

**PROJECT CYCLE
MANAGEMENT
MANUALE PER LA FORMAZIONE**

I
T
T
E
M
U
R
T
S

4



STRUMENTI FORMEZ

Il Formez - Centro di Formazione Studi, ha da sempre avuto una particolare attenzione per le iniziative editoriali; fin dai suoi primissimi anni di attività si è impegnato nella produzione e nella divulgazione di collane e riviste volte a promuovere e potenziare le linee strategiche e le iniziative culturali e operative a sostegno dei modelli evolutivi elaborati dal Parlamento e dai Governi regionali per un più equilibrato sviluppo delle aree svantaggiate del Paese.

Intere generazioni di funzionari pubblici, soprattutto regionali e locali, si sono formati sui “Quaderni Regionali”, sui “Quaderni Formez”, sulle Riviste “Problemi di Gestione”, “Problemi di Amministrazione Pubblica”, “Europa e Mezzogiorno” e sulle tante monografie tratte dagli originali e specifici materiali dei corsi di formazione, organizzati e gestiti dal Centro, con il proprio qualificato corpo docente, con eminenti studiosi, con professionisti, dirigenti e funzionari operanti ai massimi livelli di responsabilità nelle Amministrazioni pubbliche.

Questa stagione ricca di stimolanti sfide e di importanti successi è ormai alle nostre spalle; oggi un nuovo Formez si sta affermando in un diverso contesto istituzionale ed operativo. Il Decreto legislativo 285/99, ha individuato nell’Istituto l’Agenzia istituzionale che deve accompagnare i processi di trasformazione del sistema amministrativo italiano per ciò che concerne il vasto e strategico programma per la promozione e lo sviluppo delle risorse umane.

“Promuovere l’innovazione amministrativa, organizzativa e tecnologica della Pubblica Amministrazione e favorire il potenziamento del ruolo e delle competenze delle Regioni e degli enti locali” sull’intero territorio nazionale è la missione che il Formez intende svolgere nel nuovo millennio. Fondamentale è in questa fase, il potenziamento e il coordinamento delle attività editoriali del Centro che poggeranno su tre linee di produzione: Quaderni – momenti di riflessione teorica e culturale su temi di forte impatto innovativo per le P.A.; Strumenti – guide, manuali, modulistica e modellistica di supporto agli operatori per la semplificazione dei processi lavorativi; Ricerche – la conoscenza supportata dalla ricerca empirica per meglio finalizzare gli interventi di formazione, assistenza e consulenza. Il Formez ha inoltre realizzato un Portale in ambiente web per la comunicazione on line.

È con la consapevolezza di chi ha imparato a misurarsi con la mutevole e articolata realtà delle organizzazioni complesse che avviamo questa nuova esperienza editoriale, sicuri di offrire, come sempre, un originale ed utile contributo a quanti sono impegnati a vario titolo nel mondo della formazione.

Carlo Flamment
Presidente Formez



4

**PROJECT CYCLE
MANAGEMENT
MANUALE PER LA FORMAZIONE**



Gli anni recenti sono stati testimoni di un cambiamento radicale nello scenario della programmazione economica originato dalla spinta alla territorializzazione e alla contestualizzazione incentivata dall'Unione europea e assunta come riferimento centrale dalle nuove politiche di sviluppo nazionale.

La “nuova programmazione” si ispira a concetti forti e innovativi come il partenariato, la concertazione, l'approccio ascendente (bottom-up) e, soprattutto, la partecipazione di una pluralità di soggetti.

Caratteristica essenziale degli strumenti della nuova programmazione per lo sviluppo (si pensi ai diversi strumenti della programmazione negoziata) è proprio la complessità del “governo del programma”, dovuta all'intervento di soggetti diversi, istituzionali e privati, che devono convergere verso un comune obiettivo di sviluppo.

Fondare lo sviluppo locale sulle reali esigenze del territorio, conferire ai diversi soggetti territoriali un ruolo attivo nell'individuazione, nella selezione dei bisogni e nella trasformazione di questi in qualificati progetti d'intervento, sono parte del sistema di regole su cui è strutturata la nuova programmazione per lo sviluppo.

La consapevolezza delle difficoltà che gli attori territoriali incontrano nello svolgimento di questo compito, ha indotto il Foromez ad organizzare dei momenti per il trasferimento di una metodologia strutturata per la progettazione. La metodologia in questione è il Project Cycle Management - PCM (Gestione del Ciclo del Progetto - GCP) che la Commissione europea ha introdotto agli inizi degli anni '90 per migliorare la qualità della progettazione e della gestione dei progetti. La Gestione del Ciclo del Progetto prevede la strutturazione in fasi della preparazione e della realizzazione dei progetti. Definisce, poi, per ogni fase, il ruolo dei diversi attori interessati e le decisioni che devono essere prese.

La necessità di ricondurre ad uno schema unitario l'iter della progettazione è legata alla scarsa efficacia dei progetti spesso riscontrata in termini di mancato raggiungimento degli obiettivi e di irrilevanza degli stessi rispetto alle reali necessità dei beneficiari. La Gestione del Ciclo del Progetto fa dei beneficiari il suo punto cardine, motivo per cui chi elabora il progetto ha quasi l'“obbligo” di focalizzare quelli che sono i reali bisogni dei destinatari dell'intervento. Solo in questo modo i progetti possono definirsi fattibili e sostenibili.

Con l'intento di dotare gli attori territoriali di autonomia nella realizzazione, nella



gestione e nella valutazione dei progetti, il Formez ha già realizzato una serie di attività sulla GCP e, in particolare, sul Quadro Logico (QL). Questo è il principale strumento adoperato nella progettazione e soprattutto nelle fasi d'identificazione e di formulazione del progetto. Nella fase d'identificazione l'utilizzo del Quadro Logico assicura la rilevanza dell'idea progetto, nella fase di formulazione assicura la fattibilità e la sostenibilità del progetto stesso. In sintesi, il QL si configura come una matrice utilissima per la definizione degli elementi salienti di una idea progetto e costituisce il prodotto finale di una metodologia di progettazione strutturata denominata GOPP (Goal Oriented Project Planning). Questa procedura è stata ideata per coinvolgere tutti gli attori chiave e i beneficiari di un progetto permettendo di effettuare una vera progettazione dal "basso".

Nell'applicazione di questa metodologia strutturata di programmazione concertata svolge un ruolo fondamentale il cosiddetto moderatore, cioè un "tecnico" che, a tappe ben precise, spinge gli attori ad esplicitare il loro interesse nei confronti del progetto e li aiuta poi ad identificare problemi ed obiettivi. La principale funzione del moderatore è dunque quella di supportare il gruppo nell'analisi della realtà di partenza fino a farlo convergere su un intervento comune.

Le attività in cui il Formez ha previsto il trasferimento della metodologia GOPP hanno messo in luce la versatilità dello strumento rispetto a progetti di natura diversa.

I progetti PASS e PASS2 per la Provincia di Cosenza rappresentano un primo interessante ambito di applicazione della metodologia GOPP all'interno delle attività Formez. In questo caso, infatti, ai funzionari pubblici, provinciali e regionali, impegnati nella progettazione e nella gestione dei fondi comunitari, è stato trasmesso, attraverso dei workshop, lo strumento del GOPP e del Quadro Logico. Lo scopo è stato duplice: dotarli di uno strumento efficace per effettuare analisi e prendere decisioni in merito alla progettazione e diffondere la consapevolezza del ruolo attivo che gli Enti locali detengono nei processi di cambiamento.

In Basilicata, sempre all'interno del progetto PASS2 e in risposta alle profonde trasformazioni registrate nella P.A. per effetto del decentramento, si è pensato ad un percorso formativo, molto complesso ed articolato, rivolto ai funzionari regionali. Tema del corso sono stati i fondi comunitari che l'UE si preparava a varare nell'ambito di Europa 2000. La prima fase del progetto ha puntato a definire lo scenario sui Fondi strutturali e a diffondere lo strumento del Ciclo del Progetto, la seconda fase ha impegnato i partecipanti in progetti ed esercitazioni di progettazione basata sul metodo GOPP.

In Abruzzo, invece, si è pensato di trasferire la metodologia ai coordinatori dei Patti territoriali abruzzesi, all'interno di un'attività di sostegno e sensibilizzazione degli amministratori locali sulle tematiche e le pratiche dello sviluppo locale. Il GOPP, ha rappresentato una risposta all'esigenza di dotare il territorio di strumenti condivisi per la realizzazione, il monitoraggio e la valutazione dei progetti.

In Calabria il Formez, nell'ambito del Programma RAP100, svolge attività di sostegno ai Progetti Integrati Territoriali (PIT) ed è all'interno di questo filone di attività che è stato organizzato un workshop sulla metodologia GOPP. All'iniziativa hanno partecipato gli attori-chiave dell'area PIT del Soveratese. La finalità dell'incontro, oltre che didattica, in quanto volta alla diffusione della conoscenza e dell'utilizzo di questo meto-

do di progettazione, ha rappresentato un'occasione d'incontro e di scambio tra soggetti operanti nell'area interessati e coinvolti nella progettazione per lo sviluppo della stessa.

Nonostante questi ambiti di intervento siano strutturalmente differenti, gli obiettivi perseguiti e raggiunti sono stati sempre gli stessi:

- diffondere il concetto dell'integrazione delle competenze nella progettazione;
- dare corpo alla pratica della concertazione;
- abituare gli attori della progettazione a pensare in termini di "problemi" e non di "mancanza di...".

La diffusione del documento della Commissione europea "Gestione del Ciclo del Progetto", aggiornato nel febbraio 2001, si inserisce in questa logica d'interventi ed è stato tradotto dopo il workshop dell'area del Soveratese, per favorirne l'uso nelle attività di concertazione dei territori.

La Commissione europea ha avviato nel 2000 un progetto sperimentale che applica la GCP per il monitoraggio sistematico di progetti esterni alla Comunità. Quest'esperienza ha prodotto dei risultati che sono andati a modificare il documento che oggi il Formez propone di diffondere. Apparentemente, dunque, il manuale potrebbe sembrare superato, ma non per il nostro scopo, che non è quello di creare degli specialisti del GOPP, ma è quello di creare consapevolezza intorno ad una pratica che invita i territori al dialogo e al confronto.

Con l'obiettivo di migliorare la qualità intrinseca dei suoi progetti, inoltre, il Formez ha redatto una "Guida all'utilizzo degli strumenti per l'impostazione, il monitoraggio, e la valutazione dei progetti". Lo strumento principale presentato dalla Guida è proprio il GOPP considerato, insieme al Quadro Logico, l'unico supporto strutturato esistente per la progettazione di interventi integrati. L'assunto fondamentale che si evince dalle indicazioni della Guida è che la "qualità di un progetto sta nella sua capacità di produrre miglioramenti concreti e stabili per le organizzazioni o i gruppi sociali beneficiari del progetto", obiettivo realizzabile solo attraverso il coinvolgimento diretto, consapevole e consolidato degli attori.

Pubblichiamo in appendice un commento di Massimo Rossi sulla evoluzione della metodologia del "Project Cycle Management".



