM DI PROGETTO 18

1.5.3 I CLIENTI 19

1.5.4 I FORNITORI 19

2 IL FUNZIONAMENTO DEI PROGETTI EUROPEI SECONDO L'ATTUALE QUADRO NORMATIVO 21

2.1 IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 21

2.2 I FINANZIAMENTI EUROPEI: LE MODALITA DI GESTIONE 25

2.2.1 LA GESTIONE DIRETTA 25

2.2.2 LA GESTIONE INDIRETTA 26

2.2.3 LA GESTIONE CONCORRENTE E I FONDI STRUTTURALI 27

2.3 LE DISPOSIZIONI COMUNI SUI FONDI A GESTIONE CONCORRENTE: IL REGOLAMENTO 2021/1060 27

2.3.1 GLI OBIETTIVI STRATEGICI E CLIMATICI DEI FONDI A GESTIONE CONCORRENTE 28

2.3.2 L'ACCORDO DI PARTENARIATO 28

2.3.3 IL QUADRO DI RIFERIMENTO DELL'EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE 29

2.3.4 PREPARAZIONE E PRESENTAZIONE DEI PROGRAMMI 30

2.3.5 IL COMITATO DI SORVEGLIANZA 30

2.3.6 LA VISIBILITA E LA COMUNICAZIONE 30

2.3.7 L'AUTORITA DI GESTIONE 31

2.3.8 L'AUTORITA DI AUDIT 31

2.3.9 LA DISTRIBUZIONE DEI FONDI PER LA GESTIONE CONCORRENTE 32

3 LE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE, TERRITORIALE E IL PROJECT MANAGEMENT 35

3.1 INTRODUZIONE ALLE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE, TERRITORIALE: LA RILEVANZA DEGLI ARTICOLI 174-178 35

3.2 IL FONDO SOCIALE EUROPEO PLUS 35

3.2.2 IL FSE+ NELLA REGIONE AUTONOMA DELLA VALLE D'AOSTA 37
3.3. IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE 38
3.3.2 IL FESR NELLA REGIONE AUTONOMA DELLA VALLE D'AOSTA 40
3.4 IL FONDO INTERREG 42
3.4.2 IL FONDO INTERREG NELLA REGIONE AUTONOMA DELLA VALLE D'AOSTA 44
4 LE TECNICHE E GLI STRUMENTI A SUPPORTO DELLA PROGETTAZIONE EUROPEA E L'ITER DI COSTRUZIONE DEI SINGOLI PROGETTI 50
4.1 IL PROJECT CYCLE MANAGEMENT 50
4.2 LA FASE DI PROGRAMMAZIONE 51
4.2.2 IL BANDO E LE LINEE GUIDA 52
4.3 LA FASE DI IDENTIFICAZIONE 53
4.4 LA FASE DI FORMULAZIONE 54
4.4.2 IL LOGICAL FRAMEWORK APPROACH 55
4.4.3 LA SWOT ANALYSIS 57
4.4.3 LA WORK BREAKDOWN STRUCTURE (WBS) 59
4.4.4 IL PROPOSAL MANAGEMENT 61
4.5 LA FASE DI REALIZZAZIONE 61
4.5.1 IL DIAGRAMMA DI GANTT 61
4.6 VALUTAZIONE E AUDIT 62
CONCLUSIONI 64
BIBLIOGRAFIA 65
SITOGRAFIA 66
RINGRAZIAMENTI 67

INTRODUZIONE

La scelta di affrontare la tesi prendendo le mosse dalle “tecniche di project management” applicate alle istituzioni pubbliche deriva dalla scoperta di tale disciplina durante la mia esperienza presso la struttura Analisi Scientifiche, Conservazione e Progetti Cofinanziati della Regione Valle d’Aosta.

In tale struttura ho avuto la possibilità di effettuare un tirocinio della durata di 6 mesi, da aprile a settembre 2023. All’interno dell’ufficio sopra menzionato, ho avuto modo di scoprire la materia del project management poiché in esso una delle attività principali è quella di elaborare progetti, dalle fasi iniziali sino alla chiusura.

Durante la mia esperienza ho avuto modo di interessarmi sempre di più al project management e di analizzarlo in varie forme, approfondendone gli aspetti teorici e osservando quali aspetti della letteratura scientifica del project management venissero applicati.

Inoltre, analizzando la legislazione europea che regola questo tipo di materia, durante la mia esperienza, e partecipando personalmente a riunioni e organizzazioni di eventi e osservando le tipologie di strumenti utilizzati per implementare i progetti ideati, ho potuto mettere sul campo il mio corso di studi universitari con uno sguardo più analitico.

Inizialmente, essendo la materia a me, sino ad allora, totalmente sconosciuta, mi sono posto varie domande: che cos’è il project management? Che cos’è un progetto? Qual è la differenza tra un programma e un progetto? Cosa sono i progetti europei? Chi li predispone? Come può un ente pubblico beneficiare di un progetto europeo? Attraverso quali strumenti?

L’obiettivo prioritario della tesi sarà, quindi, quello di dare delle risposte a tali domande, cercando di analizzare la materia da un punto di vista dapprima teorico, inquadrando gli elementi chiave del project management e dei progetti, e quali caratteristiche li contraddistinguono.

In seguito, nel secondo capitolo, verrà effettuata un’introduzione ai progetti europei, partendo dalla predisposizione degli strumenti di gestione, primo fra tutti il budget, da parte della Commissione Europea per poi analizzare le principali caratteristiche dei programmi europei a livello legislativo. Verrà, inoltre, effettuato un focus sui fondi a gestione concorrente, per due ordini di ragioni.

Innanzitutto, tali fondi sono i più utilizzati occupando, come si vedrà nel corso dell’elaborato, circa il 70% del budget totale.

Inoltre, all’interno dei fondi a gestione concorrente, sono contenuti i programmi, soprattutto il fondo Interreg, che ho potuto conoscere con specifica attenzione durante il mio tirocinio presso la citata struttura Analisi scientifiche, Conservazione e Progetti Cofinanziati.

All’interno del terzo capitolo si presenteranno i principali programmi europei che ho avuto modo di osservare: verrà effettuata un’analisi dal punto di vista giuridico, con annesso un focus su come la Regione Autonoma della Valle d’Aosta utilizza tali fondi e per quali scopi.

Infine, all'interno del quarto e ultimo capitolo, con un approccio certamente più consapevole e attento all'analisi sul campo, verrà mostrato lo strumento del project cycle management, elemento chiave all'interno della disciplina delle Amministrazione pubbliche.

Come si vedrà, esso permette di gestire un progetto europeo avendo la possibilità di modificarne gli aspetti in ogni stadio, in seguito, per ogni fase, verranno presentate le attività principali compiute dall'Unione Europea e dall'ente beneficiario, e verranno descritti i principali strumenti a supporto del team di progetto.

All'interno dell'elaborato, soprattutto nel quarto capitolo, vari elementi di analisi e proposizione saranno caratterizzati dall'esperienza personale presso la Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione e Progetti Cofinanziati.

1 IL PROJECT MANAGEMENT NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

All'interno del seguente capitolo, verranno presentati i due elementi principali, a livello teorico, dell'elaborato: il project management e i progetti. Verranno, dapprima, analizzati gli aspetti fondamentali del project management, dal punto di vista della sua applicabilità nella Pubblica Amministrazione (PA), per avere un quadro completo della materia e di come essa venga applicata all'interno dei progetti europei, ambito di attenzione privilegiata nella tesi. In seguito, si osserveranno tutti gli aspetti con cui il project management diventa snodo fondamentale, fra le tecniche di management pubblico, per la gestione dei progetti.

Verranno, quindi, presentate le differenze tra i programmi, i progetti, i processi e i compiti.

Inoltre, si mostrerà un approfondimento sulle caratteristiche peculiari del progetto, come ad esempio il ciclo di vita ed il cono d'incertezza e verrà analizzato il concetto di rischio nella disciplina del project management. Infine, si prenderà in esame il contesto in cui il project management viene applicato, ponendo un'attenzione specifica al ruolo di tutti gli attori che vi partecipano.

1.1 IL PROJECT MANAGEMENT

All'interno sia di istituzioni pubbliche che private, gli individui, al fine di raggiungere degli obiettivi a lungo termine, si organizzano, suddividendo il proprio lavoro in programmi, progetti, processi e compiti. È quindi possibile definire il project management come un "sistema gestionale orientato ai risultati"[1] dove si applicano conoscenze, strumenti e abilità al fine di selezionare, autorizzare, pianificare e implementare tutte le fasi che portano al compimento di un obiettivo a lungo termine.

Il project management deve, quindi, essere adattato in base alla tipologia e alla complessità dei propri propositi, con lo scopo, generalmente, di rispettare i seguenti obiettivi:

- La consegna dei "deliverables"[2] secondo i termini prefissati;
- La soddisfazione delle aspettative dei portatori di interesse[3];
- L'individuazione delle attività chiave del progetto;
- La minimizzazione del tempo di realizzazione del progetto.

---

[1] *Fonte: Perano M. (2015)*

[2] *All'interno della disciplina del project management, con deliverable si intende "il risultato tangibile, la sintesi degli obiettivi, il risultato consegnabile, ma anche gli obbiettivi da raggiungere con un progetto".*
Fonte: Perano M. (2015)

[3] *Treccani definisce gli stakeholders come: "tutti i soggetti, individui od organizzazioni, attivamente coinvolti in un'iniziativa economica, il cui interesse è negativamente o positivamente influenzato dal risultato dell'esecuzione, o dall'andamento, dell'iniziativa e la cui azione o reazione a sua volta influenza le fasi o il completamento di un progetto o il destino di un'organizzazione." È possibile definire quindi ogni attore coinvolto nell'ambiente di progetto come uno stakeholder: il project manager, il suo team, i clienti, i fornitori.*

1.2 I COMPITI, I PROCESSI, I PROGETTI, I PROGRAMMI

Nel linguaggio comune, spesso, i compiti, i processi, i progetti e i programmi sono visti come sinonimi.

In realtà, però, sussistono importanti differenze.

I compiti si possono definire come attività elementari di breve durata, che, se compiuti all'interno di un sistema organizzato, portano alla formazione di un processo. Si pensi, ad esempio, ad una catena di montaggio, dove, grazie allo svolgimento dei vari compiti, si compie un processo produttivo.

Il processo è descritto come uno sforzo routinario che viene effettuato abitualmente all'interno di un'azienda con l'obiettivo di realizzare un output. Si pensi, ad esempio, ai vari processi produttivi presenti all'interno di un'azienda, come la lavorazione delle materie prime, o ai processi amministrativi, come quelli strumentali alla retribuzione dei dipendenti.

Il progetto, come chiarito dal Project Management Body of Knowledge (PMBOK)[4], è uno sforzo temporaneo atto a creare i seguenti deliverables:

- Un prodotto unico, come ad esempio la costruzione di un palazzo;
- Un servizio unico, come ad esempio la realizzazione di un nuovo software;
- Un risultato unico, come ad esempio una statistica, una tendenza o un dato derivante da un progetto di ricerca;
- Una combinazione dei tre[5].

I progetti, nonostante differiscano l'uno dall'altro sotto tantissimi aspetti, sono tutti caratterizzati da elementi comuni[6]:

- Obiettivi chiari e definiti: per ogni progetto devono essere determinati in modo preciso gli obiettivi al fine di portarlo a termine con successo;
- Unicità: ogni progetto può essere unico a livello di deliverable, come ad esempio in un progetto di ricerca, oppure può essere unico a livello di processo: si pensi ad esempio alla fabbricazione di un palazzo: anche se il risultato finale può essere uguale a molti altri già costruiti, è impossibile che l'esecuzione sia perfettamente identica, infatti, un semplice imprevisto come un maltempo, l'infortunio di un operaio o il ritardo di consegna di una materia prima, cambia le modalità con cui viene costruito l'edificio;
- Temporaneità: un progetto ha un inizio e una scadenza ben definita, che si determina con uno dei seguenti eventi:
    - Il raggiungimento degli obiettivi del progetto;
    - L'impossibilità di raggiungere gli obiettivi;

---

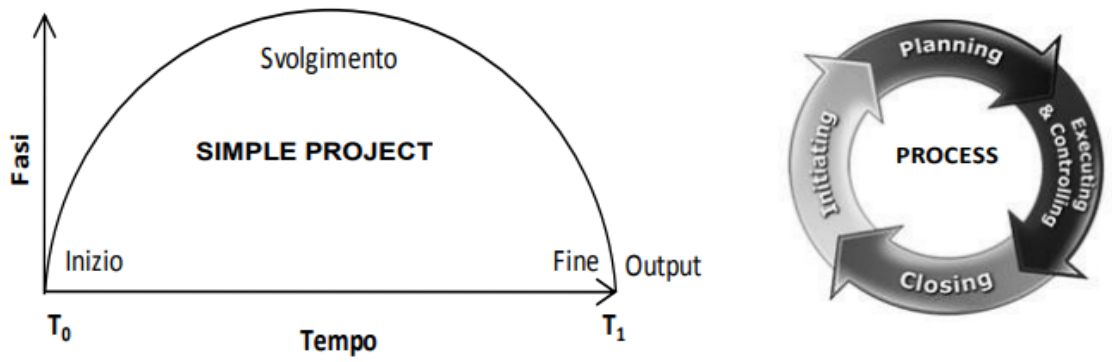
[4] Il Project Management Body of Knowledge è una guida pubblicata dal Project Management Institute che contiene tutte le pratiche comuni e standardizzate riguardanti la materia del project management. L'ultima versione pubblicata è quella del 2017, che sostituisce le precedenti versioni del: 2000, 2004, 2008, 2013.
[5] Project Management Institute (2018).

[6] Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati della Regione Valle d'Aosta.

    - L'esaurimento dei fondi destinati al progetto;
    - L'esaurimento delle risorse umane destinate al progetto;
    - L'impossibilità di portare avanti il progetto per cause legali;
- Multidisciplinarietà: un progetto coinvolge sempre differenti aree disciplinari: ad esempio, un progetto di ricerca che ha l'obiettivo di sviluppare un nuovo farmaco coinvolgerà attori di settori differenti: si avrà un management che definisce compiti e processi del progetto, chimici e biologi che si occupano della creazione del farmaco, informatici che hanno il compito di raccogliere i dati e analizzarli;
- Risorse limitate: a livello di budget, di tempo, e di personale, il progetto ha risorse scarse e circoscritte e, al fine di implementarlo, è necessaria una migliore allocazione di esse.

Si può quindi affermare che i processi e i progetti hanno due cicli di vita opposti: mentre quello del progetto è unico, quello del processo, essendo un'attività routinaria, è ciclico.

Figura 1.1 Confronto tra il ciclo di un progetto e il ciclo di un processo



Fonte: Perano M. (2015)

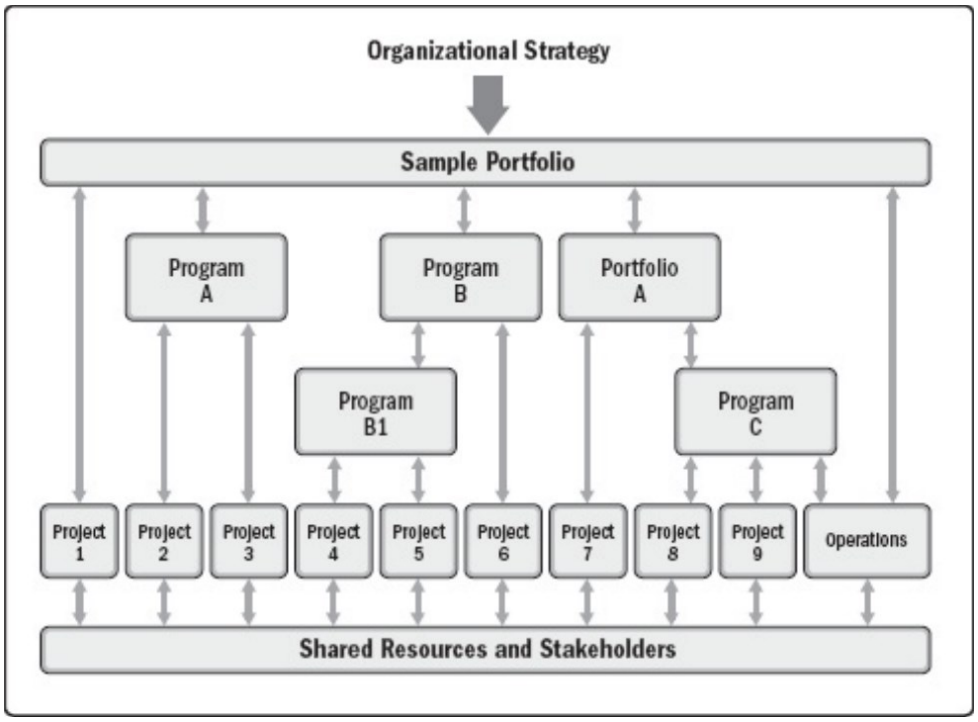
Come si evince dalla figura 1.1, il progetto si muove secondo l'asse del tempo, passando dal tempo T0, che decreta l'inizio del progetto, al tempo T1, che invece ne decreta la fine. Osservando invece lo schema del processo si può vedere come le fasi siano tra loro collegate in modo ciclico: a seguito della chiusura del processo si riparte -immediatamente- con l'inizio, per poi proseguire con i successivi stadi.

Il programma è definito come un'iniziativa a lungo termine che, al suo interno, include vari progetti. Un programma può, quindi, dirsi compiuto nel momento in cui tutti i progetti che ne fanno parte sono stati completati.

Si aggiunge, infine, il portfolio di progetto, ovvero il portafoglio di programmi e di progetti che definisce la strategia di un'azienda, un'istituzione, un gruppo[7].

[7] *Project Management Institute (2018).*

Figura 1.2 Il portfolio di progetto



Fonte: Project Management Institute (2018)

La figura 1.2 permette di cogliere la definizione di portfolio di progetto.

Infatti, osservando lo schema dal basso, è possibile notare come un'azienda, istituzione, gruppo, che quindi condivide risorse e stakeholders, attivi una gamma di progetti, racchiusi a loro volta in determinati programmi, facenti tutti parte dello stesso portfolio. In questo modo, quindi, un'organizzazione è in grado di schematizzare e tenere sotto controllo i propri progetti, aumentando le possibilità di realizzarli.

Anche all'interno della Pubblica amministrazione questa connotazione persiste: come si vedrà nei prossimi capitoli, infatti, la Commissione Europea predispone dei finanziamenti attraverso vari programmi e sarà compito dell'ente pubblico ideare e implementare vari progetti attraverso questi fondi.

Inoltre, come si affronterà nel quarto capitolo, è importante per l'ente dividere il progetto in vari "pacchetti di lavoro" che è possibile comparare ai processi, che si completeranno effettuando delle "tasks", similarmente ai compiti.

1.3 LE CARATTERISTICHE DEI PROGETTI

Nei seguenti paragrafi verranno presentate due caratteristiche peculiari dei progetti: il ciclo di vita, che essendo caratterizzato da temporaneità avrà un inizio e una fine certa; il cono d'incertezza,

ovvero la precisione con cui si può determinare in che modo si concluderà il progetto durante i vari stadi.

