

La pertinenza “verticale” dei progetti di sviluppo con i fondi europei

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | March 10, 2020



“Politici e burocrati tendono a prendere possesso di un progetto.

Questo è tanto più difficile quanto più un progetto ha una dimensione tecnologica complessa”

Albert Hirschman [1]

Le dimensioni-chiave di progetti e Piani di Sviluppo Locale (PSL)

Scusandomi coi “venticinque lettori” del mio blog, in questo breve articolo vorrei richiamare di nuovo alcuni elementi

fondamentali delle strategie di accesso ai **fondi europei** per finanziare dei **Piani di Sviluppo Locale (PSL)** o dei progetti puntualmente localizzati. [2]

Ragionare su progetti e PSL (o, se si preferisce, “piani di area vasta”) costringe a ragionare su quali siano le “dimensioni” fondamentali dei progetti di sviluppo (“*building block*”).

A mio modesto avviso, queste “dimensioni”, come ho cercato di illustrare in vari post pubblicati fra agosto e settembre del 2019 sono le seguenti quattro (v. Figura 1):

2.1. **la dimensione strategica**, definita da:

- un gruppo target (beneficiari finali del progetto);
- una chiara individuazione di problemi/bisogni insoddisfatti dei destinatari (o beneficiari finali);
- una ‘visione di sviluppo’ e degli obiettivi pertinenti rispetto ai problemi.

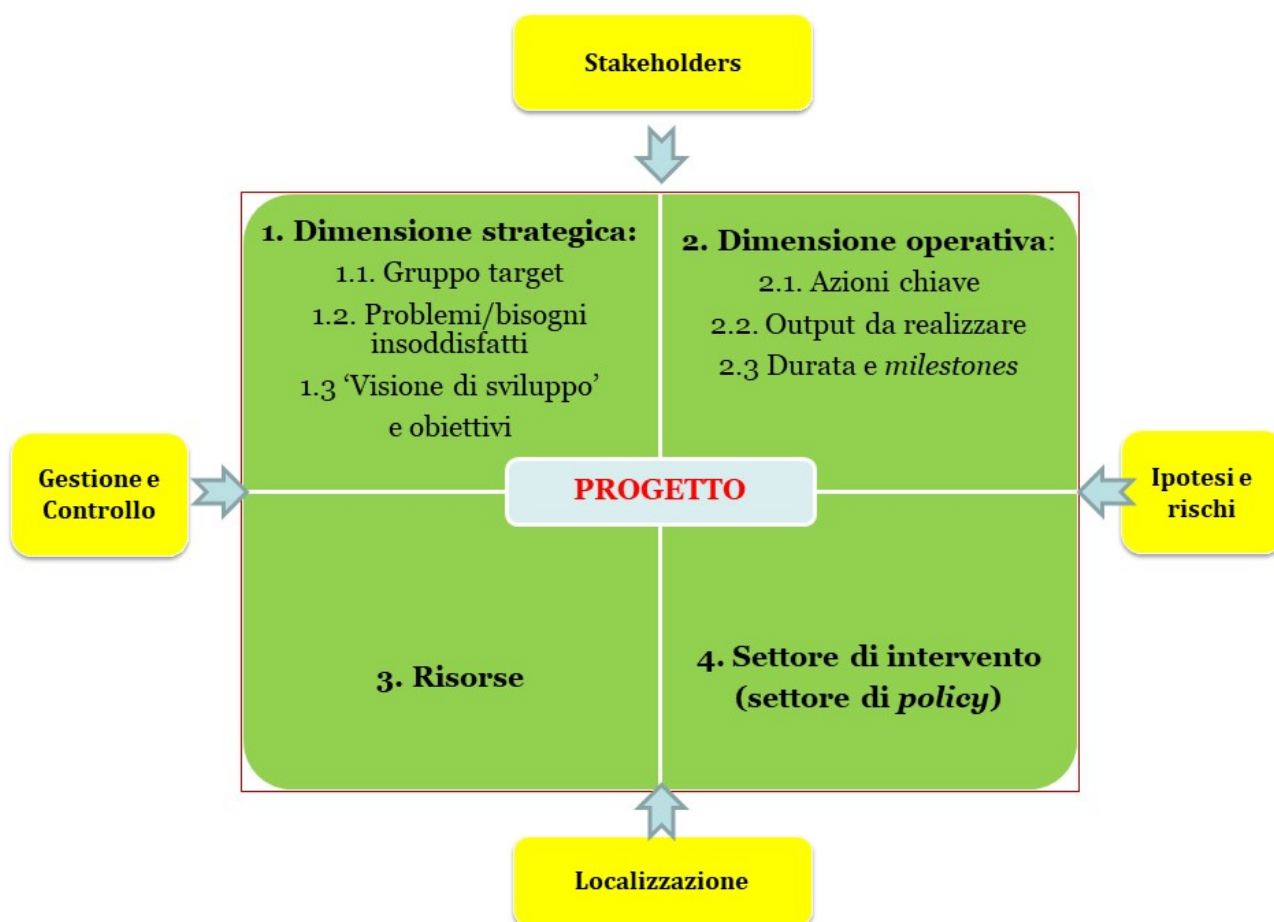
2.2. **La dimensione operativa**, definita da:

- una serie di attività chiave (e relative sotto-attività);
- gli output da realizzare (per i quali andranno definite puntualmente le specifiche tecniche e di qualità);
- una durata temporale prestabilita (*timescale*) e le principali *milestone*;

2.3. **la dimensione “risorse”** (umane, fisiche e finanziarie);

2.4. **la dimensione “ambito settoriale”** di intervento (“ambito di *policy*” per interventi finanziati e realizzati da Istituzioni pubbliche). [3]

Figura 1 – Le dimensioni-chiave (“*building block*”) dei progetti di sviluppo



ono dei termini di riferimento imprescindibili per la formulazione della “matrice di finanziabilità” di un dato progetto.

Pertinenza “verticale” dei progetti di sviluppo e accesso ai fondi europei

L’aspetto che vorrei nuovamente rimarcare in questo post è che sia nel caso della formulazione dei progetti, sia in quello della elaborazione di strategie di sviluppo locale si trascura, sovente, l’importanza della **pertinenza “verticale”** dei progetti con gli strumenti di finanziamento europei (pertinenza che, in genere, indico anche come **dimensione di policy della pertinenza**). [4]

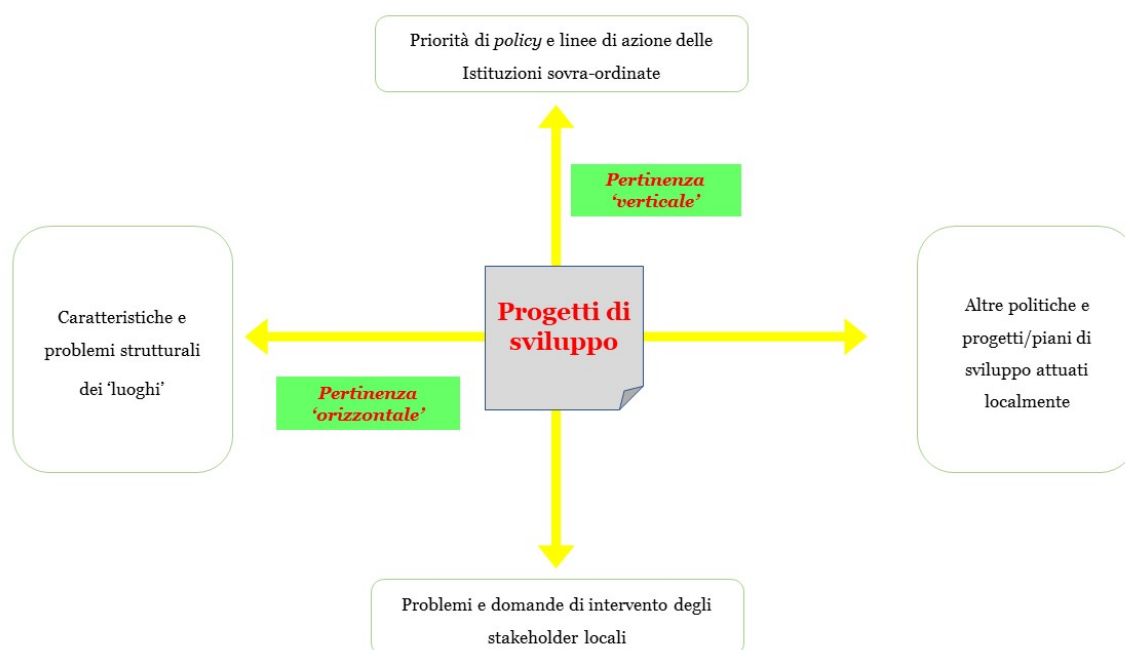
Nel caso di tutti i progetti di sviluppo (siano essi