INDICE



CAPITOLO 1		
	Introduzione	13
1.1	Scopo del manuale	15
1.2	Gestione della qualità	16
1.3	Contenuti	16
1.4	Come usare il manuale	18
CAPITOLO 2		
	La gestione del Ciclo del Progetto	21
2.1	Il Ciclo del Progetto	23
2.2	La Gestione del Ciclo del Progetto	26
2.3	Strumenti di programmazione e gestione del GCP	30
2.4	Revisione di fine capitolo	30
CAPITOLO 3		
	La preparazione dei Progetti	33
3.1	Introduzione	35
3.2	La Fase di Analisi	36
3.2.1	Analisi delle Problematiche	36
3.2.2	Analisi degli Obiettivi	39
3.2.3	Analisi della Strategia d'Intervento	40
3.3	La Fase di Programmazione	41
3.3.1	La Matrice del Quadro Logico	41
3.3.2	Obiettivi: i diversi livelli	43
3.3.3	Condizioni	45
3.3.4	Fattori di Sostenibilità	47
3.3.5	Indicatori Oggettivamente Verificabili (IOV)	49
3.3.6	Fonti di Verifica (FdV)	50
3.3.7	Risorse e Spese	51
3.3.8	Un esempio di Quadro Logico	51
3.4	Revisione di fine capitolo	54
CAPITOLO 4		
	La creazione di Tabelle d'Attività e Schede di Spesa	55
4.1	Tabelle d'Attività e Schede di Spesa	57
4.1.1	Una Checklist per la preparazione di una Tabella d'Attività	58
4.1.2	Presentare la Tabella d'Attività	60
4.2	Preparare una Scheda di Spesa	61
4.2.1	Preparare una Checklist per specificare le Risorse e schedare i Costi	61
4.3	Revisione di fine capitolo	62



CAPITOLO 5

La verifica delle proposte di progetto 63

- 5.1 Introduzione **65**
- 5.2 Guida alla verifica di una proposta di Progetto **66**
- 5.3 Uno Strumento per Valutare la Qualità **72**
- 5.4 Revisione di fine capitolo **74**

CAPITOLO 6

Monitoraggio e Documentazione 75

- 6.1 Introduzione **77**
- 6.2 Predisporre un Sistema di Monitoraggio **78**
 - 6.2.1 Analizzare gli Obiettivi del Progetto **78**
 - 6.2.2 Vagliare le Procedure di Realizzazione **79**
 - 6.2.3 Vagliare gli Indicatori di Revisione **80**
 - 6.2.4 Documentazione **80**
- 6.3 Revisione di fine capitolo **82**

CAPITOLO 7

Revisione e Valutazione del Progetto 83

- 7.1 Introduzione **85**
- 7.2 Criteri di Valutazione **86**
- 7.3 Connessione al Quadro Logico **86**
 - 7.3.1 Costi **86**
 - 7.3.2 Attività **86**
 - 7.3.3 Risultati **87**
 - 7.3.4 Obiettivo Specifico **87**
 - 7.3.5 Obiettivi Generali **88**
- 7.4 Le Fasi della Valutazione **88**
- 7.5 Revisione di fine capitolo **88**

Glossario 91

Riferimenti bibliografici 97

APPENDICE

Il contesto evolutivo 101 di Massimo Rossi

CAPITOLO 1

INTRODUZIONE





In questo capitolo il manuale sarà presentato, ne sarà spiegato il ruolo di sostegno al programma di formazione GCP e sarà fornito un sommario dei contenuti.

1.1 Scopo del manuale

Questo manuale è stato pensato in primo luogo come strumento di accompagnamento al programma di formazione nella ‘Gestione del Ciclo del Progetto (GCP)’ condotto dall’Unità di Valutazione di EUROPEAID. In secondo luogo servirà, a formazione conclusa, come *vademecum* per l’applicazione pratica dei metodi e delle tecniche apprese nel corso della formazione. Gli scopi di questo manuale riflettono dunque quelli del programma stesso ed in particolare i moduli Basilari ed Avanzati.

FIGURA 1

Obiettivi della Formazione

Formazione Base

A fine laboratorio i partecipanti avranno compreso:

- ☞ il ruolo del ciclo del progetto e delle attività chiave da intraprendere in ogni fase.
- ☞ i principi della GCP e del QL.
- ☞ come usare il QL per verificare un progetto, identificare e documentare le esigenze d’informazione per lo studio di fattibilità.
- ☞ come strutturare i Termini di Riferimento per lo studio di fattibilità.
- ☞ il ruolo del QL nel monitoraggio e nella valutazione.
- ☞ l’importanza dell’approccio integrato e del formato base GCP.

Formazione Avanzata

A fine laboratorio i partecipanti avranno compreso:

- ☞ come vagliare criticamente le proposte di finanziamento.
- ☞ come verificare la potenziale pertinenza, fattibilità e sostenibilità di una proposta di finanziamento e identificare come migliorarne la qualità.
- ☞ il ruolo e l’importanza degli indicatori per la progettazione, la realizzazione e la valutazione.
- ☞ come formulare indicatori di QL specifici al caso.
- ☞ come connettere le esigenze informative nel sistema di documentazione dei progetti ai livelli di gestione.



Questo manuale si rivolge in maniera specifica a coloro che seguono i nostri laboratori e seminari di formazione in GCP: personale esperto impiegato alla Commissione a diversi livelli di dirigenza, sia alla sede centrale sia nelle delegazioni; progettisti e *manager* delle controparti governative e delle agenzie; consulenti, *project manager* ed altre figure professionali coinvolte nella realizzazione dei progetti EUROPEAID.

1.2 Gestione della qualità

A livello locale, la preparazione, la realizzazione e la valutazione di un progetto sono eseguite da consulenti, da controparti governative e da organizzazioni specifiche. Il ruolo del personale della Commissione è invece quello di gestire i *processi* di preparazione, realizzazione e valutazione. In quanto *manager* di procedimenti avete bisogno di strumenti e di tecniche che vi aiutino a mantenere e controllare la qualità dei risultati prodotti durante il processo: per esempio tecniche che permettano di identificare quale tipo d'informazione debba essere argomento di studi preparatori, strumenti per programmare il lavoro di formulazione o per valutare la qualità delle proposte di progetto.

Nella figura 2 troverete uno schema degli strumenti usati nel programma di formazione ed alcune indicazioni su come utilizzarli per gestire la qualità. Gli strumenti saranno descritti in maggior dettaglio più avanti nel manuale.

1.3 Contenuti

Gli strumenti e le tecniche descritti in questo manuale sono stati ideati per assistervi nella preparazione e gestione dei vostri progetti.

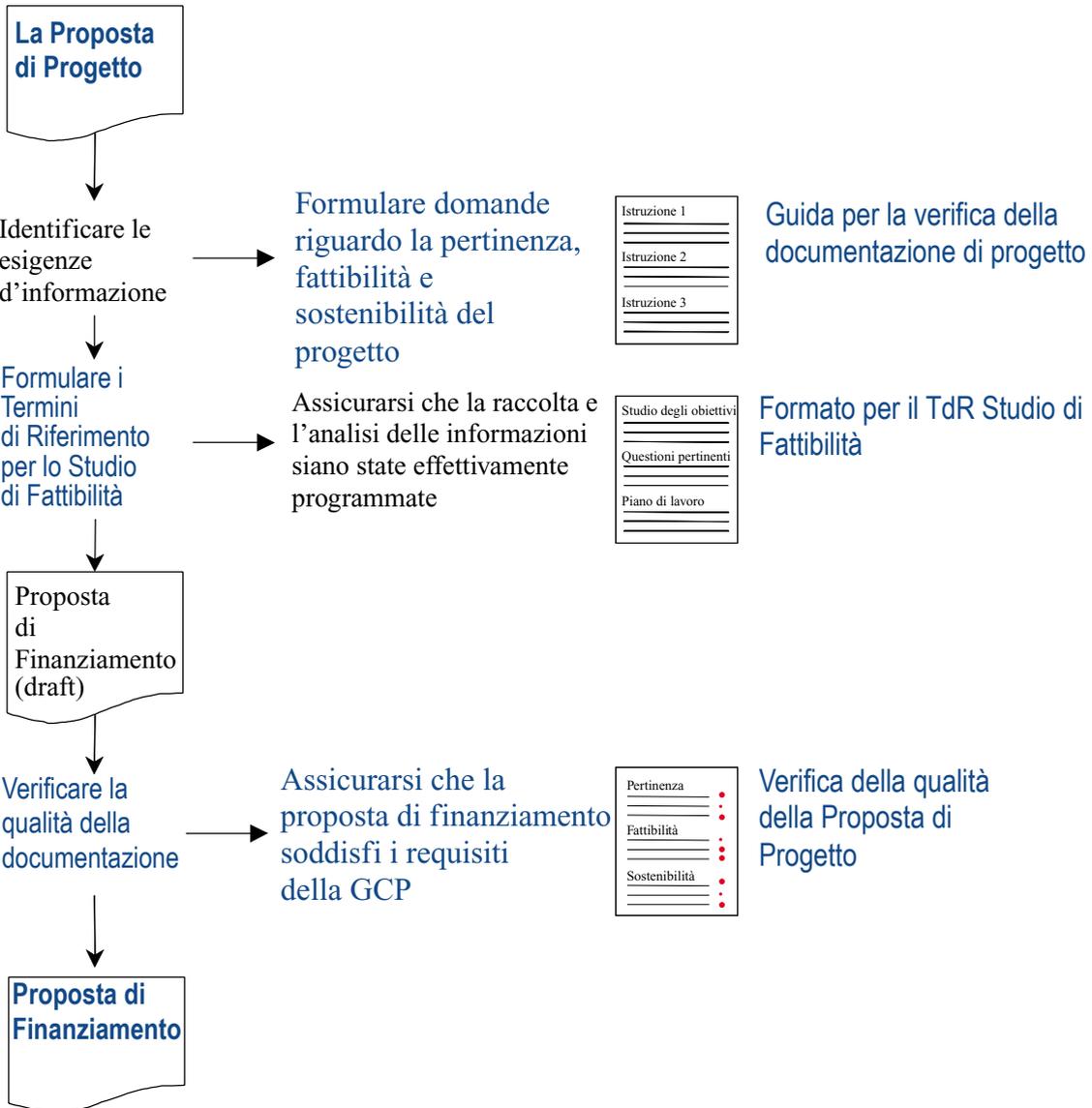
- 📁 *Il capitolo 2* introduce il concetto di Ciclo del Progetto, descrivendone le fasi e spiegandone il ruolo nella gestione di programmi di sostegno allo sviluppo. Sarà inoltre presentato uno schema riassuntivo della Gestione del Ciclo di Progetto (GCP).
- 📁 *Il capitolo 3* introduce il concetto di Quadro Logico spiegandone, attraverso un esempio, il ruolo nella progettazione. Sarà chiarito come i Fattori di Sostenibilità possano influire sul successo di un progetto e saranno indicati alcuni strumenti specifici per prevedere i loro possibili effetti.
- 📁 *Il capitolo 4* spiega come usare la Matrice del Quadro Logico per sviluppare piani di lavoro e budget che siano orientati verso gli obiettivi da raggiungere. La preparazione delle Tabelle di Attività e delle Schede di Spesa sarà presentata e seguita 'passo dopo passo'.
- 📁 *Il capitolo 5* spiega come utilizzare il Quadro Logico per la verifica di una proposta di progetto, al fine di identificare eventuali debolezze di progettazione e di formulare nuove questioni pertinenti da includere nei Termini di Riferimento per lo Studio di Fattibilità.