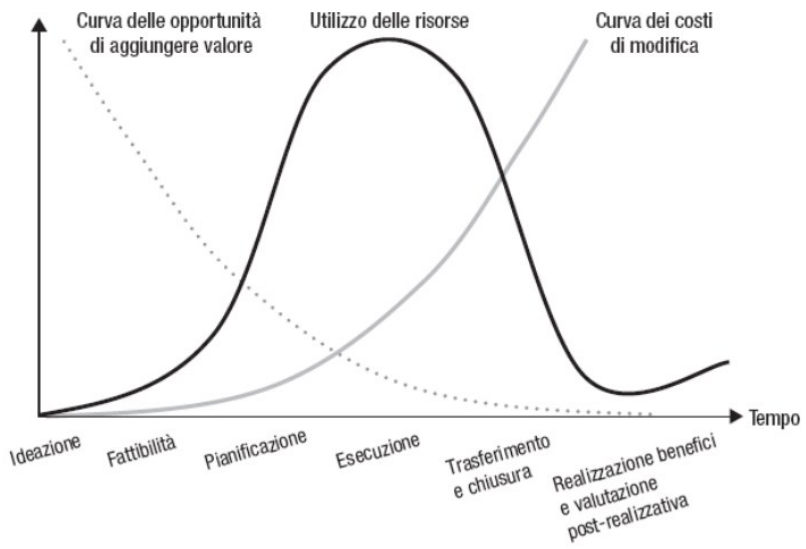
1.3.1 IL CICLO DI VITA DEL PROGETTO

Un progetto si compone di varie fasi, dove il management, per ogni stadio, avrà il compito di prendere delle decisioni al fine di garantirne la completa realizzazione. È possibile dividere il ciclo di vita di un progetto in cinque fasi[8]:

1) Ideazione: Durante la fase di ideazione, viene espresso il bisogno di risolvere un'insoddisfazione o si presenta un'opportunità che porta alla decisione di elaborare un progetto: viene innanzitutto verificata la fattibilità, in seguito viene analizzato il portafoglio di risorse a disposizione, a livello di budget, tempo, e personale, e infine viene stilata una prima bozza di programma, che serve a definire in linea generale i primi obiettivi e deliverables che si intende conseguire. Tra gli output di questa fase è possibile indentificare il "Business case", ovvero il documento che giustifica la nascita del progetto, e lo studio di fattibilità, ovvero il materiale che indica secondo quali criteri è possibile portare a termine il progetto;
2) Pianificazione: durante la fase di pianificazione si definiscono le attività, si ricercano le competenze necessarie per lo svolgimento del progetto, si costituiscono i gruppi di lavoro, dando così vita al project management team, dove verranno definiti in modo dettagliato i deliverables da realizzare. L'output della fase di pianificazione è il piano di gestione del progetto, detto anche project management plan;
3) Esecuzione: è la fase operativa del progetto, dove vengono impiegati il maggior numero di risorse e sforzi. È stimato che circa l'80% del budget sia utilizzato durante la fase operativa.
4) Controllo: è una fase che si sviluppa durante lo stadio di pianificazione e attuazione, dove si misura lo scostamento degli obiettivi raggiunti rispetto alle previsioni, e si provvede a modificare i propri programmi in caso di imprevisti o ritardi;
5) Chiusura: fase in cui si ultimano i controlli e le verifiche finali, e si analizza l'andamento generale del progetto in base al rispetto delle scadenze e alla realizzazione dei deliverables. In questo stadio si archiviano i documenti relativi al progetto per la rendicontazione e si predispone l'output finale del progetto. Si aggiunge, allo stadio di chiusura, la fase di trasferimento, dove l'obiettivo del project management team è quello di tramandare le proprie conoscenze ed esperienze agli operatori che dovranno in seguito gestire i nuovi processi generati alla conclusione del progetto.

[8] *Sampietro M. (2021).*

Grafico 1.2 Il ciclo di vita del progetto



Fonte: Sampietro M. (2021)

Il grafico 1.1 mostra, durante le varie fasi del ciclo di vita di progetto, come si muovono -usualmente- le variabili "curva delle opportunità di aggiungere valore", "utilizzo delle risorse", e "curva dei costi di modifica". Si può notare come, durante il corso del progetto, si hanno molte più possibilità di aggiungere valore durante le fasi di ideazione e pianificazione, poiché il progetto è ancora in fase embrionale, di conseguenza, allo stesso tempo, è più vantaggioso e meno costoso apportare modifiche durante le prime fasi, quando il progetto non è ancora stato implementato.

Si pensi, ad esempio, alla costruzione di una casa: finché si è nello stadio di pianificazione è possibile modificare ogni componente del progetto con costi molto bassi, ma, una volta costruito, apportare cambiamenti diventa dispendioso sia a livello di tempo che di risorse economiche.

Osservando ancora il grafico, si può notare come la parte più ingente delle risorse è utilizzata durante la fase di esecuzione, dove, infatti, è impiegata la maggior parte del personale e delle materie prime. Anche all'interno della Pubblica amministrazione il ciclo di vita del progetto segue un andamento lineare, ma, a differenza di quanto succede in ambiti privati, il tipo di approccio a livello di gestione è differente: infatti, come si vedrà nei prossimi capitoli, le amministrazioni pubbliche, al fine di gestire un progetto europeo, si affideranno al project cycle management, strumento che, ormai dal 1992, è regolato e utilizzato dalla Commissione Europea[9].

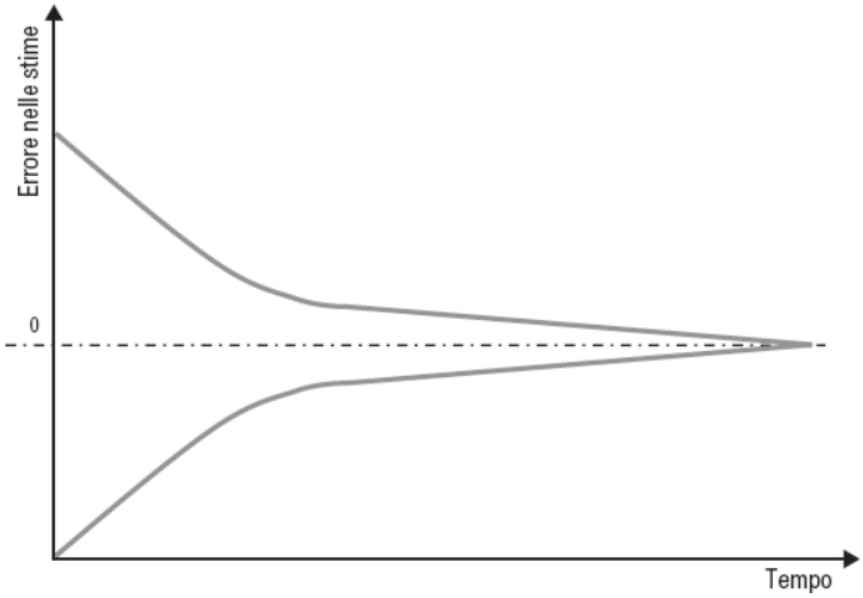
[9] Project cycle management volume 1, 2004.

1.3.2 IL CONO D'INCERTEZZA

È impossibile prevedere perfettamente l'andamento di un progetto lungo il suo asse temporale. Si pensi, ad esempio, ad un progetto di ricerca in cui è necessario ripetere un esperimento più volte rispetto a quanto si era ipotizzato, oppure, più semplicemente, ad un imprevisto che può allungare i tempi di consegna dei deliverables o che obbliga il management a ripensare alla distribuzione del budget.

Come mostrato dal grafico 1.2, di seguito riportato, sull'asse delle ascisse viene indicato il tempo, mentre su quello delle ordinate viene indicato l'errore nelle stime. La linea tratteggiata rappresenta il valore reale del progetto, mentre le due linee curve al di sopra e al di sotto mostrano il cono d'incertezza che, come si può evincere dal disegno, si restringe sempre di più avvicinandosi alla linea tratteggiata con l'aumentare del tempo. L'errore nelle stime è più grande all'inizio, nel momento in cui il project management team ipotizza una stima per ogni variabile, ma, più si avanza nella realizzazione del progetto, più il team è velocemente in grado di "aggiustare" le proprie ipotesi verso il loro valore reale.[10]

Grafico 1.2 Il ciclo di vita del progetto



Fonte: Sampietro M. (2021)

1.4 IL PROJECT RISK MANAGEMENT

I progetti, come visto in precedenza, sono caratterizzati da incertezza, è quindi molto importante che gli attori organizzativi siano in grado di gestire i rischi. Nasce, e si sviluppa, in tempi più recenti,

[10] *Sampietro M. (2021)*

quindi, la disciplina del project risk management, ovvero una branca del project management che si occupa di riconoscere, valutare, prevedere e amministrare il rischio.

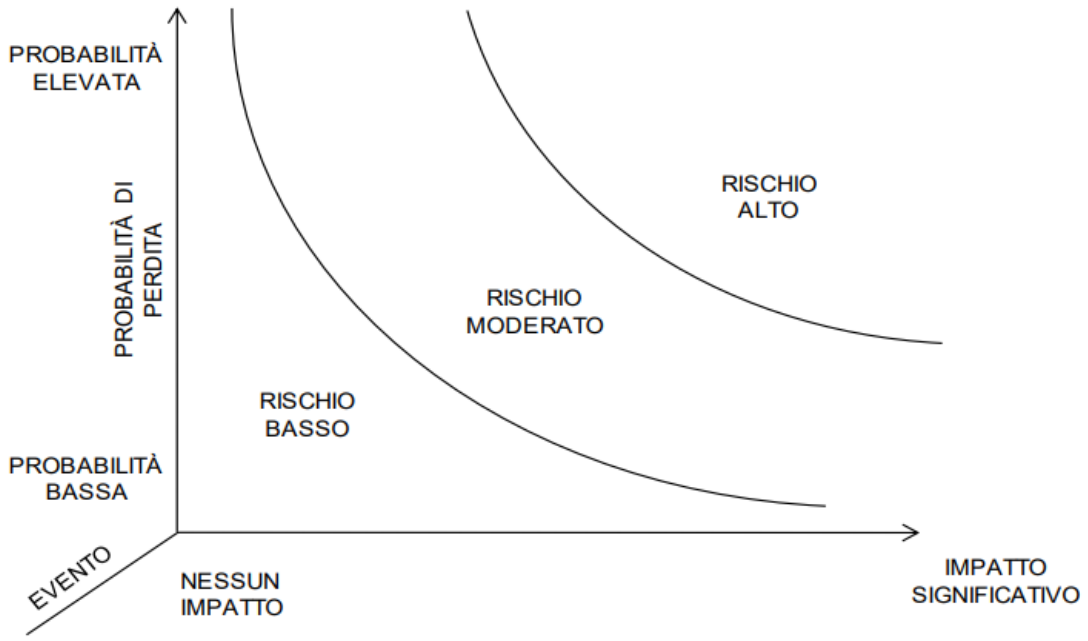
All'interno della letteratura scientifica, il rischio viene identificato come una "incertezza misurabile"[11], che si origina nel momento in cui si sviluppa un deliverable, da diverse fonti:

- L'identificazione delle necessità dei consumatori;
- Lo sviluppo e le conoscenze in ambito tecnologico;
- Le strategie della concorrenza;
- La disponibilità delle risorse.

I parametri di rischio di un determinato evento sono:

- La probabilità che l'evento stesso accada;
- La gravità dell'evento in caso si verificasse.[12]

Figura 1.3 Il rischio di un evento



Fonte: H. Kerzner (2005)

Come si può notare dalla figura 1.3, sull'asse delle ascisse è posizionato l'impatto dell'evento, mentre sulle ordinate la probabilità che esso accada, il livello di rischio è determinato dalla combinazione dei due parametri: un rischio alto è dato da un'alta probabilità che l'evento si verifichi combinato con un impatto significativo del fenomeno sul progetto.

[11] *Come specificato dall'autore Knight, vi è una distinzione tra "incertezza misurabile" ovvero un'incertezza che può essere rappresentata con una probabilità, e "incertezza non misurabile", quindi un'incertezza di cui non può essere rappresentata statisticamente la probabilità.*
[12] *Perano M. (2015).*

Si pensi, ad esempio, ad un progetto di costruzione di una casa: utilizzare un materiale di scarsa qualità è un rischio elevato, perché le probabilità che la casa ceda sono elevate, e l'impatto sarebbe devastante, si pensi, invece, per assurdo, alla caduta di un meteorite sulla casa in costruzione: nonostante la gravità di tale accadimento sia spropositata, le possibilità che esso accada sono trascurabili, rendendo il fenomeno un evento a basso rischio.

1.4.1 UNO STRUMENTO PER ANALIZZARE IL RISCHIO: IL VALORE MONETARIO PREVISTO (EVM)

Nella letteratura scientifica sul project risk management esistono molti strumenti qualitativi e quantitativi per analizzare l'impatto e la probabilità di accadimento di un evento.

Ad esempio, tra i metodi quantitativi, si trova il valore monetario previsto, che si ottiene assegnando ad un evento due valori: uno che indica la probabilità che l'evento si verifichi, e l'altro che indica la significatività dell'evento sul progetto. Una volta assegnati i parametri, si esegue una moltiplicazione tra i due numeri, ottenendo così il valore monetario previsto. Se il valore è positivo, allora è possibile stimare l'evento come un'opportunità, se invece è negativo, è necessario considerare il fenomeno come un rischio[13].

1.4.2 LE RISPOSTE AL RISCHIO

In seguito all'analisi qualitativa e quantitativa, il team di progetto è in grado di identificare i rischi e classificarli in base alla probabilità di accadimento e all'impatto. Una volta localizzato il problema, viene individuata la miglior strategia per rispondere al rischio.

Esistono differenti tipi di risposte al rischio:

- Evitare: attraverso questa strategia si decide, a seguito dell'individuazione della minaccia, di cambiare strategia variando il processo produttivo dei deliverables, modificando il project management plan o addirittura rinunciando al progetto, evitando così i rischi del piano iniziale. È importante notare che le modifiche apportate al project management plan, nonostante permettano di evitare i rischi inizialmente individuati, apriranno le porte a nuove minacce, è quindi importante che il project team ponderi con attenzione quale piano seguire. La tecnica "evitare" è utilizzata prevalentemente per rischi con un alto impatto e un'alta probabilità di accadimento;
- Trasferire: con questa strategia il project team intende far ricadere il rischio su un altro soggetto. Si pensi ad esempio all'utilizzo di un'assicurazione per coprirsi da eventuali imprevisti, o, in ambito finanziario, ad uno strumento per eliminare il rischio di cambio. Nella pratica, però, è una tecnica abbastanza difficile da eseguire efficientemente: si pensi ad esempio ad un'assicurazione contro furti, incidenti, ritardi o sul trasporto di una materia prima fondamentale per la buona riuscita del progetto: nonostante

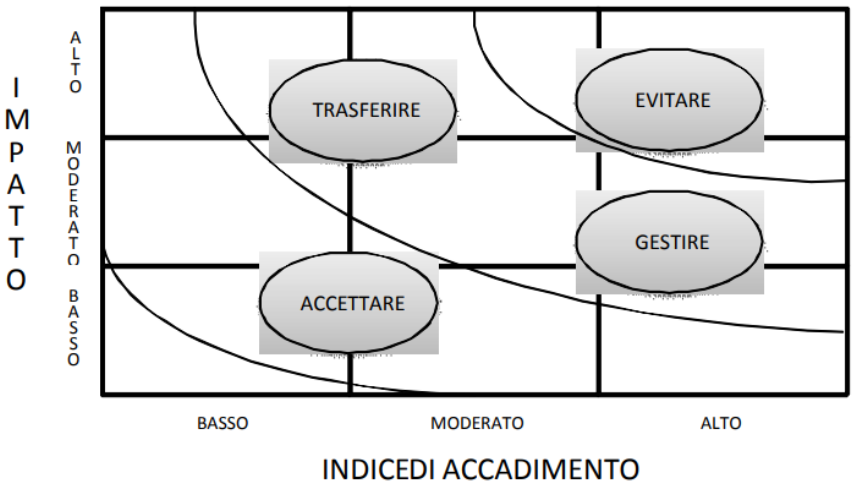
[13] Monitorare le performance di progetto con l'Earned Value Management (miriamlanzetta.com) .

l'assicurazione, il rischio non è totalmente trasferito: un eventuale ritardo della materia prima comporterebbe a prescindere un ritardo nella consegna dei prodotti, mantenendo quindi la minaccia. Per questo, più che di "trasferire", quindi spostare in toto la minaccia su un altro soggetto, spesso si parla di "condividere", quindi dividere il pericolo tra i vari attori;

- Gestire: attraverso l'utilizzo di questa tecnica, si intende ridurre le probabilità di accadimento e l'impatto di un evento cambiando le modalità operative con il quale si sta implementando il progetto, senza però stravolgerne il piano. Si pensi ad esempio ad un progetto di ricerca in cui è necessario svolgere un esperimento che potrebbe mettere a rischio l'incolumità di un operatore, cambiando semplicemente le misure di sicurezza, è possibile diminuire impatto e probabilità dell'accadimento;
- Accettare: nel momento in cui la minaccia ha buone possibilità di non accadere e ha un impatto non determinante, ed è impossibile o esageratamente dispendioso in termini di costi utilizzare le altre strategie, si può pensare di accettare il rischio.[14]

Osservando la figura 1.4, di seguito riportata, si può notare come le varie risposte al rischio possano essere inserite all'interno di una matrice, classificandole a seconda dell'impatto e dell'indice di accadimento. È quindi consigliabile, in caso vi siano degli eventi con un elevato rischio, cercare di evitarli mentre, per eventi con un basso tasso di rischio, è possibile semplicemente decidere di accettare il rischio, poiché probabilmente sono più le risorse che si utilizzerebbero per diminuire l'impatto e l'indice di accadimento del rischio, che quelle che si andrebbero a spendere in caso di effettivo avvenimento dell'evento.

Figura 1.4 Le tipologie di risposta al rischio



Fonte: Perano M. (2015)

[14] *Sampietro M. (2021)*

1.5 GLI ATTORI ALL'INTERNO DEL PROJECT MANAGEMENT

In materia di project management, gli attori degli stessi hanno un ruolo cruciale. Difatti, vengono coinvolti una vasta gamma di attori che, in base alle loro azioni, favoriscono o ostacolano l'esito finale del progetto.

Ovviamente, essendo il project management un tema ormai molto ampio e con solide basi scientifiche a supporto, in base alla tipologia e alle specificità dei progetti gli attori coinvolti possono essere molteplici. Nei seguenti paragrafi verranno presentati i più comuni, considerando soprattutto coloro che sono presenti all'interno delle pubbliche amministrazioni.

1.5.1 IL PROJECT MANAGER

Il project manager è una figura temporanea, nell'azienda, nella area organizzativa deputata all'azione di progetto, cui viene affidato il mandato del progetto, è il responsabile di esso e ha il compito di supervisionare le sue variabili fondamentali come ad esempio il budget, il personale, il tempo, i rischi, gli approvvigionamenti e le comunicazioni per tutte le fasi del progetto[15] stesso.

Inoltre, il project manager, per poter governare al meglio un progetto, necessita di possedere ulteriori soft skills, oltre a quelle comuni a tutti gli operatori del settore manageriale, come ad esempio:

- Saper scindere le abilità tecniche da quelle manageriali: le competenze tecniche aiutano il manager a discutere con gli esperti del team al fine di prendere decisioni ponderate, ma allo stesso tempo non deve entrare in conflitto con i tecnici pretendendo di prendere il loro posto, per evitare di creare un clima di tensione e demotivare lo specialista;
- Essere in grado di prendere decisioni da solo: l'aiuto del team è importante ma, spesso, all'interno del gruppo sussistono idee conflittuali e contrastanti, è quindi compito del manager prendere la decisione che, secondo lui, è più funzionale al progetto;
- Avere l'abilità di proteggere il gruppo dagli eventi esterni: imprevisti, incidenti, ritardi sono all'ordine del giorno nell'implementazione di un progetto, il project manager deve essere in grado di assorbire velocemente i danni e non mettere sotto pressione la squadra, con l'obiettivo di permettere al gruppo di lavorare sotto le migliori condizioni;
- Adattabilità: il project manager deve essere in grado di cogliere le variabili che si presentano durante la realizzazione del progetto, e apportare le modifiche necessarie per implementarlo con successo[16].