puntualmente localizzati o interessino delle “aree vaste”) sono sempre più convinto che, per essere implementati in maniera soddisfacente e produrre degli impatti socio-economici significativi sulle aree geografiche interessate, debbano necessariamente avere una loro specifica pertinenza “orizzontale”, rispetto a:

- caratteristiche geografiche, socio-economiche, antropologiche dei “luoghi” e loro problemi strutturali di sviluppo (rilevabili tramite vari strumenti che vanno dall’analisi etnografica, alla notissima analisi SWOT, al “diamante di Porter”); [5]
- altre politiche pubbliche e strumenti di intervento che interessano quei “luoghi”.

In altri termini, la pertinenza “verticale” ha sua connotazione principalmente politica, dal momento che ci costringe a ragionare da un verso su processi di formulazione delle politiche pubbliche e linee di *policy* delle Istituzioni sovra-ordinate e, dall’altro, sulle domande di intervento dei destinatari finali dei PSL (stakeholders locali). La pertinenza “orizzontale” (indicata nella letteratura, in genere, come coerenza “esterna” dei progetti di sviluppo), invece, ha una sua connotazione propriamente tecnica (si veda la Figura 2).

Figura 2 – Pertinenza “verticale” e “orizzontale” dei progetti di sviluppo



accesso ai fondi dell'UE, quindi, sia nel caso dei progetti puntualmente localizzati, sia in quello dei PSL che interessano delle aree vaste, è cruciale individuare ed argomentare adeguatamente i termini di riferimento della loro pertinenza "verticale" con le linee di *policy* attuate dagli enti finanziatori sovra-ordinati (concetto di "*mainstreaming*" di progetti e PSL). [6]

Questo significa, pragmaticamente, adeguare obiettivi e azioni dei progetti di sviluppo alle aspettative/richieste degli enti finanziatori sovra-ordinati (anche laddove non se ne condividano l'approccio generale di *policy* e la strategia di intervento che ne consegue).

L'accesso o meno ai fondi europei per implementare i progetti di sviluppo si gioca, fondamentalmente, lungo l'asse verticale della pertinenza. E il rebus è sempre lo stesso: come conciliare volontà dei soggetti proponenti dei progetti di corrispondere alle domande di intervento della cittadinanza locale e degli operatori economici del territorio e, al tempo stesso, garantire una adeguata coerenza verso l'alto delle strategie di sviluppo con obiettivi e linee di finanziamento delle Istituzioni sovra-ordinate (enti finanziatori).