FIGURA 2
Gestire la Qualità del Progetto

Il Processo

Funzioni della Gestione

Strumenti di Gestione





- 📁 *Il capitolo 6* definisce il Monitoraggio e ne spiega il ruolo nella gestione del progetto. Saranno indicati i passi fondamentali da compiere nella progettazione di un sistema di monitoraggio a livello di progetto, evidenziando i principali benefici, le questioni chiave da affrontare ed i principali ostacoli da evitare per effettuare un monitoraggio efficiente.
- 📁 *Il capitolo 7* definisce la Valutazione e descrive i criteri principali rispetto ai quali nell'ambito della Commissione vengono valutati i progetti. Verranno esposti i legami tra i criteri di Valutazione ed il Quadro Logico ed identificati i tempi usuali per le Valutazioni.
- 📁 Il primo allegato fornisce un *glossario* dei termini e delle definizioni.
- 📁 Il secondo allegato elenca *riferimenti bibliografici* utili per la Gestione del Ciclo del Progetto e per il Quadro Logico.

1.4 Come usare il manuale

Ogni capitolo contiene una breve introduzione che ne spiega i contenuti ed un riepilogo conclusivo che delinea i principali argomenti trattati e i punti di rilievo. Nel corso della formazione il manuale sarà utilizzato per approfondire la comprensione delle problematiche sollevate. A formazione terminata, il manuale dovrà servire come utile supporto per mettere in pratica ciò che avrete imparato.

Questo manuale non è un prontuario di procedure e non tratta politiche specifiche relative alle DG RELEX. Piuttosto, esso è una presentazione di modelli ed approcci e fornisce strumenti e tecniche che vi aiuteranno ad applicare i principi della GCP in maniera più efficace. Questioni simili sono affrontate in maniera differente secondo i tipi di programma, e l'esercizio dei metodi della GCP dovrà essere modificato per adattarli alle particolari circostanze del contesto in cui operate.

Questo manuale non è inteso come una nuova versione del manuale GCP prodotto dalla Commissione nel 1993¹. Piuttosto, lo completa fornendo una guida dettagliata su come utilizzare le tecniche e gli strumenti già presentati.

La GCP è caratterizzata da un approccio in evoluzione: nuovi strumenti sono sviluppati come risposta alle esigenze operative. Ad esempio, EUROPEAID sta attualmente elaborando e sviluppando un sistema aggregato di monitoraggio dei programmi della Commissione. L'approccio al monitoraggio a livello di progetto che è presentato in questo manuale verrà, dunque, nel futuro, connesso ad un sistema di monitoraggio istituzionale che assicurerà il necessario flusso delle informazioni tra i progetti e la Commissione. Le tecniche GCP qui presentate devono essere viste come flessibili ed aperte a nuove connessioni con altri strumenti di gestione ancora in corso di sviluppo presso la Commissione.

Allo stesso tempo, il manuale riflette gli attuali requisiti di formazione richiesti al

¹ *Manuale Gestione Ciclo del Progetto, Approccio Integrato e Quadro Logico*, CE, febbraio 1993.

personale esperto della Commissione. Man mano che tali requisiti evolveranno, esso sarà modificato per soddisfarli. Il manuale deve essere dunque visto come una risorsa che sarà gestita per venire incontro a nuove esigenze. I vostri commenti sui contenuti e sui casi portati ad esempio sono benvenuti e possono essere indirizzati ad EUROPEAID Evaluation Unit (H/6).



CAPITOLO 2

LA GESTIONE DEL CICLO DEL PROGETTO





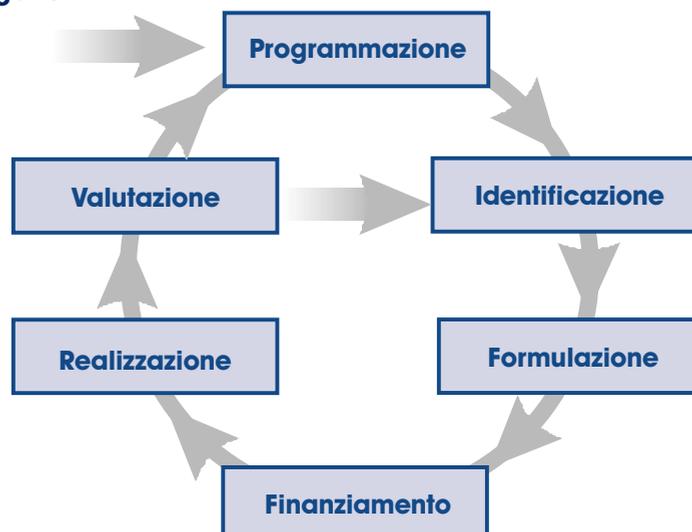
In questo capitolo è introdotto il concetto di Ciclo del Progetto, ne sono descritte le fasi e ne è spiegato il ruolo nella gestione di programmi di cooperazione allo sviluppo. Sarà inoltre presentato uno schema della logica e dei principi della gestione del Ciclo del Progetto e succintamente esposto il suo funzionamento.

2.1 Il Ciclo del Progetto

La sequenza delle fasi di preparazione e realizzazione dei progetti è stata definita il Ciclo del Progetto. Il ciclo comincia con l'identificazione di un'idea da sviluppare in un piano di lavoro che possa essere realizzato e valutato. Le possibili idee-progetto sono individuate nel contesto di una strategia concordata tra le parti coinvolte. Il Ciclo del Progetto fornisce una struttura che assicura che tutti gli attori coinvolti nel processo siano consultati e tutte le informazioni pertinenti siano rese disponibili, cosicché decisioni fondate possano essere prese nelle fasi chiave della vita di un progetto.

FIGURA 3

Il Ciclo del Progetto



In generale, il Ciclo del Progetto ha sei fasi: la Programmazione, l'Identificazione, la Formulazione, il Finanziamento, la Realizzazione e la Valutazione. I dettagli di ogni fase variano da istituzione ad istituzione e riflettono differenze di procedura. Tre tratti caratterizzano in ogni caso il Ciclo del Progetto:



24

1. Il ciclo definisce in ogni fase le decisioni chiave, le esigenze informative e le responsabilità specifiche.
2. Le fasi del ciclo sono progressive: ogni fase deve essere completata prima che la successiva possa essere svolta con successo.
3. Il Ciclo del Progetto trae dalla fase di Valutazione gli elementi per costruire, in base all'esperienza passata, l'ideazione di programmi e progetti futuri.

Le fasi del Ciclo del Progetto possono essere descritte così:

- Nella fase di *Programmazione* il contesto nazionale e quello settoriale sono analizzati per identificare problemi, opportunità ed impedimenti che potrebbero essere affrontati dalla cooperazione internazionale. Quest'attività implica una revisione analitica degli indicatori socioeconomici e delle priorità degli enti donatori nazionali ed internazionali. Lo scopo di questa fase è in primo luogo quello di identificare ed accordarsi sugli obiettivi principali di cooperazione e le relative priorità settoriali. In secondo luogo, lo scopo è quello di fornire un quadro di programmazione pertinente e fattibile nel quale possano essere identificati e preparati progetti specifici. Per ogni priorità individuata, saranno formulate strategie che tengano conto degli insegnamenti delle esperienze passate.
- Nella fase di *Identificazione* sono individuate e sottoposte ad ulteriore analisi e studio le azioni specifiche da intraprendere. Ciò avviene in forma di consultazioni con il gruppo beneficiario di ogni azione, in forma di analisi dei problemi che si trova ad affrontare e di identificazione di possibili soluzioni per risolvere tali problemi. Fatto questo, si decide sulla pertinenza o meno di ciascuna idea-progetto rispetto sia ai gruppi beneficiari sia al quadro di programmazione stabilito, e vengono prescelte quelle idee-progetto da approfondire durante la fase di Formulazione.
- Nella fase di *Formulazione* le idee-progetto giudicate pertinenti sono elaborate in piani di progetti operativi. I gruppi beneficiari e gli altri attori partecipano alla specificazione dettagliata dell'idea-progetto. Essa è poi verificata in base alla sua fattibilità (ovvero se il suo successo sia probabile) e sostenibilità (ovvero se sia probabile che generi benefici di lunga durata per il gruppo beneficiario). In conformità a questa valutazione, si decide di formulare una proposta formale di finanziamento e di avviare la ricerca del finanziamento.
- Nella fase di *Finanziamento* le proposte sono esaminate dalle autorità competenti che decidono se finanziare o meno il progetto. L'ente finanziatore ed il Paese partner concordano le modalità di realizzazione e le formalizzano in un documento legale che ratifica modi di finanziamento e realizzazione del progetto.
- Nella fase di *Realizzazione* il progetto è eseguito: tutti i mezzi materiali ed immate-



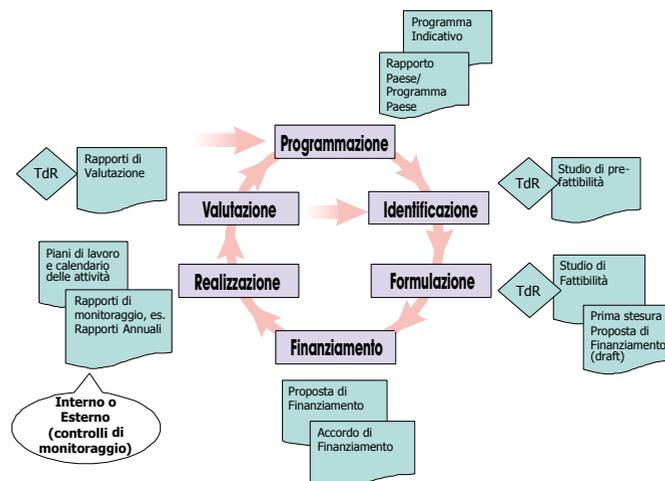
riali necessari alla realizzazione del progetto sono messi in opera così come previsto dal piano di Finanziamento. In questa fase si svolgono le gare d'appalto e avviene l'assegnazione di contratti per l'assistenza tecnica, per le forniture e per la realizzazione di lavori. Nel corso della Realizzazione, chi gestisce il progetto verifica, in consultazione con i gruppi beneficiari e gli altri attori, il progresso effettivamente ottenuto rispetto al progresso pianificato, per determinare se esso sia orientato al successo nel raggiungimento dei propri obiettivi. Il progetto, se necessario, è ri-orientato e corretto, ed alcuni obiettivi possono essere modificati secondo i cambiamenti significativi intercorsi dal momento della formulazione del progetto.

- Nella fase di *Valutazione* l'ente finanziatore ed il Paese partner valutano il progetto per stabilire quali obiettivi siano stati raggiunti e per identificare le lezioni tratte da quest'esperienza, utili per migliorare la progettazione di futuri programmi. Benché, in generale, nel Ciclo del Progetto la Valutazione segua la Realizzazione, è pratica comune condurre una Valutazione Intermedia nel corso della fase di Realizzazione. Questa serve per applicare gli insegnamenti acquisiti fino a questo momento, alla parte restante del progetto.

L'immagine seguente mostra i principali documenti prodotti nel corso del Ciclo di un Progetto.

FIGURA 4

Principali Documenti di Progetto



Il sostegno alla cooperazione ed i programmi di partenariato con gli stati non-membri spesso implicano processi complessi che necessitano del sostegno attivo delle diverse parti coinvolte. L'esperienza acquisita tra i principali donatori ha dimostrato che troppe decisioni sono state fino ad ora prese senza una sufficiente consultazione con i gruppi beneficiari e gli attori coinvolti, e senza le necessarie informazioni. Lo scopo del

Ciclo del Progetto è quello di assicurare che tutti gli attori siano attivamente coinvolti nelle decisioni da prendere e che tali decisioni siano fondate su informazioni sufficienti e pertinenti.