[15] *Perano M. (2015)*
[16] *Sampietro M. (2021).*

1.5.2 IL TEAM DI PROGETTO

Il team di progetto, o anche project management team, è quel gruppo di persone che supporta il lavoro del project manager attraverso lo svolgimento delle attività necessarie per completare gli obiettivi del progetto. Il team di progetto può essere definito anche come uno degli stakeholders più importanti, in quanto l'esito del progetto è strettamente collegato alla capacità di innestare, da parte dei componenti del gruppo di progetto, competenza e qualità nello svolgere i compiti assegnati. È, quindi, necessario che il project manager scelga con attenzione i suoi membri, in modo da riuscire a portare a termine il progetto con standard qualitativi di alto livello. Il gruppo, nonostante lo sviluppo di innumerevoli tipologie di progetti che portano a richiedere competenze sempre più differenti e specifiche, deve possedere alcuni tratti distintivi per creare condizioni di successo dell'approccio di tipo project management, tra i quali:

- Avere una visione d'insieme: significa che i membri devono conoscere qual è il quadro generale della situazione attuale, e a quale quadro futuro il gruppo tende ad aspirare. In questo modo è possibile lavorare seguendo un'unica traiettoria, e tutte le proposte, idee e obiezioni saranno tese con l'obiettivo di completare il progetto. È quindi compito del project manager, nelle fasi embrionali, instaurare nella mente del suo team la corretta visione d'insieme;
- Apertura al dialogo: è necessario che i membri del gruppo siano pronti ad ascoltare le critiche altrui e ad accogliere le nuove suggestioni, anche se non coerenti con l'idea personale del singolo;
- Non aver timore di prendere iniziative: nel momento in cui si ha una visione d'insieme chiara e condivisa, i team member possono svolgere il lavoro in autonomia sotto la supervisione del project manager, che sarà quindi esulato dal compito di spronare il gruppo a svolgere ogni attività. Al contrario, nel caso in cui il quadro d'insieme fosse dispersivo e non approvato, le iniziative del singolo possono trasformarsi in un vero dramma per il project manager, poiché gli elementi inizierebbero a prendere decisioni che non sono coerenti col progetto, con il conseguente rischio di non riuscire a completarne gli obiettivi.
- Adattabilità: esattamente come per il project manager, anche il gruppo deve essere in grado di cambiare le proprie idee ed essere in grado di prendere velocemente decisioni in un ambiente dinamico come quello di progetto;
- Influenza: è la capacità da parte degli elementi del gruppo di essere in grado di riuscire a convincere gli altri membri del gruppo di progetto ad accettare le proprie idee non per via di un potere formale o una superiorità gerarchica, ma perché si ha una proposta vincente che potrebbe migliorare qualitativamente l'esito del progetto. Se si esercita in modo non corretto la propria influenza, si rischia di prevaricare gli altri con suggestioni che potrebbero rilevarsi errate, o, al contrario, si rischia che una scarsa influenza porti a scartare proposte potenzialmente molto interessanti.

1.5.3 I CLIENTI

Il cliente è uno stakeholder che, ad oggi, ha un'importanza cruciale all'interno del progetto. In passato si poteva definire, all'interno di un contesto progettuale, come colui che riceveva la consegna dei deliverables, denotando quindi come il rapporto tra project management team e consumatore si compiesse solo negli atti conclusivi del progetto. In realtà, attualmente, in un ambiente sempre più dinamico come quello del project management, il cliente riveste un ruolo fondamentale poiché il team di progetto deve essere in grado di comprendere e, in seguito, soddisfare le sue esigenze. Ciò può avvenire solo attraverso una collaborazione continuativa tra cliente e project team.

1.5.4 I FORNITORI

Spesso non considerati all'interno del contesto progettuale, i fornitori esercitano una grande influenza sul risultato finale del progetto: è compito del project manager essere in grado di valutare e scegliere fornitori adeguati, possibilmente con esperienza nel campo del project management e disposti a una collaborazione continua lungo la durata del processo e disponibili in caso di emergenze o imprevisti. Infatti, un ritardo nella consegna delle materie prime o un'incomprensione su ciò che il team di progetto necessita, può portare a ritardi nella consegna del progetto.[17]

Per quanto concerne gli attori, non sussistono troppe differenze rispetto a quanto accade nell'Amministrazione pubblica, infatti, anche nello svolgimento di un progetto europeo, si avrà un project manager e un team di progetto che coordinano le operazioni, si avranno dei clienti, ovvero i destinatari dei "deliverables" del progetto, e dei fornitori, coloro che forniranno al management le materie prime.

La grande differenza, come si analizzerà nei prossimi capitoli, sussiste sicuramente nella presenza della Commissione Europea. Infatti, all'interno di un progetto, la Commissione esercita una forte pressione e influenza fortemente il risultato, in quanto, attraverso i propri organismi di controllo, monitora costantemente l'andamento del progetto e può prendere provvedimenti in base alla conformità delle attività svolte dal team di progetto rispetto a quanto indicato dalla Commissione.

Alla luce di quanto descritto in questo capitolo, si può affermare come le skills di project management siano importanti anche all'interno della Pubblica amministrazione: infatti, come sarà possibile vedere nel corso dell'elaborato, è importante che gli enti che decidono di beneficiare dei finanziamenti per implementare i progetti, abbiano le conoscenze e le competenze adatte e gli strumenti necessari al fine di veicolare al meglio i finanziamenti.

[17] *Sampietro M. (2021).*

Nei seguenti capitoli verranno quindi mostrati gli elementi chiave all'interno della progettazione europea, a partire dal quadro finanziario pluriennale, per presentare le varie tipologie di progetto.

2 IL FUNZIONAMENTO DEI PROGETTI EUROPEI SECONDO L'ATTUALE QUADRO NORMATIVO

Nei seguenti paragrafi, verranno introdotti i principali meccanismi di funzionamento della progettazione europea, in base al quadro normativo odierno.

Principalmente, i progetti europei sono regolati:

- Dal TFUE, ovvero il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;
- Dai regolamenti europei.

All'interno del capitolo, verrà dapprima presentato il quadro finanziario pluriennale, dal quale si decide l'ammontare di budget totale -diviso per rubrica di spesa ed anno-, e, in seguito verrà mostrato attraverso quali metodi viene gestito il budget del quadro finanziario, effettuando un approfondimento sui fondi a gestione concorrente, analizzando il regolamento 2021/1060 che, appunto, regola le disposizioni comuni su questo tipo di fondi.

2.1 IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

La programmazione dell'Unione Europea[1] inizia a partire dalla redazione del quadro finanziario pluriennale, un piano di durata settennale adottato dal Consiglio in accordo con il Parlamento Europeo, nel quale vengono fissati "gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti"[2].

Le prime adozioni del quadro finanziario pluriennale risalgono al 1980 quando, con l'espansione sia a livello geografico[3] che monetario dell'Unione Europea, si è avvertita la necessità di programmare gli investimenti e l'utilizzo del budget al fine di "assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie"[4].

Il primo piano pluriennale risale al 1988, e aveva una durata di 4 anni. Le successive programmazioni furono quelle degli anni: 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020.

---

[1] *Riferimenti:*
Quadro finanziario pluriennale | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo (europa.eu)
Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell Economia e delle Finanze (mef.gov.it)
eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT

[2] *Articolo 312 comma 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.*
[3] *Nel 1981 si assiste all'entrata della Grecia nell'Unione Europea, mentre nel 1986 si aggiungono Spagna e Portogallo.*
[4] *Articolo 312 comma 1 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.*

Oggi, è in vigore il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, che consta di un budget di 1.085.300 miliardi di euro, cui si aggiunge, per questa ultima programmazione, una somma di 750 miliardi di euro provenienti dal fondo Next Generation EU[5].

Quindi, come deliberato dall'articolo 312 comma 3, è compito del Parlamento Europeo dividere il budget secondo le varie rubriche di spesa e secondo un criterio annuale.

Le categorie per la programmazione 2021-2027 sono le seguenti:

- Mercato unico, innovazione e agenda digitale**:** promozione di un mercato unico, investimenti a favore di ricerca e innovazione, riforma della fiscalità e delle dogane, sviluppo delle piccole e medie imprese, istituzione del "Meccanismo per collegare l'Europa"[6](136.781.000.000€);
- Coesione, resilienza e valori: sviluppo regionale, sostegno alle riforme, lotta alla contraffazione, difesa della giustizia, dei diritti e dei valori (383.768.000.000€);
- Risorse naturali e ambiente: espansione di un'agricoltura e di una pesca sostenibile, sviluppo rurale, adattamento ai cambiamenti climatici (356.374.000.000€);
- Migrazione e gestione delle frontiere: gestione integrata delle frontiere e della migrazione (23.671.000.000€);
- Sicurezza e difesa: rafforzamento della cooperazione in materia di difesa e di sicurezza, anche in ambito nucleare (13.185.000.000€);
- Vicinato e resto del mondo: cooperazione internazionale e aiuti umanitari per lo sviluppo del vicinato, incremento della politica estera e delle iniziative di sicurezza comune, (98.419.000.000€);
- Pubblica amministrazione europea**:** spese amministrative delle istituzioni Europee (73.102.000.000€)[7].

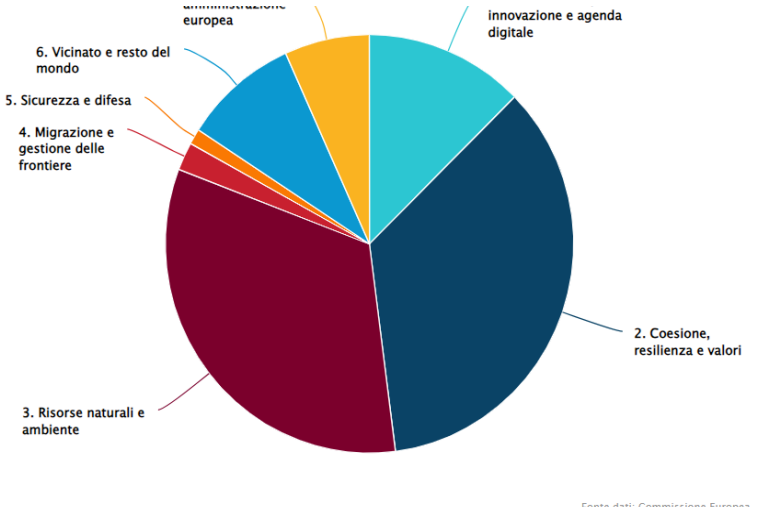
---

[5] *La Ragioneria Generale dello Stato definisce il fondo Next Generation EU come "uno strumento a carattere temporaneo per consentire all'UE la realizzazione di un piano di ripresa che getti le basi per un'Europa più moderna e sostenibile". Riferimento:* Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell Economia e delle Finanze (mef.gov.it)

[6] *Il Meccanismo per collegare l'Europa, il cui acronimo è CEF, è uno strumento dell'Unione Europea che si pone l'obiettivo di progettare e finanziare opere infrastrutturali internazionali.*

[7] Programmi di finanziamento dell'UE (europa.eu)

Grafico 2.1 Le rubriche di spesa del quadro finanziario pluriennale



Fonte: [Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell' Economia e delle Finanze (mef.gov.it)]

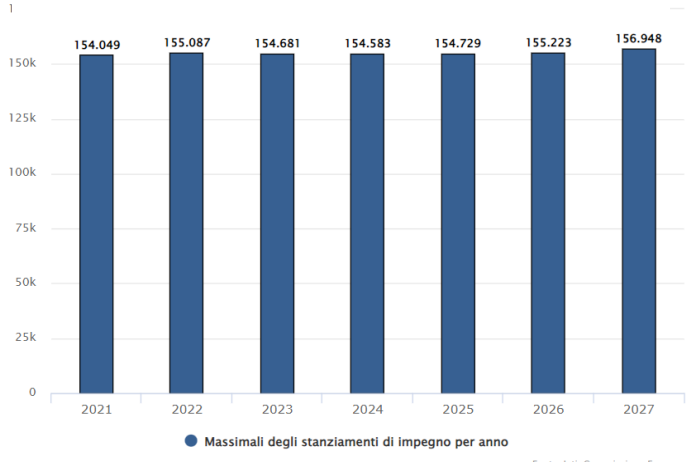
Dal grafico 2.1 si può notare come il Parlamento Europeo abbia appurato che le sfide che necessitano di maggior priorità siano le sfide sociali, quali l'implementazione di nuove riforme e parità e difesa dei diritti dei cittadini europei, con un impegno del 35%, oltre alle sfide ambientali.

Inoltre, hanno rilievo lo sviluppo di processi economici sostenibili nei campi della pesca e dell'agricoltura e l'adattamento ai cambiamenti dettati dal clima, con una spesa intorno al 30% del totale.

Al terzo posto, con un budget di quasi il 20% inferiore rispetto alla rubrica di spesa "risorse naturali e ambiente", si trova il campo della digitalizzazione e delle riforme a sostegno delle piccole e delle medie imprese. Continuando a osservare la tavola, si può evincere come circa il 10% del budget sia impegnato nei rapporti diplomatici e gli aiuti umanitari verso il resto del mondo, mentre la minor spesa, all'incirca il 2%, è dedicato alla gestione della migrazione e delle frontiere e alla sicurezza dei confini europei.

È possibile scomporre il budget del quadro finanziario anche secondo un criterio temporale:

Grafico 2.2 Il budget annuo del quadro finanziario pluriennale



Fonte: [Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell Economia e delle Finanze (mef.gov.it)]

Osservando il grafico 2.2 si può notare come, durante i 7 anni di programmazione, lo stanziamento monetario sia pressoché equo, ciò denota come l'Unione Europea intenda agire in modo continuativo durante tutto il periodo di programmazione.

Combinando le informazioni dei due grafici sopra esposti, è possibile ottenere il valore stanziato per anno per ogni rubrica, avendo così un quadro completo della programmazione finanziaria dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027:

Tabella 2.3 Il budget annuale per rubrica di spesa del quadro finanziario pluriennale

Rubrica di spesa	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	19.712	20.333	19.800	19.300	19.185	19.313	19.138	**136.781**
2. Coesione, resilienza e valori	49.741	52.100	53.193	54.953	56.181	57.786	59.814	**383.768**
3. Risorse naturali e ambiente	55.242	52.214	51.489	50.617	49.719	48.932	48.161	**356.374**
4. Migrazione e gestione delle frontiere	2.324	2.978	3.331	3.449	3.839	3.849	3.901	**23.671**
5. Sicurezza e difesa	1.700	1.725	1.737	1.754	1.928	2.078	2.263	**13.185**
6. Vicinato e resto del mondo	15.309	15.522	14.789	14.056	13.323	12.592	12.828	**98.419**
7. Pubblica amministrazione europea	10.021	10.215	10.342	10.454	10.554	10.673	10.843	**73.102**
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	**154.049**	**155.087**	**154.681**	**154.583**	**154.729**	**155.223**	**156.948**	**1.085.300**

Fonte: [Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell' Economia e delle Finanze (mef.gov.it)]

La tabella 2.3 conferma, quindi, l'intenzione del Parlamento Europeo di investire maggiormente su certe rubriche di spesa, quali "mercato unico, innovazione e agenda digitale", "coesione, resilienza e valori" e "risorse naturali e ambiente", per affrontare le sfide tecnologiche, ambientali, e sociali. Si può inoltre affermare come spesso il budget sia ripartito equamente lungo il corso della programmazione, con qualche piccola eccezione che mostra un leggero andamento crescente, come ad esempio la spesa in "sicurezza e difesa", o un leggero andamento decrescente, come ad esempio la rubrica "vicinato e resto del mondo".

2.2 I FINANZIAMENTI EUROPEI: LE MODALITA DI GESTIONE

Una volta stabilito il piano attraverso il quadro finanziario pluriennale, la Commissione Europea[8] esegue il bilancio secondo uno dei metodi seguenti"[9]:

- Gestione diretta;
- Gestione indiretta;
- Gestione concorrente.

2.2.1 LA GESTIONE DIRETTA

Nei programmi a gestione diretta, la Commissione Europea si incarica direttamente dell'esecuzione di ogni fase del programma, attraverso le delegazioni del Parlamento Europeo[10], o tramite le agenzie esecutive dell'UE[11], come stabilito agli articoli dal 125 al 153 del regolamento 2021/1046.

I programmi a gestione diretta comprendono circa il 20% del budget del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

Tra i programmi finanziati dalla gestione diretta vi sono i seguenti:

- Programma per l'ambiente, l'azione e il clima (LIFE):
  Con una dotazione di circa 5.4 miliardi di euro, il programma si propone di accompagnare l'Europa nell'obiettivo di completare la transizione a un'economia di tipo sostenibile, implementando metodi e processi per l'attuazione di un modello di economia circolare, e promuovendo l'instaurazione di politiche agricole sostenibili nei settori delle georisorse, dei rifiuti, dell'acqua, del clima.
- Cittadini, uguaglianza, diritti e lavori (CERV):
  Il programma CERV si pone l'obiettivo di creare una memoria comune ai cittadini dell'UE sugli eventi accaduti nella storia moderna dell'Unione, con particolare sensibilità al periodo dei regimi autoritari e totalitari, con lo scopo di fornire al cittadino un pensiero critico e autonomo sugli eventi passati. Il programma CERV è articolato in quattro pilastri:
  1. Uguaglianza, diritti, parità di genere;
  2. Coinvolgimento e partecipazione dei cittadini;
  3. Daphne: lotta contro la violenza di genere e contro la violenza sui minori
  4. Tutela e promozione dei valori dell'Unione

---

[8] La Commissione Europea è l'organo che detiene la maggior parte dei poteri esecutivi dell'Unione, è composta da un collegio comprendente un Commissario per ogni Stato membro. Il suo funzionamento è disciplinato all'articolo 17 del Trattato sull'Unione Europea, e agli articoli 234, 244-250, 290, 291, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.
[9] Articolo 62 comma 1 regolamento 2021/1046.
[10] Le delegazioni del Parlamento Europeo sono gruppi ufficiali di membri del Parlamento che hanno il compito di intrattenere rapporti con i paesi extra UE.
[11] Le agenzie esecutive dell'Ue sono organi con specifici compiti di natura tecnica e/o amministrativa. Tra le loro mansioni vi è l'assistenza alla Commissione Europea in materia di gestione dei programmi europei.

- Programma per la formazione, l'istruzione, la gioventù e lo sport (ERASMUS+):
  Il programma si propone di attivare progetti di mobilità internazionale per l'apprendimento formale e informale degli studenti, promuovendo l'inclusione sociale, la sostenibilità sociale, la transizione verso il digitale, e la partecipazione all'attività politica.
- Programma per la salute (EU4HEALTH):
  Con una dotazione finanziaria di 5,1 miliardi di euro, il programma nasce in risposta alla pandemia, e si propone di attivare progetti in quattro macroaree:
  1. Prevenzione delle malattie;
  2. Prevenzione delle crisi pandemiche;
  3. Promozione della digitalizzazione in ambito sanitario;
  4. Riforme politiche in materia di sistemi sanitari e personale sanitario.