Capisco che rischia di configurarsi quasi come un ossimoro

parlare di progetti di sviluppo informati a logiche *bottom up* e di soddisfazione delle domande di intervento espresse dai portatori di interesse locali e dai destinatari dei progetti e, al tempo stesso, raccomandare di attenersi al principio di pertinenza “verticale” dei progetti. Tuttavia, come rimarcato negli ultimi post di febbraio, se si vuole che la proposta di progetto venga finanziata, si deve delineare un “quadro logico” di obiettivi del progetto e di azioni assolutamente coerenti con gli obiettivi delle politiche pubbliche europee a cui fa riferimento quel dato avviso di finanziamento. [7]
Questa è l'essenza del concetto di **pertinenza “verticale”** (*mainstreaming “verticale”*).



Immagine ex Pixabay

[1] HIRSCHMAN A., *I progetti di sviluppo. Una analisi critica dei progetti realizzati nel meridione e nei paesi del terzo mondo*, Angeli, Milano 1975

[2] Sovente mi vengono richiesti dei suggerimenti sulla elaborazione di “matrici di finanziabilità” per razionalizzare le strategie di accesso ai fondi dell'UE nel caso di progetti di sviluppo socio-economico e PSL. A mio modesto avviso una

“matrice di finanziabilità” si può formulare sia per le organizzazioni, sia per i progetti. Su questo non ho dubbi. Quando mi chiedono indicazioni su come formularla per i PSL riemergono sempre gli stessi dubbi. In particolare, la domanda a cui è sempre difficile dare una risposta è in che misura un PSL sia, o meno, un particolare progetto. O meglio, è sempre non facile stabilire se e in che misura certi strumenti di progettazione ed altri strumenti di lavoro – quali la “matrice di finanziabilità” – si possano applicare allo stesso modo a un progetto e a un PSL che, per definizione, ha una certa dimensione geografica e che, anche semplicemente per questo fatto, ha indubbiamente elementi di complessità tecnica – lungo tutto il “ciclo del progetto” – più elevati di quelli dei progetti di scala ridotta.

Progetto e PSL si possono considerare anche sinonimi, ma un PSL semplicemente per la sua dimensione territoriale implica degli elementi importanti di complicazione da non trascurare. Se fa un progetto una scuola, ad esempio, deve coinvolgere corpo docente, studenti, loro genitori, in alcuni casi delle associazioni locali. Nel caso dei PSL la base partenariale da coinvolgere è molto più ampia.

Un progetto in genere lo associa (come molti altri esperti) a una puntuale localizzazione territoriale o ad una scala dimensionale alquanto ridotta (una scuola, un quartiere di una grande città, un piccolo borgo di montagna, il terreno su cui insiste il capannone industriale di una azienda manifatturiera e così via). Un PSL lo associa, invece, a una “area vasta”. La dimensione geografica di tutti i progetti è certamente importante (e spesso trattata con leggerezza).

Ogni progetto di sviluppo ha una specifica dimensione tecnico-ingegneristica e una specifica dimensione geografica (dimensione questa, a sua volta, definita dalla localizzazione del progetto/piano e dall’ampiezza del territorio interessato dal progetto). E’ innegabile che, nella realtà dei fatti, è ben diverso il formulare e gestire un progetto di limitate dimensioni (livello microeconomico) e un “piano di area vasta” che interessa territori di una certa dimensione (livello meso-

economico di analisi e pianificazione).

Ambedue questi elementi, sovente trascurati – quasi la formulazione di un progetto (o di un “piano di area vasta” fosse un esercizio di laboratorio – incidono ampiamente sul potenziale impatto socio-economico dei progetti/piani, sulla loro dimensione operativa e sul loro budget e, non ultimo, anche sulle possibili criticità che si incontreranno in sede di implementazione.

Ciò detto, personalmente sono sempre più dell’avviso che, *mutatis mutandis*, le “dimensioni-chiave” (“*building block*”) dei PSL sono assolutamente le stesse di quelle di un progetto puntualmente localizzato. Sono gli elementi specifici di ciascuna di queste “dimensioni” che cambiano. Quindi, per formulare la “matrice di finanziabilità” di un PSL si può seguire lo stesso percorso logico che si segue nel caso dei progetti.