L'organizzazione del Ciclo del Progetto in sei fasi fornisce la base minima per un'efficiente preparazione, realizzazione e valutazione di progetto. La distinzione tra Identificazione e Formulazione è di particolare importanza. La preparazione di un progetto prende corpo in un contesto politico e sociale ove si esprimono le aspettative e ove spesso devono essere conciliate richieste ed aspirazioni contrastanti. Nella fase d'Identificazione l'effettiva pertinenza delle idee-progetto può essere stabilita in maniera sistematica, senza rischiare che il processo di preparazione avanzi ad un punto tale da non poter essere abbandonato. Le idee-progetto potranno poi essere pienamente sviluppate nel corso della Formulazione, con la certezza che esse siano basate su effettive esigenze dei gruppi beneficiari e siano state sufficientemente 'fatte proprie' da parte degli attori principali coinvolti.

Il Ciclo del Progetto può effettivamente variare nella pratica a seconda del tipo di programma eseguito. È nondimeno utile connettere le pratiche correnti nelle vostre diverse aree d'intervento con le fasi del Ciclo qui delineate.

2.2 La Gestione del Ciclo del Progetto

La Gestione del Ciclo del Progetto (GCP) fu introdotta dalla Commissione europea agli inizi degli anni '90 per migliorare la qualità della progettazione e della gestione, nonché l'efficacia dei progetti stessi. Il sistema di Gestione del Ciclo del Progetto fu elaborato in un'analisi critica dell'efficacia dei progetti di sostegno allo sviluppo, intrapresa dalla Commissione OECD di Assistenza allo Sviluppo. Nel corso degli anni '80 i Rapporti di Valutazione eseguiti dai membri DAC indicarono che una parte significativa dei progetti era stata mal eseguita e poco efficace. Le principali cause identificate furono:

- ☒ Programmazione e progettazione inefficace.
- ☒ Progetti non pertinenti alle effettive esigenze dei gruppi beneficiari.
- ☒ Mancata previsione e valutazione dei rischi.
- ☒ Ignoranza dei fattori che potevano condizionare negativamente la sostenibilità dei benefici nella lunga durata.
- ☒ Gli insegnamenti tratti da esperienze passate erano raramente incorporati sia nelle nuove politiche della cooperazione allo sviluppo sia nelle nuove pratiche.



Il Ciclo del Progetto

Completate la seguente tabella per descrivere il Ciclo del Progetto in uso nei programmi sui quali state lavorando. In che modo è diverso da quello qui presentato? Quali sono le ragioni delle eventuali differenze?



27

Le fasi del Ciclo del Progetto Es. Formulazione di Strategie	Principali Attività Es. Programmazione indicativa	Risultati principali Es. Programma Paese	Partecipanti Es. DG; Delegazione; Controparte Governativa

FIGURA 5

La Logica della GCP

Passate esperienze negative:

- Quadro strategico confuso.
- Scarsa analisi del contesto.
- Programmazione orientata verso le attività.
- Risultati non verificabili.
- Pressioni di spesa.
- Visione a breve termine.
- Documenti di progetto incoerenti.
- Mancanza di visione comune degli attori partecipanti.

Soluzioni della GCP:

- Un approccio definito in maniera chiara.
- Approfondita analisi del contesto.
- Programmazione e realizzazione orientate al raggiungimento degli obiettivi.
- Risultati verificabili.
- Enfasi sulla qualità.
- Privilegiare la sostenibilità.
- Formati standardizzati.
- Conoscenza condivisa degli obiettivi del processo per raggiungerli.



La Gestione del Ciclo del Progetto lega l'una all'altra le fasi del ciclo in modo tale che le questioni pertinenti siano esaminate in maniera sistematica, ed in modo che l'approccio e la metodologia del Ciclo del Progetto garantiscano la centralità degli obiettivi e delle questioni di sostenibilità.

“La GCP, richiedendo un esame dettagliato della realtà esistente ed applicando il metodo del Quadro Logico, obbliga coloro che elaborano i progetti a focalizzare i bisogni reali dei gruppi beneficiari..... Sin dal principio sono inclusi nella progettazione quegli aspetti che garantiscono la sostenibilità. La forza della GCP è nel fatto che i documenti del progetto sono strutturati secondo un formato che comprende tutte le questioni pertinenti, incluse le Condizioni sulle quali il progetto si basa. Tali questioni sono esaminate ad ogni fase del Ciclo del Progetto, se necessario revisionate, e connesse alla fase successiva. Questo sistema rende chiara e visibile l'idea del progetto e l'ambiente nel quale opera assicurando un monitoraggio più efficiente ed una migliore valutazione”².

FIGURA 6
Principi della GCP



I principi della GCP possono essere così riassunti:

1. *Aderenza alle fasi del Ciclo del Progetto* per assicurare un processo decisionale strutturato e basato su informazioni pertinenti.
2. *Processo orientato verso ‘il cliente’* attraverso l'uso di laboratori di programmazione partecipativa nei momenti chiave del ciclo, e la formulazione dell'Obiettivo Specifico in termini di benefici sostenibili ed effettivamente fruibili da gruppi beneficiari.
3. *Integrazione degli aspetti di sostenibilità nella progettazione* per assicurare benefici sostenibili.

² *Project Cycle Management: Yet Another Fad?* PCM Helpdesk, DGVIII, 1993

4. *Uso del Quadro Logico* per assicurare un approccio analitico continuato sia in corso di preparazione sia nella gestione del progetto.
5. *Un approccio integrato* per connettere gli obiettivi di ogni progetto agli obiettivi della Commissione e a quelli nazionali e settoriali del Paese partner. Un approccio che assicuri che i piani di lavoro e i budget siano preparati sulla base del Quadro Logico del progetto e che usi il 'formato-base' per garantire un trattamento chiaro e coerente delle questioni principali per l'intera durata del progetto.



FIGURA 7

L'Approccio Integrato



La GCP raggruppa i principi di gestione, gli strumenti analitici e le nuove tecniche, e le applica ad un procedimento decisionale strutturato, quello del Ciclo del Progetto, per assicurare che:

- i progetti siano *pertinenti* alla strategia concordata e ai reali bisogni dei gruppi beneficiari:
 - ⇒ i progetti siano connessi con gli obiettivi settoriali, nazionali e della Commissione
 - ⇒ i gruppi beneficiari siano coinvolti nel processo di programmazione sin dalle prime fasi
 - ⇒ l'analisi delle problematiche sia esaustiva
 - ⇒ gli obiettivi siano affermati chiaramente in termini di benefici per i gruppi destinatari



- i progetti siano *fattibili*, nel senso che gli obiettivi possano essere realisticamente raggiunti in considerazione dei condizionamenti dell'ambiente operativo e delle capacità degli organismi responsabili della realizzazione:
 - ⇒ gli obiettivi siano logici e misurabili
 - ⇒ siano presi in considerazione i rischi, le condizioni e le capacità degli enti responsabili per la realizzazione
 - ⇒ il monitoraggio si concentri su obiettivi pertinenti

- i progetti siano *sostenibili*, nel senso che:
 - ⇒ i fattori che possono influire sulla sostenibilità siano considerati come parte integrante della progettazione
 - ⇒ i risultati delle valutazioni siano integrati come lezioni acquisite nella progettazione di nuovi programmi.

2.3 Strumenti di programmazione e gestione del GCP

Gli strumenti di programmazione e gestione forniscono dei meccanismi pratici per assicurare la fattibilità, la sostenibilità e la pertinenza dei progetti rispetto agli obiettivi posti. Il principale strumento usato all'interno del GCP è descritto come Approccio al Quadro Logico (AQL).

L'AQL è una tecnica efficace che permette agli attori del processo di identificare ed analizzare le questioni ed i problemi pertinenti e di definire gli obiettivi e le attività che devono essere portate avanti per risolvere i problemi individuati. L'uso del Quadro Logico permette ai progettisti di verificare il progetto proposto per assicurare la sua pertinenza, fattibilità e sostenibilità. Oltre ad avere un ruolo nella preparazione dei programmi e dei progetti, l'AQL è anche uno strumento chiave della Realizzazione e Valutazione. Esso fornisce le basi per preparare i piani d'azione, per sviluppare un sistema di Monitoraggio e offre un quadro di riferimento per la Valutazione.

In questo processo gli attori devono essere pienamente coinvolti e sono necessari sia gioco di squadra sia forti capacità di mediazione da parte dei coordinatori. Inoltre, perché l'AQL sia efficace, la Commissione ha sviluppato altri strumenti di supporto: Valutazione dell'Impatto Ambientale, Analisi di Genere, Analisi Finanziaria ed Economica. Dove pertinente, ne sarà fatto riferimento nel testo.

2.4 Revisione di fine capitolo

- ☑ La maniera in cui i progetti sono programmati e realizzati segue una sequenza che è nota con la definizione di Ciclo del Progetto. Esso fornisce una struttura che assicura che gli attori del processo siano consultati e che tutte le informazioni pertinenti siano disponibili, in modo tale che possano essere prese decisioni ben documentate nei momenti chiave della vita di un progetto.

- ☑ Le sei fasi del Ciclo del Progetto sono progressive. Ogni fase conduce a quella seguente. Ogni fase richiede informazioni tali che decisioni appropriate possano essere prese prima di passare alla fase successiva. Il ciclo implica che le lezioni tratte da progetti conclusi siano usate per migliorare progetti futuri.
- ☑ La distinzione tra le fasi di Identificazione e Formulazione è di particolare importanza. Nella fase di Identificazione la pertinenza dell'idea-progetto può essere stabilita in maniera sistematica prima che il processo di preparazione del progetto non sia troppo avanzato per poter abbandonare l'idea.
- ☑ La Gestione del Ciclo del Progetto (GCP) fu introdotta dalla Commissione europea agli inizi degli anni '90 per migliorare la qualità della progettazione, della gestione e l'efficienza degli aiuti di sostegno allo sviluppo. La GCP lega le fasi del ciclo l'una all'altra cosicché le questioni chiave siano analizzate in maniera sistematica.
- ☑ La GCP riunisce principi di gestione degli aiuti allo sviluppo e strumenti analitici, e li applica al processo decisionale del Ciclo del Progetto per assicurare che i progetti siano: pertinenti rispetto ai reali bisogni dei beneficiari, fattibili e sostenibili.
- ☑ Il principale strumento di progettazione e gestione nel contesto della GCP è l'Approccio del Quadro Logico. Per essere usato in maniera efficace esso deve essere sostenuto da altri strumenti di analisi tecnica, economica, sociale ed ambientale.



CAPITOLO 3

LA PREPARAZIONE DEI PROGETTI





Questo capitolo introduce il concetto di Approccio del Quadro Logico e ne spiega il ruolo nella progettazione attraverso un semplice esempio.

3.1 Introduzione

L'Approccio del Quadro Logico è il principale strumento usato nella progettazione, in particolare nelle fasi di Identificazione e Formulazione. Usare l'AQL nell'Identificazione assicura la pertinenza dell'idea-progetto. Nella Formulazione, l'uso dell'AQL assicura la fattibilità e la sostenibilità del progetto.

Vi sono due stadi fondamentali nell'uso dell'Approccio del Quadro Logico:

- Stadio 1 – la fase di *Analisi* durante la quale si analizza la situazione di partenza, si sviluppa una visione del futuro desiderato e si determinano le strategie per realizzarla.
- Stadio 2 – la fase di *Progettazione* durante la quale l'idea progetto è sviluppata nei suoi dettagli operativi.