2.2.2 LA GESTIONE INDIRETTA

Nei programmi a gestione indiretta, come stabilito agli articoli dal 125 al 149, e dal 154 al 159 del regolamento 2021/1046, la Commissione europea può delegare l'esecuzione del bilancio ai seguenti organi[12] :

- Paesi terzi od organismi da questi designati;
- A organizzazioni internazionali o loro agenzie, ai sensi dell'articolo 156;
- Alla Banca europea per gli investimenti o al Fondo europeo per gli investimenti;
- Agli organismi dell'Unione;
- A organismi di diritto pubblico, incluse organizzazioni degli Stati membri;
- A organismi di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico, incluse organizzazioni degli Stati membri, nella misura in cui sono dotati di sufficienti garanzie finanziarie;
- A organismi di diritto privato di uno Stato membro preposti all'attuazione di un partenariato pubblico-privato e che sono dotati di sufficienti garanzie finanziarie".

Si trovano, quindi, come attori organizzazioni internazionali quali ONU[13], FMI[14], EFSA[15], Frontex[16] o autorità nazionali.

Solitamente i programmi che rientrano nella gestione indiretta sono quelli riguardanti gli aiuti umanitari e lo sviluppo internazionale dei paesi extra-UE. La gestione indiretta rappresenta circa il

[12] Articolo 62 comma 1 regolamento 2021/1046.
[13] L'Organizzazione delle Nazioni Unite è un'associazione di carattere mondiale che si pone, tra i suoi obiettivi, il mantenimento della pace e della sicurezza mondiale, promuovendo il dialogo fra nazioni.
[14] Il Fondo Monetario Internazionale è un'organizzazione internazionale che si propone di favorire e promuovere il commercio e gli scambi internazionali.
[15] L'Autorità per la sicurezza alimentare è un ente finanziato dall'Unione Europea che ha il compito di valutare i rischi in materia alimentare.
[16] L'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera è un'organizzazione che si pone l'obiettivo di assistere l'Unione nella protezione delle frontiere esterne.

10% del budget del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Nel 2015, il sostegno finanziario dell'UE a favore del terremoto in Nepal e dell'epidemia di Ebola nell'Africa Occidentale fu finanziato attraverso programmi a gestione indiretta.

2.2.3 LA GESTIONE CONCORRENTE E I FONDI STRUTTURALI

Disciplinati dal Regolamento delle disposizioni comuni 2021/1060 del 24 giugno 2021, i programmi a gestione concorrente sono eseguiti in collaborazione tra la Commissione Europea e le autorità nazionali, come ad esempio i vari ministeri o le istituzioni pubbliche. Essi occupano la maggior parte del budget del quadro finanziario pluriennale, coprendo all'incirca il 70%. I programmi finanziati in tal modo si occupano principalmente di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, infatti, questi fondi, operano per la riduzione del divario tra le regioni, con particolare riferimento alle zone che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali, economici, demografici. Come osservato dal regolamento, fanno parte dei programmi a gestione concorrente:

- Il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE);
- Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR);
- Il Fondo di coesione (FC);
- Il Fondo per una transizione giusta;
- Il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA).

Tali fondi, oltre a far parte dei programmi a gestione concorrente, rientrano anche nei cosiddetti fondi strutturali, ovvero lo strumento finanziario attraverso cui l'Unione Europea si pone l'obiettivo di abbattere le divergenze tra territori. In Italia, l'utilizzo dei fondi a gestione concorrente è implementato tramite i PON e i POR, i due programmi operativi che hanno l'incarico di raccogliere i fondi da parte dell'UE e utilizzarli per predisporre i progetti che saranno poi pubblicizzati dai vari enti e istituzioni:

- PON: acronimo per "Programma Operativo Nazionale", indica tutti quei programmi in cui la Commissione Europea stanzia una somma di denaro che verrà amministrata a livello nazionale tramite i Ministeri o le Agenzie, come, ad esempio, l'agenzia di coesione territoriale;
- POR: acronimo per "Programma Operativo Regionale", indica tutti quei programmi in cui le regioni beneficiano dello stanziamento dei fondi da parte della Commissione Europea.

È, inoltre, vigente il Regolamento 2021/1060, illustrato nel paragrafo successivo, che ha l'obiettivo di elencare in maniera sintetica le principali disposizioni comuni a tutti i programmi a gestione concorrente.

2.3 LE DISPOSIZIONI COMUNI SUI FONDI A GESTIONE CONCORRENTE: IL REGOLAMENTO 2021/1060

All'interno del regolamento 2021/1060, sono contenute tutte le disposizioni comuni a tutti i fondi a gestione concorrente, a partire dagli obiettivi, che, come si osserverà nel prossimo capitolo, sono molto importanti poiché, in base al fondo, vi sarà una determinata parte di budget destinata ad uno specifico obiettivo. È importante sottolineare, inoltre, la normativa riguardante le autorità di controllo e di audit poiché, come si osserverà all'interno del capitolo 4, esse influenzano in modo decisivo l'andamento di un progetto.

2.3.1 GLI OBIETTIVI STRATEGICI E CLIMATICI DEI FONDI A GESTIONE CONCORRENTE

Come disciplinato nell'art 5 del regolamento 2021/1060, i fondi a gestione concorrente perseguono 5 obiettivi strategici volti a creare le condizioni di sviluppo perché vi sia:

1) Un'Europa più competitiva e intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e una maggiore connettività alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
2) Un'Europa più verde e priva di emissioni di carbonio attraverso l'attuazione dell'accordo sul clima di Parigi, promuovendo sui territori misure di efficienza energetica, contribuendo allo sviluppo delle energie rinnovabili, stimolando l'adattamento derivante dai cambiamenti climatici, prevenendo i rischi causati dalle catastrofi; implementando una gestione sostenibile dell'acqua, rafforzando la biodiversità, riducendo l'inquinamento;
3) Un'Europa più connessa, dotando i territori di reti di trasporto e digitali strategiche, rafforzando la connettività digitale, sviluppando una mobilità locale, regionale e nazionale sostenibile e multimodale;
4) Un'Europa più sociale, sostenendo l'occupazione, l'inclusione sociale, l'accesso alla sanità, migliorando l'istruzione, la formazione e l'apprendimento permanente, aumentando l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati;
5) Un'Europa più vicina ai cittadini, che sostenga strategie di sviluppo locale per promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza.

2.3.2 L'ACCORDO DI PARTENARIATO

Gli articoli dal 10 al 13 regolano i rapporti tra la Commissione Europea e i membri partner.

Come regolato dall'articolo 10, "ciascuno Stato membro prepara un accordo di partenariato che espone l'orientamento strategico per la programmazione e le modalità per un impiego efficace ed efficiente"[17]dei programmi a gestione concorrente. Una volta decisa la strategia che si intende proseguire e in seguito alla redazione dell'accordo, "lo Stato membro presenta l'accordo di partenariato alla Commissione prima della presentazione del primo programma o contestualmente

[17] *Articolo 10 comma 1 Regolamento 2021/1060*

alla stessa”[18], descrivendo la programmazione e le modalità di attuazione del fondo che si intende utilizzare. Gli ultimi commi dell’articolo 10 descrivono con quali modalità bisogna redigere il documento: “l’accordo di partenariato è un documento strategico e conciso, non supera le 35 pagine a meno che lo Stato membro, di propria iniziativa, non decida di estendere la lunghezza del documento”[19].

L’unica eccezione è fatta per i programmi Interreg, dove invece non vi è l’obbligo di rispettare un determinato numero di pagine.

Nell’art. 11 vengono determinati i contenuti del contratto di partenariato, che deve definire sia gli obiettivi strategici e climatici che si intendono perseguire che, per ogni obiettivo strategico, sia una strutturazione sintetica delle modalità di esecuzione e dei principali risultati attesi per ciascun fondo oggetto dell’accordo di partenariato.

La Commissione Europea “valuta l’accordo di partenariato e la sua conformità al presente regolamento e alle norme specifiche dei fondi nel rispetto del principio di proporzionalità, tenendo conto della natura strategica del documento, del numero di programmi interessati e dell’importo totale delle risorse destinate allo Stato membro interessato”[20]. La Commissione, una volta analizzato il documento, e se intende apportare delle modifiche all’accordo, “può formulare osservazioni entro tre mesi dalla data di presentazione dell’accordo di partenariato da parte dello Stato membro”[21].

L’art.13, infine, si occupa delle modifiche all’accordo di partenariato, affermando che i partner hanno la possibilità di apportare modifiche al contratto entro il 31 marzo 2025, che dovranno essere approvate dalla Commissione entro sei mesi dalla prima presentazione di modifica dell’accordo di partenariato.

2.3.3 IL QUADRO DI RIFERIMENTO DELL’EFFICACIA DELL’ATTUAZIONE

È fondamentale che si monitori, da parte dello stato membro, in modo minuzioso lo svolgimento del programma, cosicché la Commissione Europea possa verificarne i risultati e l’effettivo rispetto dell’accordo di partenariato. Infatti, nell’art.16, viene introdotto il quadro di riferimento dell’efficacia dell’attuazione, un documento che stabilisce le modalità di sorveglianza, di rendicontazione e di valutazione della performance di un programma durante la sua attuazione e contribuisce a misurarne il rendimento generale. Il quadro di riferimento deve comprendere, per supportare al meglio il programma le variabili di seguito elencate:

- Indicatori di output e di risultato;
- Target intermedi da conseguire entro la fine dell’anno 2024 per gli indicatori di output;
- Target finali da conseguire entro la fine del 2029 per gli indicatori di output e di risultato.

[18] *Articolo 10 comma 3 Regolamento 2021/1060*
[19] *Articolo 10 comma 5 Regolamento 2021/1060*
[20] *Articolo 12 comma 1 Regolamento 2021/1060*
[21] *Articolo 12 comma 2 Regolamento 2021/1060*

2.3.4 PREPARAZIONE E PRESENTAZIONE DEI PROGRAMMI

Come definito dall'art.21, ogni stato membro ha tre mesi di tempo dalla presentazione dell'accordo di partenariato per preparare e sottoporre alla Commissione i vari programmi per attuare i fondi e, come sancito dall'art.23, la Commissione ha tre mesi dalla presentazione dei programmi per formulare eventuali osservazioni, e, in caso siano necessarie modifiche, la Commissione ha cinque mesi di tempo dalla prima proposta per approvare il nuovo programma modificato.

2.3.5 IL COMITATO DI SORVEGLIANZA

L'art. 38 introduce la figura del Comitato di sorveglianza, ovvero un gruppo designato per sovrintendere l'effettiva attuazione dei programmi, e indica che deve essere istituito entro tre mesi dall'approvazione dei programmi. Come sancito dall'art.39, "ciascuno Stato membro decide la composizione del Comitato di sorveglianza e assicura una rappresentanza equilibrata delle autorità competenti e degli organismi intermedi dello Stato membro, come anche dei rappresentanti dei partner"[22] .

Infine, come descritto nell'art.40, il Comitato ha la funzione di esaminare:

- I progressi compiuti nell'attuazione del programma e nel conseguimento dei target intermedi e dei target finali;
- Le questioni che incidono sulla performance del programma e le misure adottate per farvi fronte;
- L'attuazione di azioni di comunicazione e visibilità.

2.3.6 LA VISIBILITA E LA COMUNICAZIONE

Gli art. dal 46 al 48 descrivono i requisiti di visibilità e comunicazione che ogni stato membro deve garantire per i propri programmi: ad esempio, nell'art.46, viene affermato che ciascun stato membro deve garantire "la visibilità del sostegno in tutte le attività relative alle operazioni sostenute dai fondi, con particolare attenzione alle operazioni di importanza strategica e la comunicazione ai cittadini dell'Unione circa il ruolo e i risultati conseguiti dai fondi mediante un portale web unico che offra accesso a tutti i programmi che vedono coinvolto lo Stato membro interessato"[23].

Nell'art.47 viene dichiarato che, nello svolgimento di attività di visibilità e comunicazione, deve essere presente l'emblema dell'Unione Europea.

---

[22] *Articolo 39 comma 1 Regolamento 2021/1060*
[23] *Articolo 46 comma 1 Regolamento 2021/1060*

Nell'art.48, viene stabilito che, per ogni stato membro, vi sia un coordinatore della comunicazione, che svolgerà il ruolo di includere nelle attività di comunicazione e trasparenza i vari organi che collaborano allo svolgimento dei programmi.

2.3.7 L'AUTORITA DI GESTIONE

Dall' articolo 72 a quello 78 viene introdotta la figura dell'Autorità di gestione, ovvero l'organo preposto alla coordinazione delle varie fasi del programma, e nei seguenti articoli, se ne esplicitano le funzioni.

L'Autorità di gestione è infatti incaricata di:

- Selezionare il personale, applicando criteri e procedure trasparenti, garantendo l'accessibilità per le persone con disabilità, assicurando la parità di genere e tenendo conto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del principio dello sviluppo sostenibile e della politica dell'Unione in materia ambientale;
- Eseguire verifiche di gestione per accertarsi che i prodotti e i servizi siano stati forniti, che le operazioni siano conformi al diritto applicabile, al programma e alle condizioni per il sostegno dell'operazione;
- Garantire, subordinatamente alla disponibilità di finanziamento, che ciascun beneficiario riceva l'importo dovuto integralmente ed entro 80 giorni dalla data della presentazione della domanda di pagamento;
- Porre in atto misure e procedure antifrode efficaci e proporzionate;
- Prevenire, individuare e rettificare le irregolarità;
- Verificare che le spese registrate nei conti siano legittime e regolari.

Inoltre, a sostegno del Comitato di sorveglianza, l'Autorità di gestione si incarica di fornirgli tempestivamente le informazioni necessarie all'adempimento delle sue mansioni.

2.3.8 L'AUTORITA DI AUDIT

Come regolato all'art. 77, "l'Autorità di audit è responsabile dello svolgimento degli audit dei sistemi, degli audit delle operazioni e degli audit dei conti al fine di fornire alla Commissione una garanzia indipendente del funzionamento efficace dei sistemi di gestione e controllo e della legittimità e regolarità delle spese incluse nei conti presentati alla Commissione"[24].

L'Autorità di audit, con cadenza annuale, ha il compito di redigere un parere annuale sulle attività di audit svolte, relativo ai seguenti contenuti:

[24] *Articolo 77 comma 1 Regolamento 2021/1060.*

- La completezza, la veridicità e l'accuratezza dei conti;
- La legittimità e regolarità delle spese incluse nei conti presentati alla Commissione;
- Il funzionamento efficace del sistema di gestione e controllo.

Unito al parere annuale, l'Autorità ogni anno consegna alla Commissione una relazione che indica se sono stati commessi degli errori da parte dell'autorità di gestione o del comitato di sorveglianza, e le possibili azioni correttive che è possibile apportare.

2.3.9 LA DISTRIBUZIONE DEI FONDI PER LA GESTIONE CONCORRENTE

Per comprendere come sono distribuiti i fondi a gestione concorrente, è necessario prima introdurre lo strumento della Nomenclatura unità territoriali statistiche (NUTS), che indica una gerarchia a quattro livelli predisposta da Eurostat per fornire una suddivisione del territorio unica e uniforme con l'obiettivo di produrre statistiche regionali per l'Unione Europea.

Tale classificazione è stata introdotta per la prima volta con il regolamento 2003/1059, subendo in seguito modifiche nel 2005, 2008, 2013 e 2017[25]. Le categorie dei NUTS sono le seguenti:

- NUTS 0: indica il territorio appartenente allo stato membro;
- NUTS 1: indica la suddivisione degli stati membri per aree sovra-regionali, secondo un criterio economico, ad esempio, in Italia, si hanno le aree nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole;
- NUTS 2: indica la suddivisione in aree regionali, che ad esempio, in Italia, corrispondono alle regioni, in Spagna alle Comunità autonome, in Austria ai Lander;
- NUTS 3: indica la ripartizione in aree provinciali, quali ad esempio i Departements in Francia, le Provincie in Italia e Spagna.

Come deliberato dagli art. 108-109-110 del regolamento 2021/1060, i fondi per l'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", sostenuto dal FESR e dal FSE+, sono suddivisi nelle varie regioni a livello NUTS 2, quindi a livello regionale, nel seguente modo:

1) Il 61,3 % è destinato alle regioni meno sviluppate[26];
2) Il 14,5 % è destinato alle regioni in transizione;
3) L'8,3 % è destinato alle regioni più sviluppate.

In aggiunta si ha:

- Il 12,9% è destinato agli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione;

---

[25] *Riferimento: Nomenclatura comune delle unità territoriali statistiche (NUTS) | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo (europa.eu)*

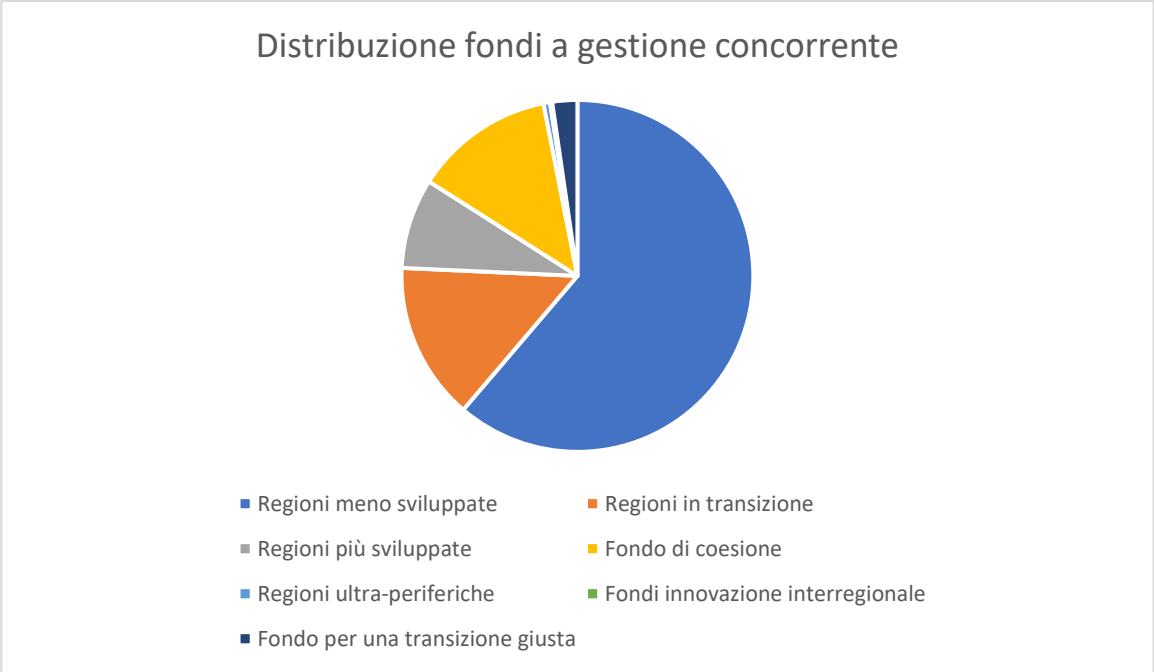
[26] *Le regioni vengono divise nelle tre distinte categorie attraverso un confronto tra PIL pro capite regionale e il PIL pro capite medio delle regioni UE:*

- *Regioni meno sviluppate: PIL pro capite inferiore al 75% della media UE;*
- *Regioni in transizione: PIL pro capite fra il 75% e il 100% della media UE;*
- *Regioni più sviluppate: PIL pro capite superiore al 100% della media UE.*

Riferimento: I Fondi europei per la politica di coesione 2021-2027 (camera.it)

- Lo 0,6% è destinato alle regioni ultra-periferiche[27];
- Lo 0,2% è destinato ai fondi di innovazione interregionale;
- Il 2,3% è destinato al Fondo per una transizione giusta.