[3] Come si può osservare nella Figura 1, a *latere* delle dimensioni-chiave (il nucleo dei progetti di sviluppo socio-economico) vanno considerati altri elementi che definiscono il contesto in senso lato in cui si colloca il progetto e le attività trasversali di gestione e controllo:

- gli stakeholder;
- la localizzazione territoriale;
- le assunzioni (le pre-condizioni per l’implementazione del progetto) e i rischi;
- il sistema di gestione e controllo (controllo di qualità e monitoraggio e valutazione).

[4] La “pertinenza” – anche indicata come “rilevanza” in base a una discutibile traduzione del termine inglese “*relevance*” usato nella letteratura internazionale – di progetti/piani è uno dei principali criteri di valutazione per la loro selezione e ammissione a beneficio, o anche per dare giudizi sulla loro riuscita o meno in sede di valutazione *ex post*. In generale, i principali criteri di valutazione sono:

- pertinenza (“*relevance*”),
- fattibilità tecnica, economico-finanziaria e amministrativa,
- efficienza,

- coerenza (interna ed esterna),
- efficacia e impatto,
- sostenibilità (capacità di produrre impatti socio-economici che possono durare nel corso del tempo).

[5] Per un inquadramento degli strumenti per la formulazione e la valutazione *in itinere* ed *ex post* delle strategie di sviluppo locale si veda: CICIOTTI E., RIZZI P. (2005), *Politiche per lo sviluppo territoriale: teorie, strumenti, valutazione*, Carocci, Roma.

[6] Il *mainstreaming* del progetto/piano di sviluppo si può considerare un elemento specifico della rilevanza (o pertinenza) degli interventi.

Il concetto di *mainstreaming* si spiega facilmente con l'esempio di un grande fiume e dei suoi affluenti. Sia il grande fiume sia i suoi affluenti hanno il loro corso (*stream*). Nel momento in cui l'affluente si getta nel grande fiume, tuttavia, il suo stream inevitabilmente si perde e viene a coincidere con quello del grande fiume (*mainstream*).

In generale, tanto maggiore è il *mainstreaming* dell'intervento proposto, tanto maggiore sarà la sua probabilità di essere finanziato. Appare strettamente necessario, quindi, bilanciare attentamente priorità e fabbisogni dei destinatari e priorità di *policy* e richieste di intervento degli Enti finanziatori.

Possiamo pensare alle politiche dell'UE come al grande fiume e ai progetti finanziati con i suoi fondi come ai suoi affluenti. Una proposta progettuale avrà probabilità di essere finanziata solo se i proponenti hanno l'umiltà di accettare l'idea che devono elaborare delle proposte assolutamente in linea con il *mainstream* delle politiche pubbliche europee. Per dirla in termini semplici, la proposta progettuale non va fatta come si vorrebbe, ma come vorrebbe che sia fatta dalla Commissione o dall'Agenzia delegata. La proposta progettuale deve essere coerente con il *mainstream* (ossia con quelle che sono le direttrici strategiche – settore per settore – delle politiche europee) e deve essere innovativa semplicemente nel senso che deve contribuire a innovare e migliorare le direttrici di politica economica, nei vari settori di

intervento, già stabilite dai vertici istituzionali dell'UE.

[7] Preme evidenziare che, in misura crescente, i meccanismi di *delivery* su base competitiva dei contributi vengono seguiti anche dalle fondazioni (siano esse fondazioni bancarie, di impresa o di comunità). Anche a fronte degli avvisi di finanziamento delle fondazioni a sostegno di progetti e piani territoriali di sviluppo, quindi, si pone il rebus su come conciliare la volontà di garantire una elevata pertinenza dei progetti con i fabbisogni e le domande di intervento locali e la necessità di attenersi scrupolosamente anche alle linee di indirizzo delle fondazioni.