FIGURA 8

L'Approccio del Quadro Logico



Le Tabelle d'Attività e le Schede di Spesa sono parte integrante del Quadro Logico e di un Approccio Integrato, ma data la loro rilevanza esse sono descritte in un capitolo separato.



3.2 La Fase di Analisi

I progetti sono ideati per affrontare i problemi con cui i gruppi beneficiari si confrontano. Un progetto ben pianificato, che si rivolga ai reali bisogni dei gruppi beneficiari, prende le mosse da un'analisi del contesto in cui si vuole intervenire. Tale contesto sarà probabilmente percepito in maniera differente da ogni gruppo di attori coinvolti. È dunque d'estrema importanza assicurarsi che i rappresentanti di tutti i gruppi partecipanti lavorino insieme nella fase di analisi. Questo lavoro è solitamente svolto in un primo laboratorio d'idee (workshop) in cui problemi e tematiche pertinenti sono apertamente discussi. Nella fase di analisi vi sono tre momenti: Analisi delle Problematiche, Analisi degli Obiettivi ed Analisi delle Strategie.

3.2.1 Analisi delle Problematiche

L'analisi delle problematiche consiste nell'identificare gli aspetti negativi di una situazione esistente e le relazioni "causa-effetto" tra le differenti problematiche. Il lavoro si svolge in tre fasi:

1. Identificazione degli attori coinvolti dal progetto proposto.
2. Identificazione dei principali problemi di fronte ai quali si trovano i gruppi beneficiari.
3. Sviluppo di un 'Albero dei Problemi' che stabilisca i rapporti di causa ed effetto tra i problemi identificati.

Analisi degli Attori coinvolti

L'Identificazione degli attori coinvolti fornisce un utile punto di partenza per l'Analisi delle Problematiche. Tale esercizio d'analisi permette l'identificazione di tutti i principali attori che possono essere influenzati (positivamente o negativamente) dall'intervento proposto dal progetto. Usando tecniche di colloquio e discussione sono identificati gli interessi di ogni gruppo di attori coinvolto nel progetto. Usando le informazioni ottenute, i coordinatori possono meglio organizzare il processo di preparazione e soprattutto raccogliere le informazioni necessarie al fine di organizzare un Laboratorio di Programmazione Partecipativa.

Analisi dei Rapporti di Genere

È di vitale importanza che siano state raccolte informazioni sufficienti e necessarie e che l'analisi degli attori e dei problemi sia stata sviluppata prima di condurre i Laboratori di Programmazione. Le informazioni sulle problematiche esistenti si possono

raccogliere utilizzando diversi strumenti: colloqui, sondaggi, rapporti e statistiche. Coinvolgendo gli attori principali nell'analisi della situazione ed invitandoli a partecipare al Laboratorio di Progettazione, la possibilità che il progetto sia pertinente, fattibile e sostenibile aumenta sostanzialmente. Alcuni obiettivi di progetto sono impossibili da raggiungere se le donne e gli uomini coinvolti non sono stati consultati ed i loro relativi ruoli, in relazione alle attività del progetto, non sono stati precedentemente discussi.

In quasi tutte le società, uomini e donne hanno ruoli differenti nell'adempimento delle attività quotidiane, modi differenti d'accesso alle risorse e diverse modalità di partecipazione ai processi decisionali. Una discriminazione di genere diminuirà l'efficienza e l'impatto dei progetti ed è dunque essenziale una previa analisi del possibile diverso impatto del progetto su donne, uomini ed altri gruppi specifici (es. bambini, minoranze etniche, gruppi sociali). Quest'analisi deve avvenire *prima* che siano prese le importanti decisioni sulle Attività, gli Obiettivi, le Strategie e la distribuzione di risorse.

Il Laboratorio di Programmazione

Una volta raccolta l'informazione sufficiente e portata avanti l'analisi, può essere realizzato il Laboratorio di Programmazione Partecipativa. In base alle informazioni disponibili e grazie all'uso di tecniche partecipatorie quali il *brainstorming*, nel corso del laboratorio gli attori coinvolti identificheranno i problemi chiave da affrontare.

La principale tecnica usata in questa fase è l'elaborazione di un Albero dei Problemi. Un Albero dei Problemi è una semplice rappresentazione dei problemi in un ordine gerarchico. Per elaborare il diagramma bisogna prima di tutto identificare i diversi problemi e sceglierne uno da cui partire. Si individua poi un secondo problema in relazione al primo e si definisce se esso sia:

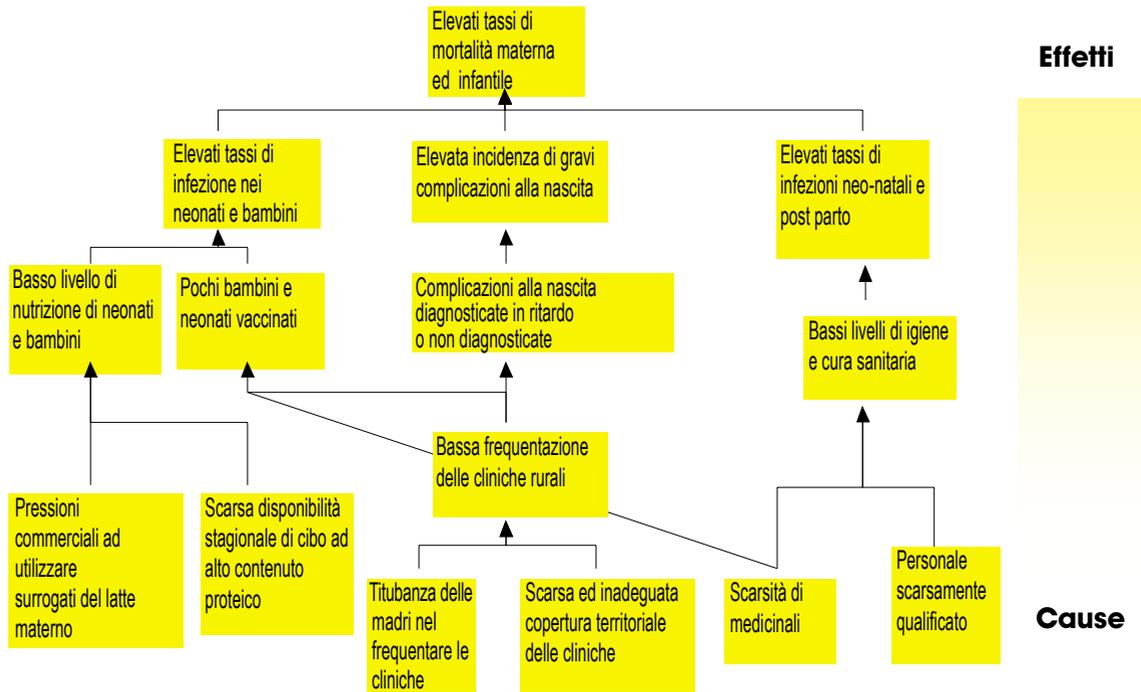
- causa del primo, nel qual caso è posto graficamente ad un livello inferiore;
- effetto del primo, nel qual caso è posto graficamente ad un livello superiore;
- né causa né effetto, nel qual caso si pone sullo stesso piano.

Ad esempio, se il problema formulato è "*stato di denutrizione di bambini e neonati*", una causa potrebbe essere "*scarsa disponibilità di cibi ad alto contenuto proteico*", mentre un effetto potrebbe essere "*tassi elevati d'infezione riscontrati nei bambini e neonati*".

Man mano che l'albero si sviluppa, i restanti problemi sono collocati lungo il 'tronco' e i 'rami' ideali seguendo lo stesso metodo. Una volta completato l'albero, si seleziona un problema focale. Il problema focale deve essere scelto in accordo tra i diversi gruppi d'interesse e stabilito come principale problema da affrontare nell'ambito del progetto. Un riesame dell'Analisi delle Problematiche può far emergere un diverso problema focale, ma questo non influisce sulla validità della prima analisi. Una volta completato l'albero, esso rappresenta un valido ritratto delle *problematiche che condizionano la situazione esistente*.



FIGURA 9
Un Albero dei Problemi



Ci sono due difficoltà che solitamente emergono durante le fasi di analisi e di identificazione delle problematiche: una specificazione inadeguata dei problemi e la loro formulazione in termini di ‘assenza di’:

Un’inadeguata specificazione dei problemi rende difficile la comunicazione sulla vera natura delle problematiche da affrontare. Affermazioni del tipo ‘scarse capacità di gestione’ devono essere ulteriormente specificate cosicché si possa comprendere quale sia effettivamente il problema e si possano analizzare le cause sottostanti. Le ‘scarse capacità di gestione’ possono sottintendere, per esempio, ‘inadeguato controllo finanziario’, ‘consegna ritardata di servizi fondamentali’, ecc. Identificare il giusto livello di specificazione dipende molto dalla capacità di giudizio del moderatore del laboratorio e dai partecipanti. Dipenderà anche dalla vastità degli scopi del progetto.

I problemi formulati in termini di ‘assenza di’ sono dei falsi problemi e non descrivono tanto le problematiche da risolvere quanto l’assenza di una situazione desiderata. L’affermazione ‘assenza di formazione adeguata per il personale’ non descrive il problema specifico che, in questo caso, riguarda una sotto-qualificazione del personale. Il rischio potrebbe essere quello di dirigere l’intervento verso un ‘problema assente’ (es: ‘la formazione per il personale’), mentre il problema reale potrebbe riguardare, ad esempio, le modalità delle assunzioni e della gestione del personale. Bisogna sempre prestare grande attenzione alle affermazioni formulate in termini di ‘assenza di..’.

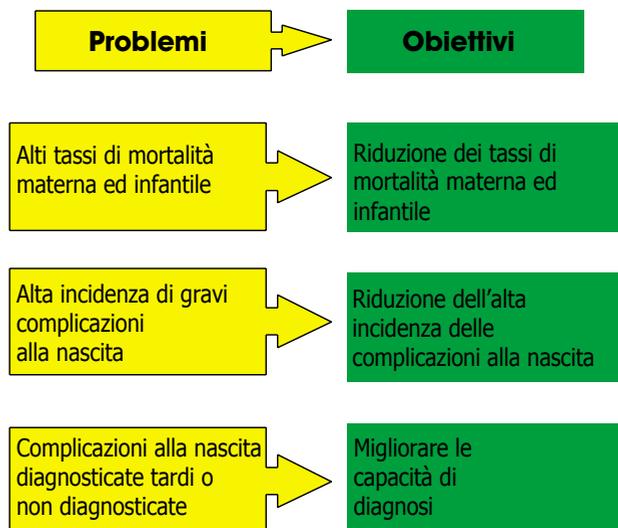
3.2.2 Analisi degli Obiettivi

L'Analisi delle Problematiche, come abbiamo visto, descrive gli aspetti negativi della situazione esistente. L'Analisi degli Obiettivi, invece, presenta gli aspetti positivi della situazione desiderata per il futuro. Quest'analisi implica la riformulazione delle problematiche in obiettivi raggiungibili.