Grafico 2.5 La distribuzione dei fondi a gestione concorrente



Fonte: Elaborazione dell'autore

Osservando il grafico 2.5, si può notare come la maggior parte del budget, circa l'85%, sia destinato rispettivamente alle regioni meno sviluppate, alle regioni in transizione, e alle regioni più sviluppate, in modo da coprire in modo equo le carenze di ogni luogo. È interessante notare come ci sia una parte, seppur inferiore all'1%, dedicata alle regioni ultra-periferiche, si tratta di una indicazione che l'Unione Europea cerca di elargire i fondi su tutto il proprio territorio.

Quanto trattato nel capitolo consente di comprendere come, all'interno dell'Unione Europea, la disciplina dei progetti occupi uno spazio piuttosto ampio, avendo un budget di quasi 2mila miliardi di euro. Come si è potuto constatare osservando il regolamento 2021/1060. La disciplina riguardante i fondi a gestione concorrente e molto ampia, e regola, fin nel dettaglio, i rapporti tra enti e Commissione, indicando i criteri minimi che ogni programma deve rispettare, come ad esempio i criteri di visibilità e comunicazione.

[27] *Con regioni ultra-periferiche si indicano le regioni più remote dell'UE, come ad esempio Madeira o Guadalupe*.

3 LE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE, TERRITORIALE E IL PROJECT MANAGEMENT

All'interno del seguente capitolo saranno presentati i tre principali fondi a gestione concorrente:

- Il fondo FSE+, disciplinato dal regolamento europeo 2021/1057;
- Il fondo FESR, disciplinato dal regolamento europeo 2021/1058;
- Il fondo Interreg, disciplinato dal regolamento europeo 2021/1059.

Verrà effettuato, inoltre, un focus sul contributo che ogni fondo offre alla Regione Autonoma della Valle d'Aosta, in termini di obiettivi da raggiungere e valore del budget assegnato.

Infine, al termine del capitolo, verrà riportato un esempio di progetto Interreg Italia-Svizzera al quale ho avuto modo di assistere durante la mia esperienza di tirocinio.

3.1 INTRODUZIONE ALLE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE, TERRITORIALE: LA RILEVANZA DEGLI ARTICOLI 174-178

La maggior parte dei fondi a gestione concorrente rientrano tra le politiche di coesione economica, sociale e territoriale, introdotte all'interno del TFUE -il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea- al Titolo XVIII, che va dall'articolo 174 al 178.

Le politiche di coesione economica, sociale e territoriale si pongono l'obiettivo di "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite con attenzione particolare alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna"[1] . Nell'articolo 175 viene deliberato che l'Unione appoggia tali politiche anche utilizzando i propri fondi, istituendo programmi quali il FESR, IL FSE+, il fondo agricolo di sostegno e garanzia. Infine, negli articoli 177 e 178, vengono definiti i ruoli e i compiti degli attori coinvolti: "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale"[2].

3.2 IL FONDO SOCIALE EUROPEO PLUS

Il FSE+, ovvero il Fondo sociale europeo plus, disciplinato dal regolamento 2021/1057, è il programma che si pone l'obiettivo di: "sostenere gli Stati membri e le regioni nel conseguire livelli elevati di occupazione, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente, pronta

[1] Articolo 174 Comma 3 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.
[2] *Articolo 177 Comma 1 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.*

per il mondo del lavoro del futuro, nonché società inclusive e coese finalizzate all'eliminazione della povertà e alla realizzazione dei principi enunciati nel pilastro europeo dei diritti sociali”[3].

Inoltre, è importante sottolineare la sezione in cui si afferma che “sostiene, integra e dota di valore aggiunto le politiche degli Stati membri al fine di garantire pari opportunità, pari accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e di qualità, protezione sociale e inclusione, concentrandosi in particolare su un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, sull'apprendimento permanente, sugli investimenti a favore dell'infanzia e dei giovani e sull'accesso ai servizi di base”[4].

A livello di obiettivi specifici, come regolato dall’articolo 4, il Fondo contribuisce all’obiettivo 5 del Regolamento 2021/1060 “un’Europa più sociale e inclusiva attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali”[5], incaricandosi dei seguenti compiti:

- Migliorare l'accesso all'occupazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare per i giovani, per i disoccupati di lungo periodo, per i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, e per le persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo;
- Modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro tra domanda e offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro;
- Incoraggiare una partecipazione equilibrata al mercato del lavoro sotto il profilo del genere, garantendo parità di condizioni di lavoro e assicurando un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l'accesso a servizi economici di assistenza all'infanzia e aiuto alle persone non autosufficienti;
- Promuovere l'adattamento dei lavoratori e delle imprese ai cambiamenti, incoraggiare un ambiente di lavoro sano e adeguato che tenga conto dei rischi per la salute;
- Migliorare la qualità, l'inclusività e l’efficacia del mercato del lavoro e dei sistemi di istruzione e di formazione;
- Promuovere l'apprendimento permanente, in particolare le opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze imprenditoriali e digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità lavorativa;
- Incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati;
- Promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, a partire dalla cura dell’educazione della prima infanzia;
- Favorire l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi, compresi i migranti;
- Incoraggiare l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, comprese le persone indigenti e i minori;

[3] *Articolo 3 Comma 1 Regolamento 2021/1057.*
[4] *Articolo 3 Comma 2 Regolamento 2021/1057.*
[5] *Articolo 4 Comma 1 Regolamento 2021/1057.*

- Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, modernizzare i sistemi di protezione sociale, ottimizzare l'accessibilità, l'efficacia e la qualità dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata.

Il Fondo si propone, inoltre, di perseguire l'obiettivo di un'*Europa più competitiva e intelligente* attraverso il sostegno alle micro, piccole e medie imprese, la creazione di reti tra aziende e istituti di ricerca e il supporto allo sviluppo di competenze per l'utilizzo delle nuove tecnologie. Infine, il FSE+, contribuisce all'obiettivo *un'Europa più verde* attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore della sostenibilità ambientale e all'adeguamento dei processi di istruzione e formazione al fine di sensibilizzare i giovani alle problematiche legate al cambiamento climatico[6].

Il FSE+ possiede, in totale, un budget di 87.995.063.417€, di cui 15.000.000.000 € sono destinati all'Italia.

Il programma viene erogato ai beneficiari tramite i PON e i POR, tra i beneficiari: enti regionali pubblici e privati, cittadini dell'UE, centri di formazione, assistenza e collocamento, associazioni senza scopo di lucro.

Nonostante sia un programma a gestione concorrente, il Fondo possiede un'unita che è gestita in modo diretto, ovvero la sezione "EaSI", acronimo di employment e social innovation che, con un budget di 762.000.000 €, si focalizza sulla formazione di nuovi approcci riguardanti i settori delle politiche sociali e delle innovazioni in materia lavorativa, come ad esempio la mobilità, utilizzando i seguenti strumenti:

- Attività analitiche come indagini, studi, raccolta di dati statistici, micro-simulazioni, sviluppo di indicatori;
- Attività di networking e di sviluppo di soft skills, quali capacità di lavorare in gruppo, leadership, pensiero critico, risoluzione problemi;
- Sviluppo di partenariati, servizi transfrontalieri e programmi mirati alla mobilità del lavoro;
- Attività di comunicazione e apprendimento reciproco attraverso lo scambio di pratiche e approcci innovativi.

3.2.2 IL FSE+ NELLA REGIONE AUTONOMA DELLA VALLE D'AOSTA

Il Fondo sociale europeo plus è stato approvato nella Regione Autonoma della Valle D'Aosta con decisione della Commissione Europea in data 19/10/2022, con un budget di 81.560.000 €.

Per la programmazione 2021/2027, la Regione perseguirà l'obiettivo strategico indicato all'articolo 5 del regolamento 2021/1060 un'*Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali*, mirando ai seguenti propositi:

[6] *All'articolo 4 del regolamento 2021/1057 sono presentati tutti gli obiettivi specifici cui il Fondo Europeo Sociale Plus si riferisce.*

- Migliorare l'accesso all'occupazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare per i giovani, per i disoccupati di lungo periodo, per i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, e per le persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo;
- Incoraggiare una partecipazione equilibrata al mercato del lavoro sotto il profilo del genere, garantendo parità di condizioni di lavoro e assicurando un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l'accesso a servizi economici di assistenza all'infanzia e aiuto alle persone non autosufficienti;
- Promuovere l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti, ad un invecchiamento attivo e sano, come pure ad un ambiente di lavoro sano e adeguato che tenga conto dei rischi per la salute;
- Migliorare la qualità, l'inclusività e l'efficacia del mercato del lavoro e dei sistemi di istruzione e di formazione;
- Incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati;
- Promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi, compresi i migranti.

Il Fondo si ambisce quindi di intervenire nel contesto valdostano cercando di aumentare i tassi di occupazione, ancora in ripresa dalla crisi economica del 2008, che ha subito un'ulteriore battuta di arresto in seguito alla pandemia del 2020, colpendo soprattutto il settore turistico, uno dei contesti che maggiormente fornisce lavoro in Valle d'Aosta.

Un altro tema molto critico nella Regione è l'istruzione, dove si assiste ad un abbandono scolastico del 14,3% superiore sia alla media italiana che alla media europea. Nonostante sia in decrescita, anche la quota dei NEET, 14,2%, è superiore alla media europea, 11%. Sarà quindi importante utilizzare il Fondo anche per migliorare il sistema d'istruzione valdostano[7].

3.3. IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE

Il FESR, ovvero il Fondo europeo di sviluppo regionale, introdotto con l'articolo 176 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, e disciplinato dal regolamento 2021/1058, è il programma incaricato di "contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino"[8]. Possiede un budget di 226.000.000.000 €.

In Italia, il FESR viene erogato ai vari beneficiari -tra i quali è possibile trovare Enti regionali pubblici e privati, cittadini dell'UE, organizzazioni e imprese pubbliche o private- tramite i PON e i POR.

Tale fondo, a differenza degli altri, permette un approccio di tipo "locale", dove si ha la possibilità di apportare modifiche e innovazioni più specifiche e mirate andando a sfruttare le peculiarità del territorio.

[7] *Dati: PR FSE+ (regione.vda.it)*
[8] *Articolo 176 Comma 1 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.*

Il FESR, come indicato nell'art 3 del Regolamento 2021/1058, si propone di perseguire alcuni ambiti critici degli obiettivi strategici elencati all'art.5 del regolamento 2021/1060, tra i quali troviamo:

- Per l'obiettivo "un'Europa più intelligente":
    - Ricerca e innovazione: sviluppare le capacità di crescita e di innovazione e introdurre tecnologie avanzate;
    - Digitalizzazione: permettere ai cittadini, alle imprese, alle amministrazioni pubbliche e alle organizzazioni di ricerca di poter usufruire dei vantaggi della digitalizzazione;
    - Crescita e competitività delle PMI: rafforzare la crescita sostenibile, la competitività e la creazione di lavoro, attraverso investimenti produttivi;
    - Competenze per la transizione industriale: sviluppare competenze per l'imprenditorialità e la specializzazione intelligente.
- Per l'obiettivo "un'Europa più verde":
    - Energia: promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, promuovere le energie rinnovabili; sviluppare impianti di stoccaggio energetici intelligenti;
    - Clima e rischi: promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofe e la resilienza, prendendo in considerazione approcci ecosistemici;
    - Risorse idriche, gestione dei rifiuti ed economia circolare: promuovere l'accesso all'acqua e la sua gestione sostenibile; promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse;
    - Biodiversità e inquinamento: rafforzare la protezione e la preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento;
    - Mobilità urbana sostenibile: promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio.
- Per l'obiettivo: "un'Europa più connessa":
    - Reti TEN-T[9]: sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici;
    - Mobilità di area vasta: sviluppare e rafforzare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, incluso il miglioramento dell'accesso alla rete TEN-T e alla mobilità transfrontaliera.
- Per l'obiettivo: "un'Europa più sociale e inclusiva":
    - Occupazione: rafforzare l'efficacia e l'inclusività dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo delle infrastrutture sociali e la promozione dell'economia sociale;
    - Istruzione, formazione e competenze: migliorare la parità di accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento

[9] Acronimo di Trans-European Networks-Transports, indica un insieme di infrastrutture internazionali per sostenere il mercato fra paesi UE e la libera circolazione delle merci.

permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture accessibili, anche promuovendo la formazione online e a distanza;

- Inclusione e protezione sociale: promuovere l'inclusione socioeconomica delle comunità emarginate, delle famiglie a basso reddito e dei gruppi svantaggiati; promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, compresi i migranti, garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria ad ognuno;
- Cultura e turismo: rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico.

- Per l'obiettivo: "un'Europa più vicina ai cittadini":
  - promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane e nelle aree diverse da quelle urbane.

La suddivisione del Programma in propositi è fondamentale poiché, come specificato dall'art. 4 del regolamento 2021/1058, vi sono dei vincoli imposti dall'Unione Europea legati proprio agli obiettivi. Infatti, ogni ente ha l'obbligo di riservare almeno il 30% del proprio fondo sull'obiettivo due, ovvero "Un'Europa più verde", inoltre i fondi rimanenti devono essere ripartiti nel seguente modo:

- Le regioni meno sviluppate devono destinare almeno il 30% del proprio budget all'obiettivo "un'Europa più intelligente";
- Le regioni in transizione devono destinare almeno il 40% del proprio budget all'obiettivo "un'Europa più intelligente;
- Le regioni sviluppate devono destinare almeno l'85% del proprio budget agli obiettivi "un'Europa più intelligente" e a "un'Europa più verde".

3.3.2 IL FESR NELLA REGIONE AUTONOMA DELLA VALLE D'AOSTA

Il fondo FESR, nella Regione Autonoma della Valle D'Aosta, è stato approvato dalla Commissione Europea in data 12/09/2022, con un budget di 92.489.293,00 €.

La Valle D'Aosta, nel periodo 2021-2027, perseguirà tre dei cinque obiettivi strategici indicati nel regolamento 2021/1060**:**

1) L'obiettivo strategico: "un'Europa più competitiva e intelligente", a cui sarà dedicato il 42% del budget, con i seguenti scopi:
   - Sviluppare capacità innovative e di ricerca;
   - Permettere ad ogni cittadino di accedere al digitale;
   - Sostenere la crescita delle PMI;
2) L'obiettivo strategico: "Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio", a cui sarà riservato il 48,75% del fondo, con i seguenti propositi:
   - Ridurre le emissioni di gas a effetto serra;
   - Promuovere le energie rinnovabili;

- Sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione ai rischi di catastrofe;
- Favorire una mobilità urbana sostenibile.

3) L'obiettivo strategico "un'Europa più sociale", per cui sarà impegnato il 9,25% del totale, perseguirà il seguente target:
    - Implementare un turismo sostenibile, rafforzando la cultura della regione.

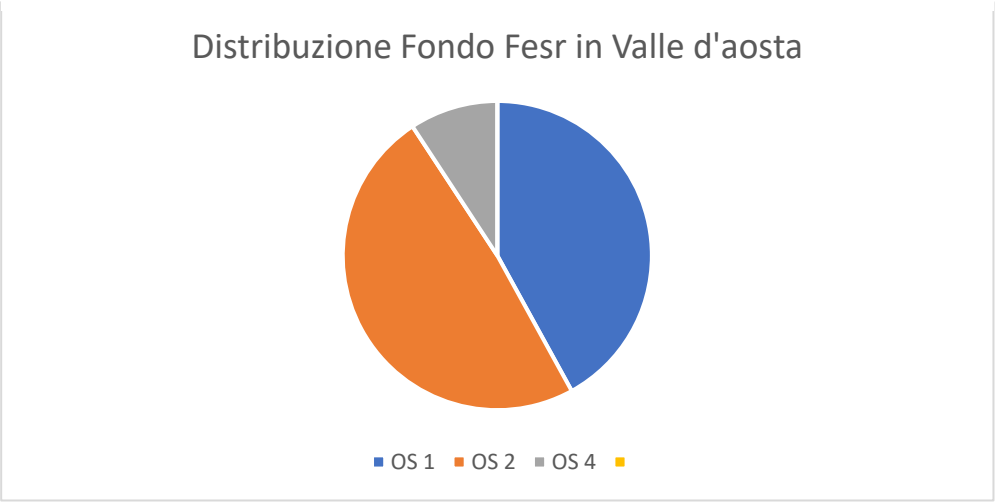
Dai grafici 3.1 e 3.2, di seguito riportati, si può evincere come la Valle D'Aosta sia stata in grado di sfruttare la peculiarità "locale" del FESR, "puntando" pochi obiettivi ma precisi, focalizzandosi su quelli che la Regione ha individuato come punti critici.

Infatti, la Regione, dopo essere risultata essere agli ultimi posti per quanto riguarda la spesa nel settore R&D nel quadriennio 2015-2018, ha deciso di investire per questo quadro pluriennale in progetti di ricerca per abbassare le emissioni di gas e sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici. Inoltre, per quanto riguarda il primo obiettivo strategico, la Valle d'Aosta, essendo ricca di piccole e medie imprese, con un valore pari all'86 % di imprese con meno di 10 dipendenti, e di aziende turistiche, con un valore pari al 17 % di imprese coinvolte nel settore, ha deciso di investire quasi metà del budget a sostegno di queste realtà, per permetterne il loro risollevamento a seguito della pandemia da Covid-19. Per ciò che concerne il secondo obiettivo, l'ingente investimento di risorse deriva dall'intenzione della Regione di rispettare i punti dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile[10] e di trasformare la Valle in una regione fuel free entro il 2040. Infine, in riferimento all'implementazione di un turismo sostenibile e di un rafforzamento della cultura, la Valle d'Aosta punta non solo ad una veloce ripresa in seguito alla pandemia, ma anche alla valorizzazione delle varie e numerose imprese tradizionali del territorio, uno degli elementi caratterizzanti del turismo valdostano[11].

[10] *L'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è un documento sottoscritto dai 193 paesi membri dell'ONU dove si pongono vari obiettivi da conseguire entro il 2030 tra i quali: lotta alla povertà, eliminazione della fame, contrasto al cambiamento climatico, cfr. https://unric.org/it/agenda-2030/.*

[11] *Dati: ALLEGATO A - PROGRAMMA (regione.vda.it)*

Grafico 3.1 La distribuzione del fondo FESR nella Regione Autonoma della Valle D'Aosta



Fonte: elaborazione dell'autore

Grafico 3.2 Spesa in R&S nel periodo 2015-2018

Regione	Anno			
	2015*	2016*	2017	2018
Piemonte	2,16	2,20	2,06	2,17
Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*	0,65	0,57	0,52	0,48
Liguria	1,46	1,55	1,40	1,34
Lombardia	1,25	1,27	1,27	1,33
Trentino-Alto Adige/*Südtirol*	1,18	1,04	1,06	1,17
Veneto	1,11	1,27	1,31	1,38
Friuli-Venezia Giulia	1,57	1,59	1,57	1,67
Emilia-Romagna	1,80	1,97	1,98	2,03
Toscana	1,32	1,31	1,45	1,55
Umbria	-	-	0,97	1,03
Marche	0,86	1,04	1,11	1,07
Lazio	1,57	1,61	1,68	1,75
Abruzzo	0,95	1,01	0,97	0,91
Molise	-	-	1,11	1,28
Campania	1,24	1,21	1,23	1,30
Puglia	1,01	0,84	0,79	0,79
Basilicata	0,63	-	0,66	0,64
Calabria	0,72	0,58	0,52	0,54
Sicilia	1,00	0,80	0,77	0,83
Sardegna	0,82	0,85	0,77	0,81

Fonte: Istat

3.4 IL FONDO INTERREG

Disciplinato dal Regolamento 2021/1059, Interreg è un programma finanziato dal fondo FESR e, in caso di cooperazione con paesi terzi all'UE, finanziato dall'IPA e dal NDICI, che si pone l'obiettivo di "promuovere la cooperazione tra Stati membri e loro regioni all'interno dell'Unione e tra Stati membri e, rispettivamente, loro regioni e paesi terzi, paesi partner, altri territori o paesi e territori d'oltremare od organizzazioni di integrazione e cooperazione"[12].

[12] *Articolo 3 Comma 1 Regolamento 2021/1059*

Per la programmazione 2021-2027, a Interreg saranno destinati 8.050.000.000 €. Come specificato dagli articoli 3-4-5-6 del regolamento, Interreg si divide in tre componenti:

- Interreg A: indica la cooperazione transfrontaliera, ovvero la collaborazione a livello NUTS 3 tra regioni terrestri limitrofe o tra zone marittime separate da meno di 150 km. Interreg A possiede un budget di 5.812.790.000 €;
- Interreg B: indica la cooperazione transnazionale, ovvero la collaborazione a livello NUTS 2 tra territori più ampi o tra bacini marittimi, al fine di raggiungere una migliore integrazione territoriale. Interreg B possiede un budget di 1.466.000.000 €;
- Interreg C: indica la cooperazione interregionale, per favorire la coesione fra le varie nazioni dell'Unione Europea. Interreg C possiede un budget di 490.000.000 €.

Anche se non indicata negli articoli del Regolamento 1059/2021, in aggiunta a queste tre componenti si ha anche Interreg D, ovvero il programma incaricato di gestire la cooperazione tra regioni ultraperiferiche per favorire il loro sviluppo e integrazione. Interreg D possiede un budget di 281.210.000€

Come si può notare dal grafico 3.3, Interreg A, quindi la collaborazione tra le varie aree provinciali, è l'ambito al quale viene elargito il maggior numero di fondi, con il 72% del totale, seguito da Interreg B, a cui viene affidato il 18% del budget, e Interreg C, a cui viene concesso il 6% del fondo. In ultima posizione si ha Interreg D, a cui viene assegnato il 2%.

Una delle peculiarità del fondo Interreg è, quindi, quella dello sviluppo della collaborazione fra partner appartenenti a regioni differenti e, come regolato dall'articolo 26, tra i vari membri vi è un capofila, che ha l'obbligo di adempiere a vari compiti:

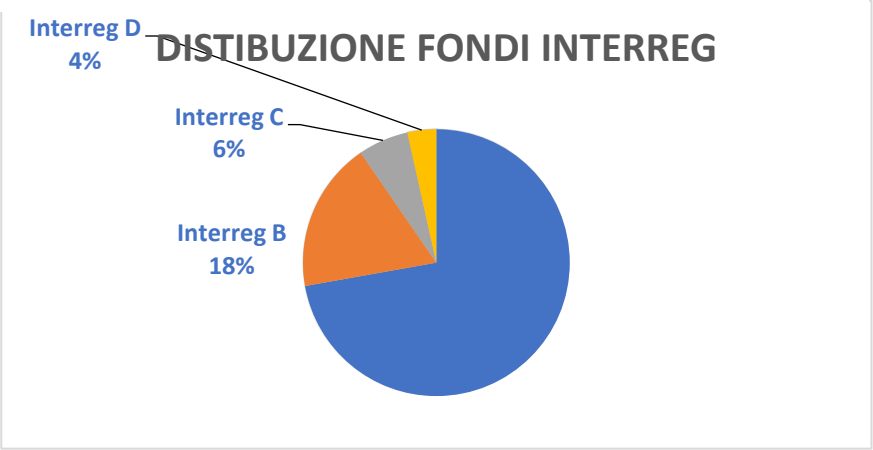
- Si assume la responsabilità dello svolgimento del programma;
- Si definisce, insieme agli altri partner, un accordo che garantisca una sana gestione del programma in relazione all'ammontare di denaro ricevuto;
- Si assicura che ogni spesa dichiarata dal partner sia stata sostenuta per l'attuazione del programma;
- Si controlla che ogni partner riceva il corretto importo da parte della Commissione Europea.

La valutazione dei vari programmi realizzati, come affermato dall'articolo 35 del regolamento 2021/1059, viene effettuata dagli stati membri o dall'autorità di gestione, e valutano i seguenti parametri:

- Efficacia;
- Efficienza;
- Rilevanza;
- Coerenza;
- Valore aggiunto per l'Unione Europea.

Inoltre, entro il 30 giugno 2029, sarà ultimata un'analisi che valuterà l'impatto di ciascun programma.

Grafico 3.3 La distribuzione dei fondi Interreg



Fonte: elaborazione dell'autore

3.4.2 IL FONDO INTERREG NELLA REGIONE AUTONOMA DELLA VALLE D'AOSTA

Per la programmazione 2021-2027, nella Regione Autonoma della Valle d'Aosta sono attivi cinque diversi programmi Interreg:

Figura 3.4 Il territorio coperto dal programma Interreg Spazio-Alpino

Fonte: "Spazio alpino", Trentino in corsa con 8 progetti europei (provincia.tn.it)

L'Interreg Spazio-Alpino, cofinanziato al 75% dal fondo FESR, è un programma che si rivolge a tutte le regioni di livello NUTS 2 che sono situate intorno all'arco alpino, coinvolgendo un territorio di più

di 450.000 km quadrati e più di 80.000.000 di persone. Come si può osservare dalla figura 3.4, le zone coinvolte nel programma sono le seguenti:

- Per l'Italia: Valle d'Aosta, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Veneto, Friuli-Venezia-Giulia, Lombardia; Piemonte, Liguria;
- Per l'Austria: tutto il territorio;
- Per il Lichtenstein: tutto il territorio;
- Per la Slovenia: tutto il territorio;
- Per la Francia: Alsace, Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes;
- Per la Germania: Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Schwaben; Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg, Tübingen.

Il programma si propone di realizzare progetti seguendo quattro priorità specifiche:

- Una regione alpina verde e resiliente ai cambiamenti climatici;
- Una regione alpina a zero emissioni di carbonio e attenta alla gestione delle risorse;
- Innovazione e digitalizzazione a supporto di una regione alpina verde;
- Una regione alpina gestita e sviluppata in modo cooperativo.

L'Interreg Euro-Med è cofinanziato all'80% dal fondo FESR.

Come si può osservare dalla figura 3.5, Euro-Med è un programma transnazionale che coinvolge 69, regioni, appartenenti a 10 stati dell'Unione Europea e 4 Stati IPA, con l'obiettivo di promuovere uno sviluppo comune dei territori del Mediterraneo. Il programma si concentra su quattro missioni principali:

- Sviluppare un'economia innovativa e sostenibile;
- Proteggere e valorizzare l'ambiente e il patrimonio naturale;
- Promuovere le *green living areas*;
- Rafforzare il turismo sostenibile.

Figura 3.5 Il territorio coperto dal programma Interreg Euro-Med

Fonte: INTERREG Euro-MED - Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée (laregion.fr)

L' Interreg Europa Centrale è cofinanziato all'80% dal fondo FESR. Interreg Europa Centrale è un programma transnazionale che interessa 81 regioni, coinvolgendo Austria, Slovenia, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Croazia, Ungheria, Germania e Italia, limitatamente alle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Veneto, Friuli-Venezia-Giulia, Emilia-Romagna. Il programma mira a realizzare politiche collettive per affrontare le sfide comuni a tutte le regioni quali la ripresa economica in seguito alla pandemia Covid-19, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la transizione economica, al fine di creare delle reti comuni fra le varie nazioni. Il programma ruota attorno a quattro differenti priorità:

- Cooperare per un'Europa centrale più smart;
- Cooperare per un'Europa Centrale più verde;
- Cooperare per una migliore connessione dell'Europa Centrale;
- Migliorare la governance per la collaborazione nell'Europa Centrale.

L'Interreg Italia-Svizzera possiede un budget di 145.000.000 €, di cui 82.000.000 € provenienti dall'Unione europea, 20.500.000 € di cofinanziamento nazionale, e 40.000.000 € di finanziamento elvetico. Come si può osservare dalla figura 3.6, il programma coinvolge a livello NUTS 3 le province di Aosta, Biella, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Novara, Varese, Lecco, Como, Sondrio, Provincia Autonoma di Bolzano per l'Italia, Il programma definisce quattro diversi obiettivi:

- Favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico nelle aree di confine per un'Europa più intelligente, competitiva e connessa;
- Tutelare l'ambiente e il patrimonio naturale delle aree alpine e prealpine:
    - Gestione del cambiamento climatico e prevenzione dei rischi;
    - Tutela del patrimonio naturale e della biodiversità;
- Migliorare la mobilità nei territori di confine per un'Europa più connessa;
- Promuovere l'inclusione sociale e il turismo dei territori del Programma per un'Europa più sociale e inclusiva:
    - Ottimizzare l'accesso ai servizi sociosanitari;
    - Implementare un turismo sostenibile e orientato alla cultura;
- Migliorare la governance della cooperazione;
    - Sviluppare un'amministrazione pubblica che collabori a livello transfrontaliero.

Figura 3.6 Il territorio coperto dal programma Interreg Italia-Svizzera

Fonte: Il Programma Interreg Italia-Svizzera 2021-2027 | Regione Piemonte

Interreg Alcotra: come mostrato nella figura 3.7 il programma Alcotra, cofinanziato all'80% dal fondo FESR, è dedicato al territorio che occupa 46.000 km quadrati al confine fra Italia e Francia, comprendendo 9 zone NUTS 3 tra le quali si trovano: le province di Torino, Cuneo, Imperia, la Regione Autonoma Valle d'Aosta per l'Italia, i dipartimenti Haute-Alpes, Haute-Savoie, Savoie, Alpes de Haute Provence, Alpes Maritimes. Il programma operativo ALCOTRA individua cinque obiettivi strategici che si dividono in ulteriori obiettivi specifici:

- Un'Europa più competitiva e intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale:
    - Permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di sfruttare i vantaggi della digitalizzazione;
    - Sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità.
- Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio, in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di un'energia pulita ed equa e di investimenti verdi e blu, implementazione di un'economia circolare e di un sistema che si adatti ai cambiamenti climatici, incoraggiamento di una mobilità urbana sostenibile:
    - Promuovere le energie rinnovabili in conformità della direttiva (UE) 2018/2001(nota);
    - Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione dei rischi di catastrofe;
    - Rafforzare la protezione e la preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento;
    - Favorire una mobilità multimodale sostenibile quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio.
- Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali:
    - Migliorare la parità di accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture accessibili;
    - Garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria;
    - Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo nello sviluppo economico.
- Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e di iniziative locali:
    - Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale e inclusivo a livello locale, favorire lo sviluppo della cultura, del patrimonio naturale e del turismo sostenibile.
- Una migliore governance del territorio ALCOTRA:
    - Potenziare le capacità amministrative della zona ALCOTRA.

Al fine di soddisfare tali obiettivi, nell'ambito del programma ALCOTRA è possibile implementare due diversi tipi di piani:

- PITER, i piani integrati territoriali, essi sono programmi politematici che uniscono vari progetti di ambiti e temi diversi, ma che condividono un obiettivo comune specifico in un determinato territorio. Lo scopo è quindi quello di valorizzare a livello economico, sociale,

territoriale, una determinata zona transfrontaliera. All'interno di un PITER possono coesistere fino ad un massimo di cinque progetti, compreso il piano di coordinamento e comunicazione. I singoli progetti, essendo legati ad ambiti differenti, possono essere afferenti ad obiettivi strategici e specifici differenti.

- PITEM, i piani integrati tematici, essi sono programmi monotematici che raccolgono progetti afferenti ad un solo obiettivo specifico. L'intento di questi programmi è quello di standardizzare i processi e scambiare strumenti decisionali all'interno della zona transfrontaliera al fine di ottenere benefici nel lungo periodo. E quindi necessario che i PITEM conducano il territorio a effettuare cambiamenti nei propri processi deliberativi risultante da questa cooperazione transfrontaliera. All'interno di un PITEM possono coesistere fino a cinque progetti singoli, compreso il piano di coordinamento e comunicazione, che devono far riferimento a un singolo obiettivo specifico.

Figura 3.7 Il territorio coperto dal programma Interreg Alcotra

Fonte: [Les programmes européens | Europe (europeenauvergnerhonealpes.fr)]

All'interno della struttura Analisi Scientifiche, Conservazione e Progetti Cofinanziati, ho avuto modo di assistere personalmente all'implementazione di progetti Interreg Alcotra e progetti Interreg Italia-Svizzera. In particolare, per quanto riguarda Interreg Italia-Svizzera, ho avuto modo di assistere e partecipare attivamente alla realizzazione del progetto Mineralp, progetto che, attraverso le collaborazioni tra la Regione Autonoma della Valle d'Aosta, la Regione Piemonte, e il Canton Ticino, si pone l'obiettivo di ritrovare, recuperare e restaurare il patrimonio geologico e naturalistico all'interno di questi territori, per, in seguito, essere aperti al pubblico come sito culturale. Personalmente, ho avuto modo di collaborare all'evento riguardante la visita del Castello di Saint-Marcel, a cui è seguito lo spettacolo "micromeraviglie", al fine di promuovere il patrimonio geologico valdostano. La figura 3.6 mostra la locandina dell'evento che, come si osserverà nel prossimo capitolo, rappresenta uno dei deliverables del progetto.

Figura 3.8 Locandina evento Mineralp

Fonte: Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati

La sequenza logica dei primi tre capitoli ha consentito di analizzare variegati aspetti generali sulla teoria del project management e sul funzionamento, a livello legislativo, della progettazione europea.

L'aspetto principale che emerge è sicuramente che i progetti europei, ad oggi, sono uno dei metodi principali utilizzati dalla Commissione Europea per implementare le proprie politiche sul territorio e, inoltre, in modo sorprendente rispetto alle aspettative, risultano molto innovativi.

Infatti, come è stato osservato nei precedenti capitoli, le tematiche prioritarie di cui i progetti si occupano riguardano -spesso- temi di sostenibilità ambientale, in accordo con l'Agenda 2030, con vari programmi e fondi destinati all'inclusione e alla sicurezza sul lavoro, e sostenibilità economica sia per individui che per imprese, attraverso aiuti a individui meno agiati e assistenza a PMI e imprese in difficoltà.

È possibile, quindi, alla luce di quanto affrontato in questi primi tre capitoli, iniziare a trarre un primo assunto: la progettazione europea è una materia ampia, innovativa, e in continua evoluzione e le tecniche di project management si possono contestualizzare ed esaltare proprio in virtù della materia.

Sarà, quindi, compito degli enti beneficiari, quindi di coloro che si occupano dei progetti europei, di riuscire a sfruttare al meglio queste tipologie di finanziamento valorizzando le tecniche di project management.

4 LE TECNICHE E GLI STRUMENTI A SUPPORTO DELLA PROGETTAZIONE EUROPEA E L'ITER DI COSTRUZIONE DEI SINGOLI PROGETTI

Dopo aver presentato, nei precedenti capitoli, su un piano teorico e giuridico le tecniche del project management che possono essere utilizzate dall'Unione Europea, è possibile passare a valorizzare le modalità con cui i progetti europei vengono ideati, implementati e monitorati.

All' interno del capitolo verrà, dapprima, illustrato il modello di *project cycle management*, ovvero lo strumento di gestione utilizzato all'interno della Commissione Europea e dalle Amministrazioni pubbliche per monitorare il ciclo di vita del progetto, in seguito, si osserveranno i passaggi chiave all'interno di ciascuna fase del progetto, dalla programmazione alla valutazione, al fine di ottenere più ampia e specifica conoscenza di quale iter segue un progetto europeo e di quali strumenti utilizzano gli operatori del settore durante ciascuna fase.

4.1 IL PROJECT CYCLE MANAGEMENT

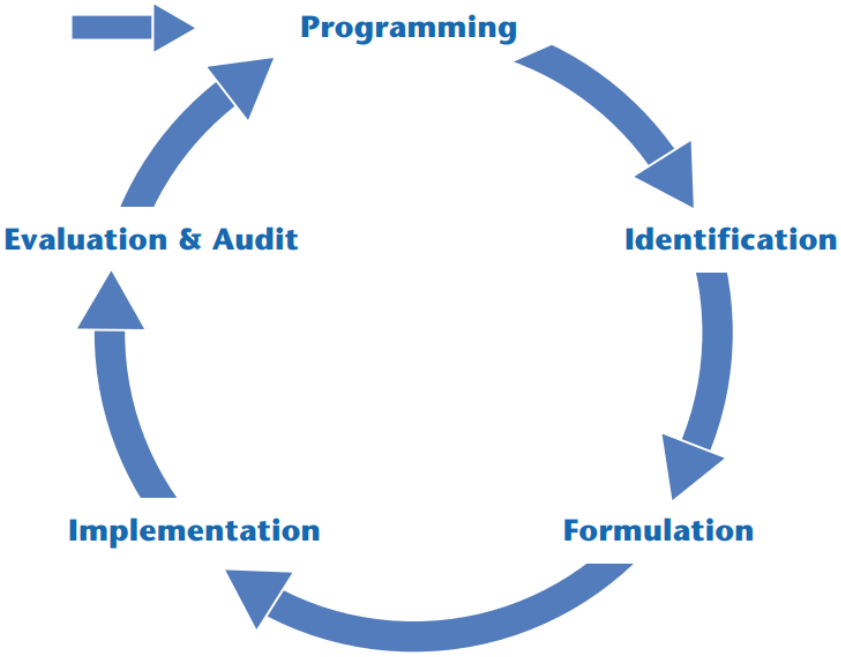
Il project cycle management è uno strumento chiave per l'Unione Europea.

Infatti, dal 1992, è diventato il metodo principale attraverso cui la Commissione idea e monitora i propri progetti.

Come suggerito dal nome, il project cycle management è un "processo di gestione ciclica attraverso cui si divide il progetto in varie fasi, dando così vita al ciclo di progetto"[1].

[1] *Project cycle management volume 1, 2004.*

Figura 4.1 Il ciclo di progetto



Fonte: Project cycle management volume 1, 2004

Come si può evincere dalla figura 4.1, è possibile scomporre il progetto in cinque fasi, ovvero:

- Programmazione;
- Identificazione;
- Formulazione;
- Realizzazione;
- Valutazione e audit.

È bene sottolineare che, le seguenti fasi, seguono un andamento ciclico.

Nonostante, come illustrato nel capitolo iniziale, il fatto che i progetti seguano un andamento lineare, il project cycle management è circolare poiché, all'interno della Pubblica amministrazione, vi è la necessità di intervenire in itinere su ogni fase del progetto, essendo esso sottoposto continuamente a valutazioni e audit da parte della Commissione Europea e, quindi, applicando il project cycle management è possibile intervenire con maggior facilità[2].