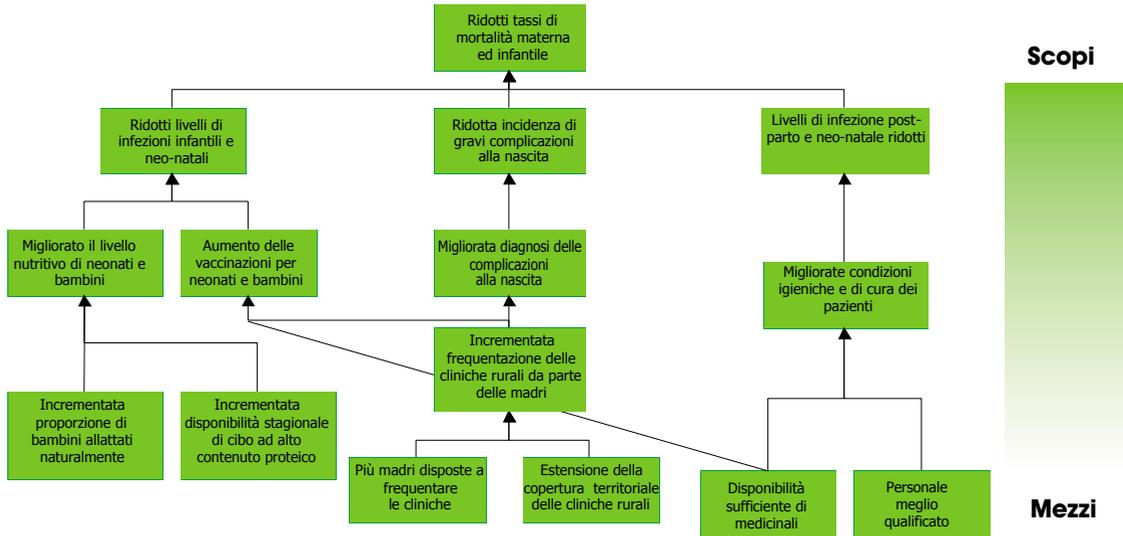
FIGURA 10

Trasformare i Problemi in Obiettivi



L'Albero degli Obiettivi può essere pensato come lo specchio positivo dell'Albero dei Problemi, dove al rapporto di 'causa-effetto' tra i problemi si sostituisce quello di 'mezzi per ottenere lo scopo' in cui l'Obiettivo è il mezzo per risolvere il problema. A volte, compilando un Albero degli Obiettivi, sono individuati degli 'obiettivi' che non sono in relazione a 'problemi' specifici indicati nell'Albero dei Problemi. In questo caso, è necessario individuare il rapporto tra 'mezzo' e 'scopo', in altre parole, identificare quale sia il 'problema' che l'obiettivo si propone di risolvere. Obiettivi che riguardano questioni simili tra loro possono essere raggruppati in categorie che formeranno la base per l'Analisi Strategica. Una volta completato, l'Albero degli Obiettivi fornisce un quadro esauriente della *situazione futura desiderata*.

FIGURA 11
Un Albero degli Obiettivi



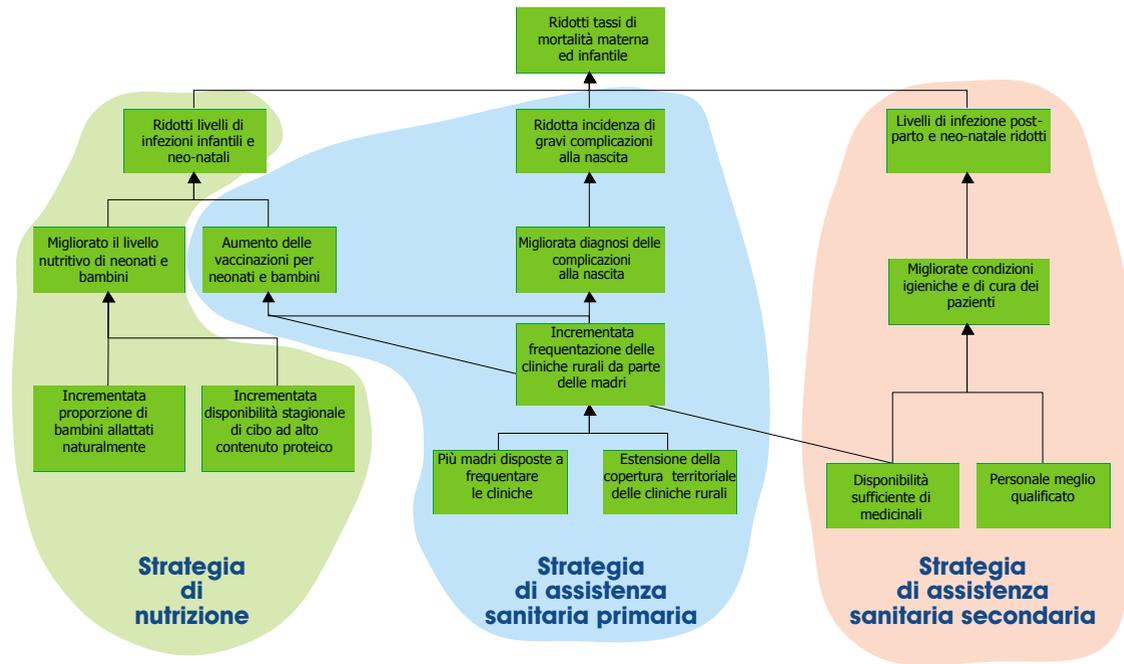
3.2.3 Analisi della Strategia d’Intervento

Il momento finale della fase d’analisi riguarda la selezione della strategia (o strategie) che sarà usata per raggiungere gli obiettivi preposti. L’Analisi delle Strategie serve a decidere quali obiettivi saranno inclusi *NEL* progetto e quali ne resteranno *FUORI*, quale sarà l’Obiettivo Specifico del progetto e quali ne saranno gli Obiettivi Generali. L’Analisi Strategica, oltre ad analizzare la Logica d’Intervento, vaglierà la fattibilità degli interventi possibili.

Secondo l’ampiezza degli scopi di un programma e della mole di lavoro da intraprendere, l’Analisi delle Strategie permetterà di definire il tipo di progetto. Esso potrà variare da un progetto d’intervento specifico ad un programma complesso costituito da un grosso numero di progetti. Nel caso riportato alla Fig.12, ad esempio, il progetto affronterà la questione dell’assistenza sanitaria primaria e secondaria ma non la problematica della consapevolezza nutritiva, che sarà presa in considerazione da un altro progetto.

FIGURA 12

Selezionare la Strategia



3.3 La Fase di Programmazione

La logica dell'AQL si esprime in una matrice che ne è il prodotto. La matrice racchiude la Logica d'Intervento del progetto e ne descrive le Condizioni pertinenti ed i possibili Rischi inerenti alla logica scelta. È la base per un controllo della fattibilità del progetto. Strumento utile per gestire e supervisionare i progetti, il QL definisce le funzioni del progetto, le risorse necessarie e le responsabilità di gestione. Questi elementi sono ordinati nella prima colonna della matrice. Nella seconda e nella terza colonna, il QL fornisce il quadro rispetto al quale saranno monitorati e valutati i progressi in corso (indicatori oggettivamente verificabili e fonti di verifica).

3.3.1 La Matrice del Quadro Logico

Prima di descrivere in maniera dettagliata il Quadro Logico, è necessaria una nota d'attenzione: se compreso chiaramente ed applicato in maniera professionale, il QL offre molti vantaggi ma non va inteso come una 'formula magica' per l'identificazione e l'ideazione di buoni progetti. Se usato in maniera adeguata, il QL rende le connessioni logiche tra Attività, Risultati, Obiettivo Specifico e Obiettivi Generali più trasparenti. Al contrario, se compilato in maniera meccanica, la logica sarà quella di un distratto ed inutile metodo compilatorio.

Non bisogna usare il QL come una struttura fissa di procedure meccaniche, ma piuttosto come un sostegno al ragionamento. Esso è uno strumento dinamico che deve essere riesaminato e corretto man mano che il progetto si sviluppa e le circostanze cambiano. Il QL fornisce una struttura alla progettazione e al budget senza essere percepito come uno schema prefissato, rigido e costrittivo.



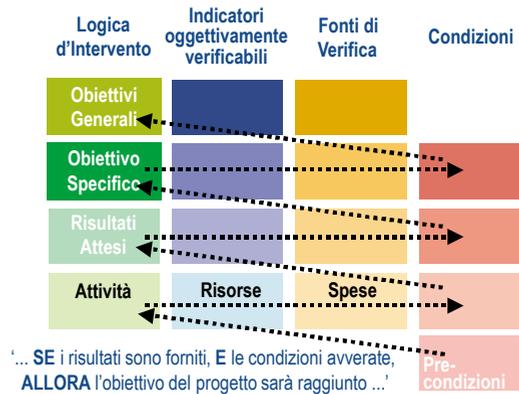
Il QL è un utile strumento di progettazione e gestione, ma il suo uso di per sé non garantisce il successo di un progetto. Il metodo del QL ha bisogno di tempi lunghi, richiede notevole preparazione e formazione nei concetti, nella logica e nell'approccio. Ai coordinatori è richiesto di riassumere idee complesse e relazioni complicate in frasi semplici che risulteranno poco chiare o senza senso se elaborate in modo superficiale. Troppo spesso, infatti, si usa il QL in maniera caricaturale e si 'riempiono' semplicemente 'le caselle' della matrice al momento della progettazione. Quest'atteggiamento determina una progettazione inefficiente con obiettivi poco chiari e un mancato senso di 'appropriazione' del progetto da parte degli attori coinvolti.

Riunendo gli attori principali nella fase d'analisi per discutere di problemi, di obiettivi e di strategie, l'AQL incoraggia a prendere in considerazione le loro aspettative e il modo in cui soddisfarle. Affermando con chiarezza quali siano gli obiettivi ed ordinandoli secondo una scala d'importanza, il QL fornisce uno strumento di controllo della logica interna della bozza di progetto che assicuri che le Attività, i Risultati e gli Obiettivi siano interconnessi. I coordinatori sono così obbligati ad identificare le condizioni ed i possibili rischi che possono influenzare la fattibilità del progetto e a specificare gli indicatori e le fonti d'informazione che saranno usati per il Monitoraggio e la Valutazione. Questo insieme d'informazioni chiave è riunito in un unico documento (il QL) che fornisce un utile sommario.

Il Quadro Logico consiste in una tabella, o matrice, composta da quattro colonne e, nel formato base, quattro righe. Nelle colonne s'individua ciò che il progetto intende fare, si chiariscono i rapporti causali e si specificano le condizioni e le incertezze che esulano dal controllo della gestione diretta del progetto (Logica d'Intervento, Indicatori Oggettivamente Verificabili, Fonti di Verifica, Condizioni). Nelle righe ci si riferisce alla misurazione degli effetti del progetto definiti con indicatori-chiave e mezzi di verifica, e alle risorse utilizzate (Obiettivi Generali, Obiettivo Specifico, Risultati ed Attività).