Nei seguenti paragrafi, verranno introdotte le varie fasi del project cycle management, osservando nel dettaglio il ruolo della Commissione Europea e dell'ente beneficiario. Inoltre, si potranno analizzare le tipologie di strumenti con cui si opera.

4.2 LA FASE DI PROGRAMMAZIONE

[2] *Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati*

Nella fase della programmazione, la Commissione Europea decide, in accordo con gli stati membri, la tipologia di progetti da implementare e le linee guida generali all'interno del quale sono indicati i parametri da rispettare come ad esempio:

- Modalità di finanziamento;
- Priorità e settore di focus del progetto;
- Tipologia di assistenza fornita dall'Unione Europea[3].

Dal processo di programmazione vengono prodotti due output fondamentali di seguito analizzati più nel dettaglio: il bando e le linee guida.

4.2.2 IL BANDO E LE LINEE GUIDA

A seguito della fase di programmazione, la Commissione Europea redige il bando, ovvero un documento che, assieme alle linee guida, descrive quali caratteristiche deve possedere il progetto per essere finanziato e attraverso quali modalità specifiche è necessario presentare il finanziamento[4].

All'interno del bando viene precisato:

- Gli obiettivi e l'oggetto del bando;
- Il bilancio disponibile sul bando;
- I criteri di ammissibilità: soggetti, paesi e costi ammissibili;
- Il termine e la modalità per la presentazione delle proposte.

È, quindi, fondamentale, per comprendere al meglio se la propria idea rientra nei parametri del bando, che l'ente individui, immediatamente, gli aspetti di finanziabilità:

- Tipologia di beneficiari ammissibili: il bando può, ad esempio, essere aperto solo a ONG, centri di ricerca o università, amministrazioni pubbliche ecc.;
- Paesi o territori ammissibili;
- Costi ammissibili, poiché non tutti i costi possono essere coperti tramite il finanziamento;
- La percentuale di cofinanziamento, essa indica quale ammontare del budget totale del progetto sarà finanziato tramite la Commissione e quale ammontare tramite l'ente pubblico.

All'interno delle linee guida, invece, sono presenti:

- I criteri formali per una corretta presentazione delle proposte;
- La griglia di valutazione, ovvero il criterio attraverso il quale il progetto è valutato.

[3] *Articoli dal 10 al 13 Regolamento 2021/1060*

[4] *Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati della Regione Valle D'Aosta.*

Come si può notare dalla figura 4.2, i criteri di valutazione sono divisi in vari indicatori di dettaglio, ciascuno con il proprio peso. La valutazione viene effettuata assegnando ad ogni indicatore un punteggio, in base alle caratteristiche e alla conformità del progetto rispetto al bando.

Figura 4.2 Un esempio di criterio di valutazione

Criteri di valutazione (1/2)

A) MACRO-CRITERI RELATIVI ALLA QUALITÀ DEL PROGETTO (PESO 40)				
CRITERI DI VALUTAZIONE	INDICATORI DI DETTAGLIO		PESI	PUNTEGGIO ATTRIBUITO
Validità e fattibilità	1. Chiarezza della proposta e grado di approfondimento dei contenuti Valutata in relazione alla completezza, solidità e affidabilità delle analisi, degli obiettivi, dei risultati attesi, della fattibilità della proposta progettuale.	Ottimo	10	10
		Buono		7
		Discreto		5
		Sufficiente		2
		Insufficiente		0
Sostenibilità economico-finanziaria	2. Congruità e pertinenza dei costi esposti rispetto agli obiettivi progettuali, al piano di lavoro delineato e alle specifiche del bando Valutata in relazione alla congruità dell'investimento proposto e adeguatezza della ripartizione del budget fra i diversi soggetti proponenti.	Ottimo	10	10
		Buono		7
		Discreto		5
		Sufficiente		2
		Insufficiente		0
Capacità tecnica del proponente	3.Qualità della struttura di gestione Valutata con riferimento al numero di risorse umane dedicate alla realizzazione del progetto; adeguatezza dell'organizzazione in termini di competenze e ruoli, qualificazione del management; complementarietà fra l' impresa/le imprese proponenti e gli altri soggetti portatori di know how coinvolti.	Ottimo	12	12
		Buono		9
		Discreto		6
		Sufficiente		3
		Insufficiente		0
	4. Ampiezza e significatività della partnership attivata Valutata in termini di ampiezza, varietà e adeguatezza e complementarietà del partenariato rispetto agli obiettivi che si intendono raggiungere; grado di integrazione/complementarietà delle diverse competenze presenti nell'aggregazione proponente e delle azioni proposte; ruolo e funzioni attribuite ad ogni soggetto partner.	Ottimo	8	8
		Buono		6
		Discreto		4
		Sufficiente		2
		Insufficiente		0

Fonte: Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati della Regione Valle D'Aosta

4.3 LA FASE DI IDENTIFICAZIONE

In seguito all'emissione da parte della Commissione Europea del bando e delle linee guida, l'ente può identificarne i parametri per verificare se i determinati settori di interesse su cui ritiene agire siano compatibili. Lo strumento principalmente utilizzato in questa fase è la matrice di finanziabilità.

Nel momento in cui un ente pubblico decide di utilizzare dei fondi europei per intervenire su un determinato settore di interesse o agire su un problema che ritiene prioritario, può, attraverso la matrice di finanziabilità, pianificare nel tempo la realizzazione della propria macroarea di attività che intende sviluppare, osservando quali opportunità di finanziamento intercettate siano compatibili con la proposta dell'ente. È possibile definire la matrice di finanziabilità come uno strumento che raccoglie tutte le possibili fonti di finanziamento che, in base al bando pubblicato e alle linee guida

indicate, siano compatibili con il target prioritario[5]. È importante organizzare la matrice di finanziabilità anche secondo un criterio cronologico poiché i tempi di valutazione di una proposta risultano piuttosto lunghi; inoltre, alcuni bandi escono solo una volta l'anno. Invece, con una matrice di finanziabilità ricca e completa, sarà possibile proporre la propria idea per ogni bando compatibile[6].

Tabella 4.1 La matrice di finanziabilità

Fattori di analisi		Fondi dell'UE	
Elementi di finanziabilità	**Descrizione**	**"a gestione diretta"**	**"a gestione concorrente"**
Destinatari			
Settore			
Azioni chiave			
*Assets e fattori produttivi specifici**			
Forma giuridica			
Localizzazione			

Fonte: La "matrice di finanziabilità" delle organizzazioni non profit | PPT (slideshare.net)

Come si può osservare dalla tabella 4.3, in base alle caratteristiche della propria proposta, è possibile inserire un diverso tipo di programma, così da poter raccogliere nel modo più efficiente tutte le possibili forme di finanziamento.

Si pensi, ad esempio, ad un ente pubblico che decide di intervenire nel settore ambientale, con l'idea di creare una campagna di sensibilizzazione sull'utilizzo dell'acqua. Costruendo la matrice di finanziabilità, l'ente inserisce i programmi europei che sono compatibili con proposte in materia ambientale: potrà quindi, ad esempio, affidarsi al programma LIFE, che, come descritto nel secondo capitolo, è il programma principale in materia ambientale; tuttavia, in caso non si riuscisse ad aderire al bando, vi sono altri programmi che possono accogliere tale proposta: ad esempio, nel fondo FESR, vi è una parte rilevante di finanziamenti destinata all'obiettivo "Un'Europa più verde", oppure, attraverso il Fondo Interreg A, si può pensare di collaborare con una zona limitrofa per sviluppare il progetto.

4.4 LA FASE DI FORMULAZIONE

[5] *Approccio strategico ai fondi europei. La matrice di finanziabilità delle organizzazioni - Bonetti For Reforms (bonetti4reforms.com)*

[6] *Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati.*

Una volta che l'ente ha identificato i finanziamenti più adatti alla propria proposta, inizia la fase di formulazione dove viene svolto uno studio di fattibilità che verrà in seguito presentato alla Commissione Europea. Essendo la fase di formulazione uno dei passaggi chiave, vi sono vari strumenti a supporto dell'ente, tra i quali:

- Il Logical Framework Approach e il Logframe Matrix
- La SWOT analysis
- La Word Breakdown Structure (WBS)

È importante sottolineare fin d'ora che questi strumenti non si escludono fra di loro, ma sono complementari al fine di svolgere nel modo più efficiente la fase di formulazione.

4.4.2 IL LOGICAL FRAMEWORK APPROACH

A supporto della fase di formulazione si ha il Logical Framework Approach, ovvero un approccio analitico per valutare le proposte in maniera strutturata e schematica, così da riuscirne ad osservare pro e contro nel miglior modo possibile[7]. Questo lavoro di analisi è svolto costruendo il Logframe Matrix, ovvero una matrice composta da quattro colonne e almeno quattro righe, dove vengono raccolte le proposte secondo il seguente schema:

Tabella 4.2 Un esempio di Logframe Matrix

Project Description	Indicators	Source of Verification	Assumptions
Overall Objective – The project's contribution to policy or programme objectives (impact)	How the OO is to be measured including Quantity, Quality, Time?	How will the information be collected, when and by whom?	
Purpose – Direct benefits to the target group(s)	How the Purpose is to be measured including Quantity, Quality, Time	As above	If the Purpose is achieved, what assumptions must hold true to achieve the OO?
Results – Tangible products or services delivered by the project	How the results are to be measured including Quantity, Quality, Time	As above	If Results are achieved, what assumptions must hold true to achieve the Purpose?
Activities – Tasks that have to be undertaken to deliver the desired results			If Activities are completed, what assumptions must hold true to deliver the results?

Fonte: Project cycle management volume 1, 2004

[7] *Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati.*

La tabella 4.2 mostra un esempio di Logframe Matrix: come si può notare è formato, in questo caso, composte da quattro elementi:

- Obiettivo generale: indica qual è la mission principale del progetto, e in quale ambito è collocato;
- Scopo: indica quali obiettivi il progetto intende raggiungere;
- Risultati: indica i deliverables che il progetto intende produrre;
- Attività: indica le azioni da compiere per ottenere i risultati e gli scopi prefissati.

E da quattro elementi, ordinati in colonna, articolati in:

- Descrizione del progetto: in questa colonna viene apportata una descrizione generale dei parametri inseriti nelle righe;
- Indicatori: viene indicato attraverso quali misure vengono valutati i vari parametri inseriti nelle righe;
- Fonte di verifica: specifica attraverso quali metodi i dati vengono monitorati e raccolti;
- Presupposti: quali attività della sezione precedente devono essere completate per passare alla successiva[8].

Di conseguenza, ogni riga sarà declinata in una colonna, andando così a creare la matrice.

Il Logframe Matrix, oltre a essere uno degli strumenti chiave durante la fase di formulazione, può essere utilizzato anche durante la fase di identificazione, come bozza per individuare quali tipologie di progetto rientrino nei parametri dei bandi elargiti dalla Commissione, o nella fase di valutazione, dove viene utilizzato come "registrazione" delle attività che sono state compiute in precedenza, al fine di osservare il valore degli scostamenti finali rispetto alla proposta iniziale.

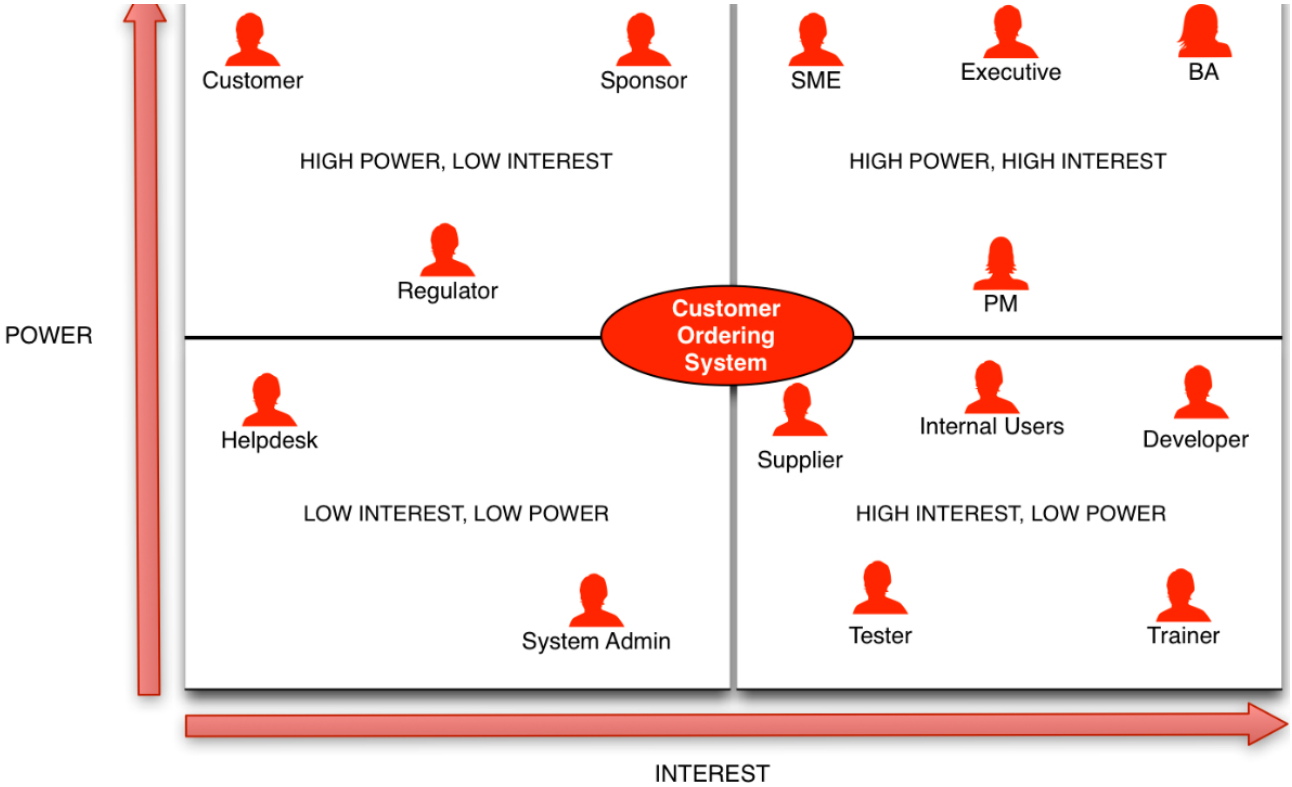
La costruzione della matrice si compone di due stadi principali:

1. Analysis stage: all'interno di questa fase vengono attuate le seguenti analisi sui fattori chiave del progetto:

[8] T*he logframe handbook: a logical framework approach to project cycle management (English).* Washington, D.C., 2007

- Stakeholder analysis: identificazione dei portatori di interesse principali, quali valori possono aggiungere e quali sono le loro esigenze:

Figura 4.3 Un esempio di stakeholder analysis



Fonte: [Stakeholder Matrix: A Practical Guide — Business Analyst Learnings]

Come si può osservare dalla figura 4.3, è possibile classificare i vari portatori di interesse in base al loro livello di influenza e al loro interesse nei confronti del progetto: ad esempio, nella stakeholder analysis di un progetto europeo, la Commissione Europea, e di conseguenza gli organi di valutazione ed audit del progetto, saranno sicuramente considerati come stakeholders con un alto potere di influenza, in quanto hanno la facoltà di agire sul progetto e prendere provvedimenti, e un alto livello di interesse, poiché sono gli organismi che hanno disposto il finanziamento all'ente beneficiario.

- Problem analysis: comprensione di quali sono gli ostacoli principali all'interno del progetto, e offerta di possibili soluzioni per contrastare il problema;
- Objectives and strategies analysis: definizione degli obiettivi e delle priorità del progetto, e attraverso quali strategie raggiungerli.

2. Planning stage: durante la fase di pianificazione, vengono trascritte in un piano operativo tutte le informazioni rilevanti dello stadio di analisi, che conterrà:
   - Il Logframe Matrix;
   - La sequenza di attività da svolgere durante la fase di realizzazione;
   - L'ammontare di risorse necessario per ogni attività.

4.4.3 LA SWOT ANALYSIS

Un altro strumento molto utilizzato durante la fase di formulazione è la S.W.O.T analysis. S.W.O.T è acronimo di strengths, weaknesses, opportunities, threats. Lo strumento è utilizzato per analizzare i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce dell'oggetto analizzato, che può essere, ad esempio, uno stakeholder, un evento, una strategia[9].

Figura 4.4 La SWOT analysis

Fonte: swot analysis - Cerca Immagini (bing.com)

Anche la S.W.O.T analysis, esattamente come per il Logframe Matrix, viene costruita attraverso una matrice. La figura 4.4 mostra come un determinato oggetto può essere classificato come:

- Punto di forza: un valore interno che può portare a miglioramenti;
- Punto di debolezza: un valore interno che non rende nel modo corretto, o che non viene sfruttato al meglio;
- Opportunità: un oggetto esterno che può rappresentare un'opportunità di crescita;

[9] *Analisi SWOT: cos'è e come si usa (con esempi) [2023] • Asana*

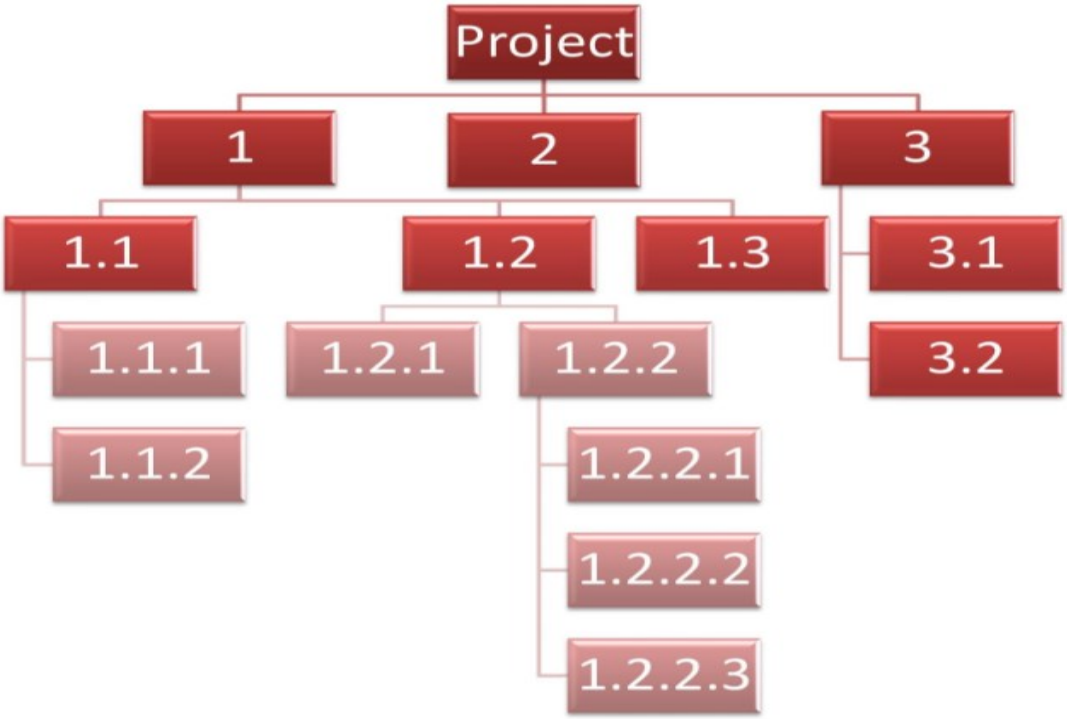
- Minaccia: un oggetto esterno che può rappresentare un pericolo, facendo sorgere nuove problematiche.