FIGURA 13

La Matrice del Quadro Logico



3.3.2 Obiettivi: i diversi livelli

Gli obiettivi selezionati dall'Albero degli Obiettivi per essere inclusi nel progetto sono trasposti nella prima colonna della matrice: essi definiscono la Logica d'Intervento del progetto. È importante in questa prima fase essere certi di distinguere correttamente i livelli degli obiettivi;

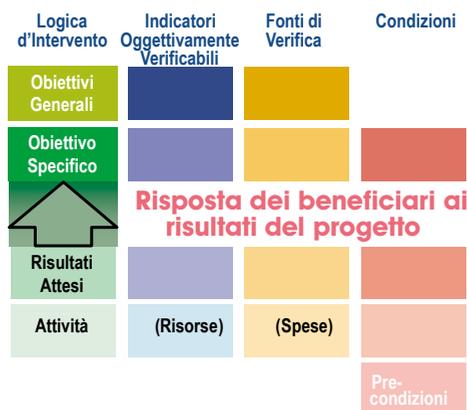
- Gli *Obiettivi Generali* (OG) del programma sono quelli che descrivono l'importanza per la società in generale dei benefici di lunga durata per i gruppi beneficiari e benefici più generali per altri gruppi. Gli Obiettivi Generali connettono il programma alle politiche regionali/settoriali dell'UE e del governo/organizzazione con cui si collabora. Gli OG non saranno raggiunti dal solo e singolo progetto in questione ma richiederanno l'impatto di altri programmi e progetti.
- L'*Obiettivo Specifico* (OS) riguarda il problema focale da risolvere nell'ambito del singolo progetto, e si definisce in termini di benefici che il gruppo destinatario deve ricevere dal progetto come risultato dell'uso dei servizi forniti dal programma.
- I *Risultati Attesi* rappresentano i servizi che il progetto deve offrire al gruppo destinatario scelto. Chi gestisce il progetto è responsabile del raggiungimento dei risultati. Per assicurare la pertinenza dei Risultati, l'Analisi delle Problematiche deve avere identificato una domanda di servizi da parte del gruppo beneficiario che possono essere offerti dal programma.
- Le *Attività* sono i modi in cui i beni e i servizi saranno distribuiti nell'ambito del progetto.

Una chiave per usare il QL con successo è capire il significato delle sue definizioni in termini operativi, ed in particolare il rapporto tra Risultati Attesi e Obiettivo Specifico.

Sebbene i gestori di progetto siano responsabili del raggiungimento dei Risultati Attesi, essi non possono controllare il comportamento del gruppo beneficiario. Per ottenere l'Obiettivo Specifico è necessaria una 'risposta beneficiaria', cioè che il gruppo destinatario faccia effettivamente uso dei servizi del progetto e ne tragga dei benefici. Chi gestisce il progetto è responsabile del raggiungimento dell'Obiettivo Specifico e ha la chiara responsabilità di garantire che i servizi forniti dal progetto soddisfino i bisogni e le preferenze del gruppo beneficiario. Deve dunque prendere seriamente in considerazione la 'risposta beneficiaria'.

FIGURA 14

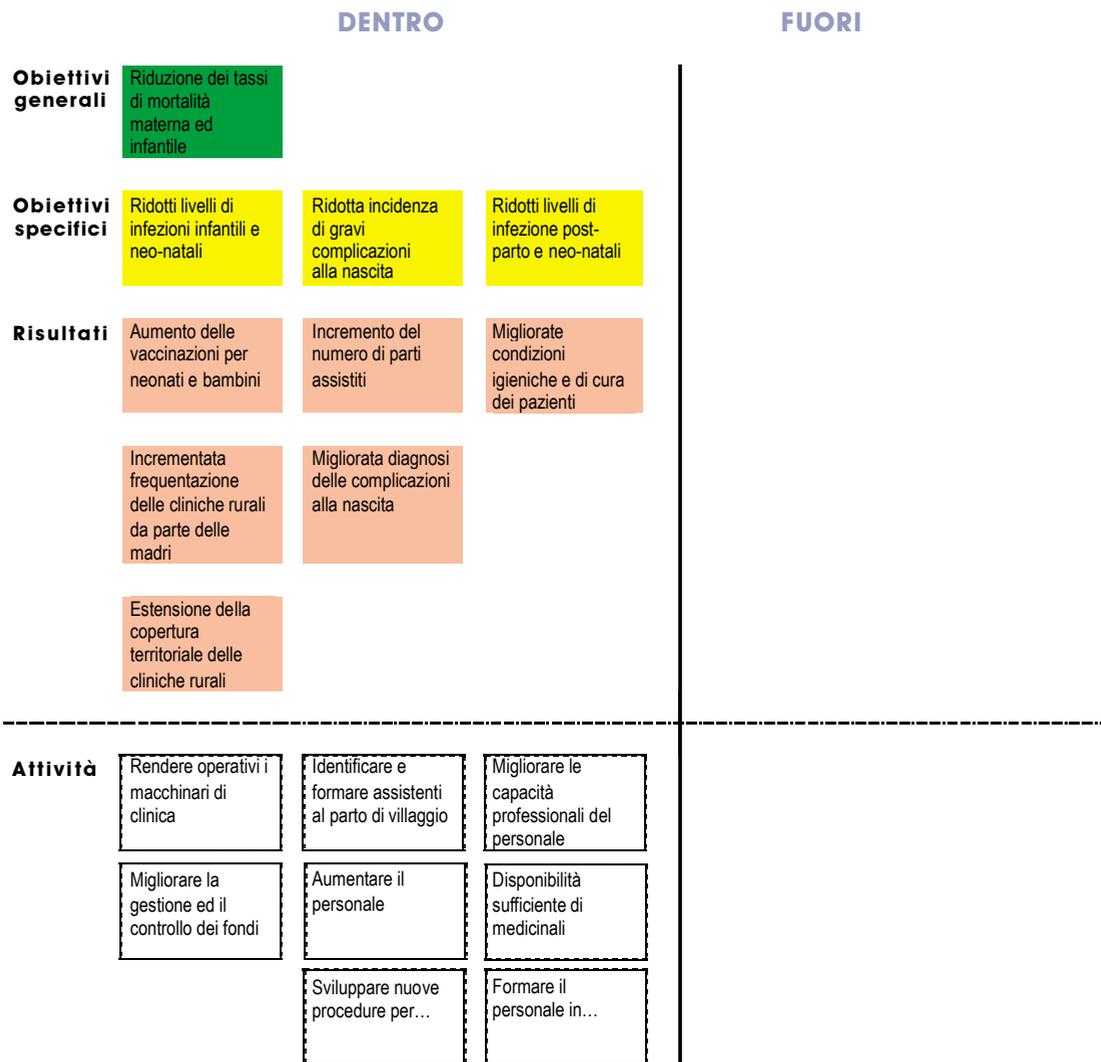
Il Rapporto tra Risultati Attesi e Obiettivo Specifico



Un elemento della logica della GCP che spesso crea difficoltà ai coordinatori, è che deve essere stabilito un solo Obiettivo Specifico. Sviluppare un progetto intorno a più di un Obiettivo Specifico significherebbe ideare un progetto eccessivamente complesso con conseguenti problemi di gestione. Obiettivi di progetto multipli possono ugualmente indicare poca chiarezza o contraddizioni interne. Rendere chiaro l'Obiettivo Specifico e accordarsi su di esso è fondamentale per una buona progettazione.

Una volta definito, in accordo con gli attori coinvolti, un unico Obiettivo Specifico, gli obiettivi che ne sono un sottogruppo possono anche essere trascritti dall'Albero dei Problemi alla Matrice del Quadro Logico. Bisogna poi nuovamente analizzare il rapporto tra i 'mezzi per ottenere lo scopo' ed incorporare eventuali Risultati aggiuntivi ed ulteriori Attività nella matrice. Nell'esempio che segue, le caselle tratteggiate sono quelle aggiunte in questa fase.

FIGURA 15

Obiettivi traslati nel Quadro Logico³**3.3.3 Condizioni**

Abbiamo visto nella fase di analisi che un singolo progetto non può raggiungere tutti gli obiettivi indicati nell'Albero. Gli obiettivi che rimangono fuori dalla Strategia selezionata, e che non sono inclusi nella Logica d'Intervento scelta, possono essere le Condizioni del progetto. Le Condizioni sono quegli obiettivi ed altri fattori esterni che hanno un'influenza sulla realizzazione e la sostenibilità nella lunga durata del progetto,

³ In questo diagramma, gli scopi del progetto appaiono essere tre, ma verranno riformulati e ridotti ad uno solo nel Quadro Logico definitivo in coerenza con la condizione della GCP che stabilisce che l'Obiettivo Specifico del Progetto deve essere uno solo.

ma rimangono fuori dall'ambito di controllo del progetto specifico. Queste Condizioni devono essere soddisfatte perché il progetto sia un successo. Nella Matrice del Quadro Logico, le Condizioni sono collocate nella quarta colonna.



FIGURA 16
Individuare le Condizioni

	DENTRO			FUORI		
Obiettivi generali	Riduzione dei tassi di mortalità materna ed infantile					
Obiettivi specifici	Ridotti livelli di infezioni infantili e neo natali	Ridotta incidenza di gravi complicazioni alla nascita	Ridotti livelli di infezione post parto e neo-natali			
Risultati	Aumento delle vaccinazioni per neonati e bambini	Incremento del numero di parti assistiti	Migliorate condizioni igieniche e di cura dei pazienti	Migliorato il livello nutritivo di neonati e bambini	Incrementata proporzione di bambini allattati naturalmente	Più disponibilità stagionale di cibo ad alto contenuto proteico
	Incrementata frequentazione delle cliniche rurali da parte delle madri	Migliorata diagnosi delle complicazioni alla nascita				
	Estensione della copertura territoriale delle cliniche rurali			Disponibilità delle madri a frequentare le cliniche		
Attività	Rendere operativi i macchinari di clinica	Identificare e formare assistenti al parto di villaggio	Migliorare le capacità professionali del personale			
	Migliorare la gestione ed il controllo dei fondi	Aumentare il personale	Disponibilità sufficiente di medicinali			
		Sviluppare nuove procedure per...	Formare il personale in...			

Nella colonna delle Condizioni esiste uno spazio deputato alle Pre-condizioni, che indicano quelle condizioni che devono verificarsi prima dell'inizio del progetto, per esempio, senza la messa in atto delle politiche stabilite da parte dei *partner*, la logica del progetto può essere minata alla base.

È necessario valutare le probabilità che tali Pre-condizioni siano esaurite, e valutare la qualità della loro influenza sul progetto e considerarle come elementi di rischio. Alcune di esse saranno d'importanza fondamentale e altre saranno marginali per il successo del progetto.

FIGURA 17

Il Ruolo delle Condizioni

- ❖ Fattori esterni che sono importanti rispetto al successo del progetto. Essi:
 - ☞ Definiscono il contesto sociale ed ambientale e le questioni di sostenibilità.
 - ☞ Riassumono i fattori che sono fuori dalla portata del progetto o che il progetto sceglie di lasciare fuori.
 - ☞ Sono fattori non inclusi nel progetto che dovrebbero comunque essere monitorati.

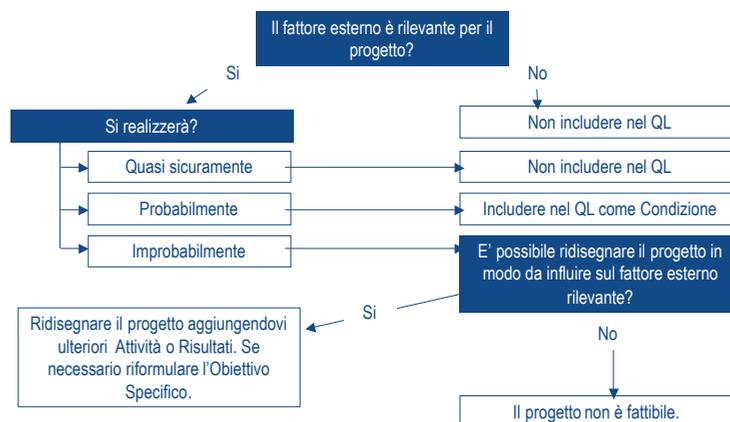


47

Un modo utile per verificare l'importanza delle Condizioni rispetto al progetto è quello d'usare il percorso illustrato nella figura 18. Una volta identificate, le condizioni vengono riformulate in termini di 'situazione desiderata'. Esse possono così essere verificate e valutate.