La S.W.O.T analysis è uno strumento che, spesso, accompagna altri strumenti di management: può essere utilizzato ad esempio nel Logframe Matrix per una miglior analisi degli stakeholders, dei problemi e delle strategie, oppure si può usufruirne durante il processo di costruzione della Work Breakdown Structure, che verrà analizzata di seguito, per dividere nel migliore dei modi i pacchetti di lavoro e i tasks.

4.4.3 LA WORK BREAKDOWN STRUCTURE (WBS)

Lo strumento più importante, durante la fase di formulazione, è la Work Breakdown Structure (WBS), metodo attraverso il quale il progetto viene scomposto in vari pacchetti di lavoro, ovvero un insieme di attività che producono un deliverable o un output, che a sua volta si divide in differenti tasks, quindi le attività da compiere per completare il "pacchetto di lavoro". Solitamente, all'interno di un progetto europeo, si ha un pacchetto obbligatorio, ovvero la comunicazione e il coordinamento, a cui si aggiungono i pacchetti specifici contenenti le attività peculiari del progetto[10].

Figura 4.5 Work breakdown structure



Fonte: [12 Best Free Work Breakdown Structure Templates [Word, Excel] (templatelab.com)]

[10] *Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati*

Come si può evincere dalla figura 4.5, è quindi possibile suddividere il progetto in vari pacchetti di lavoro, che a sua volta, verranno completati compiendo le varie attività e sotto-attività a cui si riferiscono. Ad esempio, durante la mia esperienza presso la Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati, ho avuto modo di osservare la WBS del PITEM P.A.C.E, progetto che si pone l'obiettivo di scoprire, salvaguardare e promuovere il patrimonio storico del territorio valdostano al fine di diversificare e valorizzare l'offerta turistica. Il progetto, utilizzando la tecnica della WBS è stato scomposto in quattro parti:

- "Scoprire per promuovere";
- "Salvaguardare";
- "Far conoscere";
- "Corcom".

Come accennato in precedenza, ogni progetto si scompone quindi in vari pacchetti di lavoro, che, a loro volta, saranno suddivisi in varie attività da svolgere per completare un determinato pacchetto di lavoro. È interessante approfondire ulteriormente CorCom, progetto incaricato del coordinamento del partenariato nelle varie fasi di presentazione e gestione dei progetti tematici, del monitoraggio dell'avanzamento complessivo della strategia, della valutazione della qualità delle attività svolte nei progetti tematici, infatti, come affermato in precedenza, vi sono obbligatoriamente dei pacchetti di lavoro riguardanti la comunicazione e il coordinamento. I pacchetti all'interno del progetto CorCom sono tre e sono i seguenti:

1. WP1[11]: governance e gestione amministrativa e contabile del progetto. Prevede:
    - Istituzione di un'unita tecnica di monitoraggio dei progetti singoli;
    - Organizzazione delle riunioni del comitato di pilotaggio;
    - Organizzazione di incontri per riunire partner, delegati, funzionari ecc.;
    - Assunzione di una persona a tempo pieno e per tre anni per:
        - Gestione operativa partenariato;
        - Coordinamento attività partner;
        - Coordinamento intersettoriale attraverso coPil[12] allargati;
        - Gestione amministrativa e contabile del progetto di coordinamento.
2. WP2: comunicazione a:
    - Grande pubblico;
    - Portatori interesse locali;
    - Istituzioni.
3. WP3: valutazione del piano: la valutazione dovrà rispondere a diverse questioni sia a livello strategico che operativo:
    - Pertinenza della strategia;
    - Valutazione operativa intermedia e finale[13].

[11] *WP è acronimo di Work Package, ovvero pacchetto di lavoro.*
[12] *Il comitato di pilotaggio (coPil), indica le riunioni periodiche organizzate al fine di coordinare i vari enti.*
[13] *Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati della Regione Valle d'Aosta.*

4.4.4 IL PROPOSAL MANAGEMENT

Quando lo studio di fattibilità è completato, l'ente deve presentare il suo progetto alla Commissione. Per far sì che una richiesta ottenga una buona valutazione, è necessario che il documento rispetti i seguenti tre criteri:

- Formalità: il progetto deve rispettare i criteri indicati nel bando per quanto riguarda l'ammissibilità dei costi, dei paesi, e delle attività finanziabili;
- Esteticità: la proposta deve essere scritta con chiarezza in tutte le sue parti;
- Sostanzialità: il progetto deve dimostrare l'utilità, la fattibilità e la sostenibilità delle sue attività.

La Commissione valuta la pertinenza e l'attualità della proposta, e, in base ai suoi riscontri, può decidere di finanziare, modificare o rigettare il progetto. In caso di esito positivo, l'ente può passare alla fase di realizzazione.

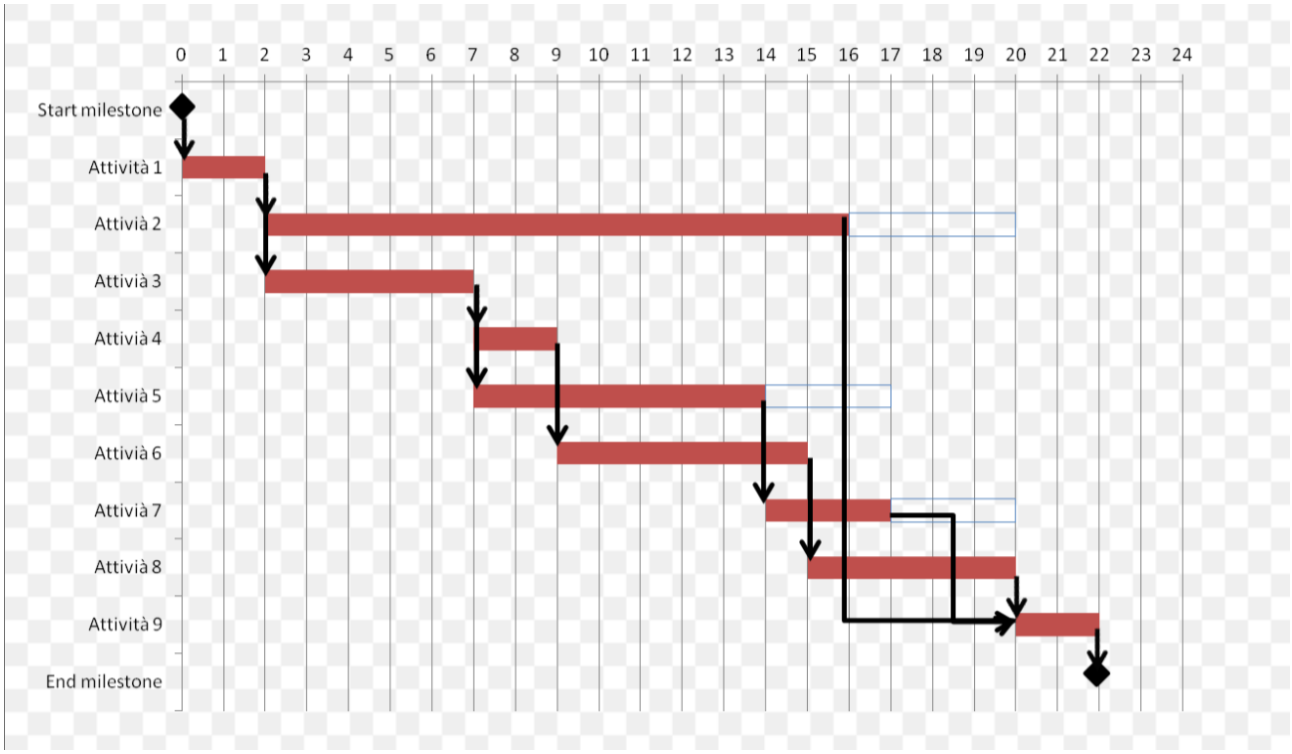
4.5 LA FASE DI REALIZZAZIONE

In questa fase l'ente inizia a rendere operativo lo studio di fattibilità, implementando le attività descritte nelle varie matrici al fine di realizzare il progetto. Uno degli strumenti maggiormente utilizzati durante la fase di realizzazione per monitorare l'andamento del progetto è il diagramma di Gantt.

4.5.1 IL DIAGRAMMA DI GANTT

Il diagramma di Gantt, ideato per la prima volta nel 1896 da Karol Adamiecki e poi ripreso nel 1910 da Henry Gantt, è un grafico a barre, poste in modo orizzontale, che illustra la cronologia e le attività da svolgere all'interno del ciclo di vita del progetto.

Grafico 4.6 Il diagramma di Gantt



Fonte: [Diagramma di Gantt: spiegazione e rappresentazione | Informatica e Ingegneria Online (vitolavecchia.altervista.org)]

Come è possibile osservare dalla figura 4.6, sull'asse delle ascisse è indicato il tempo, mentre sull'asse delle ordinate sono indicate le attività. Le barre orizzontali determinano quindi l'ipotetica data di inizio e di fine dell'attività, mentre, le frecce verticali mostrano quali attività è necessario terminare per poter iniziare quelle successive. Le milestones, invece, sono i momenti critici del progetto, ovvero quelle fasi critiche che possono incidere in modo significativo sull'esito del progetto. Solitamente le milestones possono coincidere con le attività di inizio o di fine progetto, come nel grafico 4.6, o quelle attività che portano alla produzione di deliverables.

4.6 VALUTAZIONE E AUDIT

Come specificato nel capitolo due, vi sono due istituzioni, autorità, organi che si occupano dei controlli:

- L'Autorità di gestione, che si occupa della gestione della parte operativa del progetto;
- L'Autorità di audit, che si occupa delle attività di revisione dei conti[14].

[14] *Regolamento 2021/1060 Capo II.*

Per i fondi a gestione indiretta esistono due livelli di controllo: il controllo di primo livello viene effettuato secondo due specifiche modalità:

- Controllo amministrativo: le autorità controllano tutte le fatture e tutti i documenti relativi al progetto
- Controllo "in loco": le autorità si presentano nella sede dei responsabili di progetto e, solitamente, controllano i seguenti aspetti:
    - Effettiva esistenza dei contratti e di tutte le documentazioni del personale;
    - Controlli sulle procedure di affidamento degli incarichi;
    - Idonea archiviazione della documentazione;
    - Rispetto delle misure di pubblicità.

Il controllo di secondo livello, invece, è un ulteriore controllo effettuato dai seguenti organismi:

- Audit della Commissione: effettua un ulteriore controllo sulla parte normativa, esaminando le documentazioni e le certificazioni presentate;
- La Corte dei conti Europea: è un revisore esterno che controlla se i fondi dell'UE siano stati raccolti e utilizzati nel modo corretto. Si occupa di segnalare casi sospetti di corruzione, frode, o altre attività illegali.
- OLAF: è l'ufficio europeo antifrode, e indaga sulla base della segnalazione della Corte dei conti.

In caso di irregolarità le autorità possono prendere i seguenti provvedimenti:

- Modificare o fermare le attività di progetto;
- Recuperare il finanziamento;
- Cambiare le policies riguardanti i progetti;
- Modificare le linee guida per i futuri progetti[15].

Si può affermare, quindi, che il project cycle management è lo strumento principale attraverso cui è possibile seguire l'iter di un progetto europeo, poiché in esso è incluso tutto il ciclo di vita del progetto, dalla fase iniziale della programmazione a quella finale della valutazione.

Osservando il procedimento, si può evincere come a supporto di ogni fase vi siano vari strumenti che permettono di utilizzare le proprie risorse al fine di implementare il progetto nel modo più efficiente possibile. È interessante notare come la Commissione Europea, in quanto organismo che finanzia tali iniziative, abbia un'enorme influenza sull'esito del progetto in quanto richiede agli enti beneficiari, a seguito dell'approvazione secondo le proprie linee guida, un grande lavoro di controllo e rendicontazione delle proprie attività, di modo da poter verificare in modo costante l'andamento del progetto e l'effettivo rispetto dei parametri indicati nel bando.

[15] *Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati della Regione Valle d'Aosta.*

CONCLUSIONI

All'interno dell'elaborato è stato presentato il tema del project management inserito nel contesto delle Pubbliche amministrazioni. Inizialmente, quando mi sono approcciato all'argomento, il primo pensiero era che si trattasse di un argomento davvero specifico, di nicchia.

Tuttavia, approfondendo la materia, ho avuto la conferma del contrario.

Infatti, alla luce di quanto mi è stato possibile scoprire attraverso le analisi, le letture, le riflessioni sia durante l'esperienza sul campo che durante la scrittura di questo elaborato, ritengo che l'ambito della progettazione europea, a cui si associa la disciplina del project management, sia davvero foriera di innovazioni anche in virtù delle tecniche di public management.

Sintetizzando, attraverso l'uso di parole chiave -emblematiche- la visione circa la relazione virtuosa fra l'utilizzazione delle tecniche di public project management e la gestione dei Fondi Europei, si può riassumere attraverso i seguenti aggettivi:

1. Ampia: la materia possiede un'apposita e specifica struttura normativa, articolata principalmente all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e nei regolamenti europei. Come si è potuto osservare, infatti, vi è uno specifico Regolamento finanziario, il 2021/1046, e un Regolamento apposito per i principali fondi a gestione concorrente, come il 2021/1059 per il Fondo Interreg, il 2021/1058 per il Fondo FESR e il 2021/1057 per il Fondo FSE+, oltre al Regolamento 2021/1060 che regola le disposizioni comuni a tutti i fondi a gestione concorrente;
2. Multidisciplinare: agli operatori del settore sono richieste varie competenze non solo in ambito economico, ma anche legislativo, oltre al bagaglio di skills solitamente afferenti ad un project manager;
3. Recente: come affermato nell'introduzione, è una disciplina che ha iniziato a strutturarsi solo dagli anni '80;
4. Dinamica: infatti, come affermato nel primo capitolo, i progetti sono caratterizzati da un "cono d'incertezza" che ne rende davvero difficile un'esatta previsione dei risultati finali, inoltre, per quanto riguarda i progetti europei, la grandezza del cono si accentua ancora di più nel momento in cui l'andamento del progetto è monitorato dalla Commissione Europea, attraverso i suoi organismi di gestione e audit;
5. In continua espansione: la Commissione Europea, nel corso degli anni, sta progressivamente aumentando i fondi destinati ai programmi europei, infatti, se si osserva il quadro finanziario pluriennale del periodo 2014-2020 esso aveva una disponibilità di circa 959 miliardi di euro[16], budget minore del quadro finanziario attuale che, come riportato nel secondo capitolo, rasenta quasi i duemila miliardi;
6. Orientata al futuro: osservando gli obiettivi dei vari programmi europei, sicuramente si è potuto notare come essi siano, nella stragrande maggioranza, orientati al futuro: infatti, principalmente, i campi a cui gli obiettivi si riferiscono sono: la sostenibilità ambientale; la

[16] Bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2014-2020 - Consilium (europa.eu)

sostenibilità sociale; l'accesso universale alla tecnologia; il sostegno e lo sviluppo delle imprese, soprattutto PMI; i temi dell'integrazione e dell'inclusione.

Il lavoro di valorizzazione dei paradigmi teorici di riferimento, svolto al fine di elaborare questa tesi, ha confermato quanto già avevo notato durante la mia esperienza presso la Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione e Progetti Cofinanziati.

E cioè quanto siano cruciali le competenze tecniche ma anche quelle gestionali e le soft skill.

E' importante possedere le capacità di saper lavorare in gruppo, in autonomia, e secondo le scadenze dettate dal progetto, in base a quanto indicato nei bandi e nelle linee guida elargite dalla Commissione Europea; la fondamentale capacità di risolvere problemi in velocità, anche attraverso soluzioni alternative, a cui si aggiungono capacità di inventiva, per ideare e proporre progetti e competenze in materia di organizzazione di eventi, per riuscire a implementare quanto formulato nel progetto.

Questo dimostra come, anche in una piccola realtà come la Regione Autonoma della Valle d'Aosta, sia importante avere strutture che possano ricevere ed elaborare questo tipo di finanziamenti, al fine di sfruttare al massimo le grandi opportunità concesse dall'Unione Europea.

BIBLIOGRAFIA

Sampietro, M. (2021). Project Management - II ed.: Un approccio integrato a metodologie e comportamenti. EGEA

European Commission (2004) Aid delivery methods. Volume 1. Project cycle management guidelines.

Perano M. (2010). La Visione Strategica dell'Impresa, Giappichelli Editore.

Project Management Institute. (2017). A guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK guide) (6th ed.). Project Management Institute.

Regolamento 2021/1046, articolo 62, articoli dal 125 al 159.

Regolamento 2021/1060, articolo 5, articoli dal 10 al 13, articolo 16, articolo 21-23, articoli 38-39, articoli 46-48, articoli dal 72 al 78, articoli dal 108 al 110.

Regolamento 2021/1057, articoli 3-4.

Regolamento 2021/1058.

Regolamento 2021/1059, articoli dal 3 al 6, articolo 35.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, articoli dal 174 al 178, articolo 312.

The logframe handbook: a logical framework approach to project cycle management. Washington, D.C., 2007.

Materiale a cura della Struttura Analisi Scientifiche, Conservazione, Progetti Cofinanziati.

SITOGRAFIA

Monitorare le performance di progetto con l'Earned Value Management (miriamlanzetta.com) .

Quadro finanziario pluriennale | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo (europa.eu)

Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell Economia e delle Finanze (mef.gov.it)
eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT

Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell Economia e delle Finanze (mef.gov.it)

Programmi di finanziamento dell'UE (europa.eu)

Nomenclatura comune delle unità territoriali statistiche (NUTS) | Note tematiche sull'Unione europea | Parlamento Europeo (europa.eu)

I Fondi europei per la politica di coesione 2021-2027 (camera.it)

PR FSE+ (regione.vda.it)

ALLEGATO A - PROGRAMMA (regione.vda.it)

"Spazio alpino", Trentino in corsa con 8 progetti europei (provincia.tn.it)

INTERREG Euro-MED - Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée (laregion.fr)

Il Programma Interreg Italia-Svizzera 2021-2027 | Regione Piemonte

Les programmes européens | Europe (europeenauvergnerhonealpes.fr)

Approccio strategico ai fondi europei. La matrice di finanziabilità delle organizzazioni - Bonetti For Reforms (bonetti4reforms.com)

La “matrice di finanziabilità” delle organizzazioni non profit | PPT (slideshare.net)

Stakeholder Matrix: A Practical Guide — Business Analyst Learnings

swot analysis - Cerca Immagini (bing.com)

Analisi SWOT: cos'è e come si usa (con esempi) [2023] • Asana

Work Breakdown Structure Templates | 24+ Free Doc, Xls & PDF Formats, Samples, Examples, (excelstemplates.com)

: *Diagramma di Gantt: spiegazione e rappresentazione | Informatica e Ingegneria Online (vitolavecchia.altervista.org)*

Bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2014-2020 - Consilium (europa.eu)

RINGRAZIAMENTI

Ringrazio la professoressa Elisa Maria Pintus per avermi accompagnato fino all'ultimo durante la scrittura di questa tesi e per la sua enorme disponibilità.

Ringrazio l'Università della Valle D'Aosta e l'Università di Huesca per avermi accolto all'interno delle loro istituzioni.

Ringrazio Ambra, Ezio e Andrea per avermi accolto all'interno della Struttura Analisi scientifiche, Conservazione e Progetti Cofinanziati per la durata del mio tirocinio.

Ringrazio la mia famiglia per avermi aiutato durante questi tre anni.

Ringrazio i miei amici e tutti coloro che hanno contribuito al raggiungimento di questo grande obiettivo.