FIGURA 18

Il Percorso 'Verifica Fattori Esterni'



3.3.4 Fattori di Sostenibilità

Un progetto può essere definito sostenibile quando continua a produrre benefici per il gruppo scelto per un periodo di tempo esteso oltre l'assistenza da parte dei donatori. Troppo spesso nel passato i progetti sono falliti perché una serie di fattori critici non è stata presa nella necessaria considerazione. L'esperienza dimostra che la sostenibilità di lungo periodo dipende dai seguenti fattori:



- *Sostegno alle Politiche*, ovvero la durata del sostegno da parte del governo con cui si collabora per la continuazione dei servizi forniti dal progetto dopo la fine del supporto dei donatori.
- *Tecnologie Appropriate*, ovvero la sicurezza che si possa continuare ad utilizzare le nuove tecniche e tecnologie introdotte nel corso del progetto, che esista la disponibilità di pezzi di ricambio, che ci siano sufficienti regolamenti di sicurezza, che le tecnologie siano appropriate alle capacità locali di operazione e mantenimento, ecc.
- *Capacità Istituzionale e Imprenditoriale*, ovvero se esista la capacità e la volontà da parte delle agenzie che realizzano il progetto di continuare a fornire i servizi al di là della presenza e l'intervento dei donatori.
- *Fattibilità Economica e Finanziaria*, ovvero se i benefici aggiunti del progetto superino i costi e se il progetto rappresenti un investimento fruttuoso a lungo termine⁴.
- *Questioni Socioculturali e di Genere* che hanno influenza sulla motivazione e sulla partecipazione, ovvero il grado in cui siano stati considerati i bisogni dei gruppi destinatari e l'effetto che hanno la giusta motivazione e partecipazione sulla distribuzione di benefici a lungo termine⁵.
- *Impatto Ecologico*, ovvero il grado in cui il progetto protegge o danneggia l'ambiente naturale e di conseguenza supporta o ostacola il raggiungimento dei benefici di lungo periodo.⁶

Questi fattori sono valutati in termini della loro probabilità e incidenza, come i fattori esterni (usando un simile percorso). I fattori esterni sono inclusi nel QL come Condizioni oppure usati per ridisegnare il progetto. Questa parte della progettazione è molto importante e trascurare di prendere in considerazione questi fattori può minacciare la fattibilità e la sostenibilità di un progetto.

Si prenda, ad esempio, un progetto che abbia come scopo di migliorare le condizioni di salute attraverso un'incrementata produzione alimentare che si fondi su attività d'irrigazione ed uso di pesticidi. Tale progetto non sarà sostenibile se l'acqua è estratta ad una velocità superiore a quella di rigenerazione della risorsa. Se inoltre la produzione alimentare è incrementata al costo però di lasciare residui di pesticidi nell'acqua potabile, allora lo scopo del progetto sarà minacciato da problemi di salute degli abitanti del villaggio. In questo caso, il progetto non può essere definito sostenibile anche se l'incrementata produzione alimentare è mantenuta dopo la fine della realizzazione del progetto stesso.

⁴ Il Manuale di Analisi Finanziaria ed Economica (EC 1997) fornisce una metodologia da applicare nelle diverse fasi del Ciclo del Progetto.

⁵ Ulteriore materiale può essere richiesto dal punto documentazione *Gender & Development Desks in DG DEV*.

⁶ Lo strumento maggiormente usato per integrare le condizioni dell'ambiente nelle diverse fasi del Ciclo del Progetto è la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Vedi, ad esempio, *DG DEV's Environment Manual*.

3.3.5 Indicatori Oggettivamente Verificabili (IOV)

Gli Indicatori Oggettivamente Verificabili (IOV) sono indicatori che misurano il raggiungimento degli Obiettivi del progetto e forniscono la base per misurare il rendimento. Gli IOV servono come elementi di controllo della possibilità di realizzazione degli Obiettivi e forniscono la base del sistema di monitoraggio. Una volta identificato un indicatore, esso deve essere elaborato per includere brevi informazioni di quantità, qualità e tempo (QQT), e luogo.



FIGURA 19

Assicurare la Specificità degli IOV

Obiettivo Specifico: Migliorare le condizioni di salute

- ◆ **Qualità** (che cosa descrive?): **riduzione dei tassi di mortalità.**
- ◆ **Gruppo Destinatario** (chi?): riduzione dei tassi di mortalità **infantile...**
- ◆ **Luogo** (dove?): **...nella provincia del nord-est...**
- ◆ **Quantità** (quanto?): **... da X a Y**
- ◆ **Tempo** (in quanto tempo?): **... per l'anno 2005**

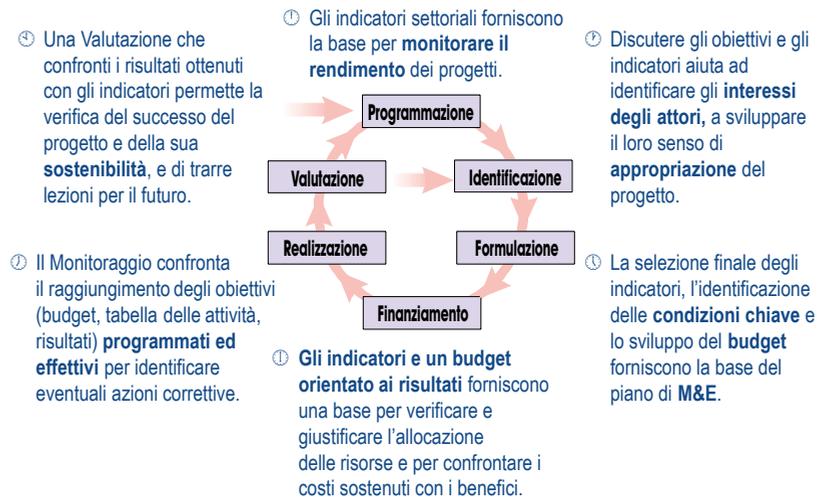
Con la definizione di 'oggettivamente verificabile' si intende che individui diversi che usano uno stesso indicatore dovrebbero ottenere la stessa misurazione. Questo carattere appare più chiaramente nella misurazione di dati quantitativi che non nella misurazione di mutamenti qualitativi. È spesso utile includere più di un indicatore per fornire un quadro completo dei cambiamenti previsti dalla realizzazione del progetto. Bisogna però allo stesso tempo evitare la trappola dei troppi indicatori, che comporterebbe un aumento del lavoro necessario, dei costi della raccolta, della registrazione e dell'analisi dei dati. Gli IOV saranno ulteriormente specificati nella fase di Realizzazione quando saranno disponibili informazioni aggiuntive. La specificità degli indicatori permetterà poi un Monitoraggio più efficiente.

La Fig. 20 mostra come il ruolo degli indicatori non si limita al Monitoraggio e alla Valutazione. Il loro ruolo è fondamentale in ogni fase del Ciclo del Progetto.



FIGURA 20

Indicatori e Aiuti allo Sviluppo



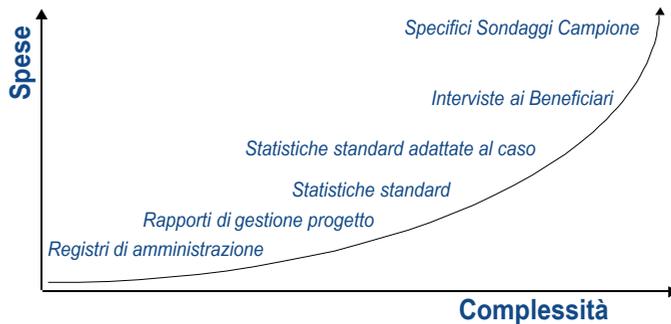
3.3.6 Fonti di Verifica (FdV)

Quando si formulano gli indicatori è necessario specificare le fonti d'informazione e i mezzi di raccolta dati, per calcolare se gli indicatori siano convenientemente misurabili in termini di tempo, impegno e costi necessari. Le FdV definiscono:

- il *formato* in cui l'informazione sarà resa disponibile (rapporto di progresso, contabilità, registri, statistiche ufficiali, ecc.).
- *chi* debba fornire l'informazione.
- *ogni quanto* essa debba essere fornita (mensilmente, trimestralmente, annualmente, ecc.).

Le fonti che si collocano fuori dal campo d'azione del progetto devono essere verificate in termini di accessibilità, affidabilità e pertinenza. È anche necessario vagliare il lavoro e i costi della raccolta di informazioni prodotte all'interno del progetto e stabilire i mezzi appropriati. Di solito esiste una diretta relazione tra la complessità delle FdV ed i costi, come illustrato nella figura 21. Dove gli indicatori non sono adeguati è necessario elaborarne degli altri. Allo stesso modo, se un indicatore è troppo complicato o costoso, esso deve essere sostituito.

FIGURA 21

Il Rapporto tra Spese e Complessità nella raccolta**3.3.7 Risorse e Spese**

Le “risorse” sono le risorse umane, materiali e finanziarie richieste per eseguire le attività programmate e per gestire il progetto. Per valutare accuratamente le risorse e le spese richieste da un progetto, le attività programmate e le azioni di supporto alla gestione devono essere specificate in maniera dettagliata. Bisogna prestare particolare attenzione ai costi della raccolta dei dati dalle FdV.

3.3.8 Un esempio di Quadro Logico

La figura 22 mostra come potrebbe apparire il Quadro Logico completato del progetto fin qui preso ad esempio. Da notare:

- La riformulazione dei tre elementi dell’Obiettivo Specifico (ovvero “*Riduzione del tasso di infezione di neonati e bambini*”; “*Riduzione del numero di complicazioni alla nascita*”; “*Riduzione del tasso di infezione post-parto e neo-natale*”) in un’unica componente.
- L’inclusione come Condizioni degli obiettivi relativi alla nutrizione, i quali saranno trattati in un altro progetto.
- L’aggiunta di una ‘attività’, la formazione del personale sulla raccolta e sull’analisi dei dati, per rafforzare la capacità istituzionale di Monitoraggio e di Valutazione.
- L’inclusione di una Precondizione da soddisfare prima dell’approvazione del finanziamento.

Ora che il Quadro Logico è completo, esso ci fornisce un sommario conciso degli obiettivi del progetto, delle fonti di informazione e degli indicatori per misurarne i progressi, dei rischi e delle condizioni principali che possono influenzare il raggiungimento degli obiettivi. Il Quadro Logico sarà allegato ad un piano di progetto completo che spieghi nel dettaglio come sarà realizzato.

FIGURA 22

Un Esempio di Quadro Logico Completato



52

	Logica di Intervento	Indicatori Oggettivamente Verificabili	Fonti di Verifica	Condizioni
Obiettivo Generale	Riduzione dei tassi di mortalità materna ed infantile.	<ul style="list-style-type: none"> Riduzione da X a Y entro il 19xx del tasso di mortalità dei bambini al di sotto di 1 anno, di 5 anni, delle donne in gravidanza ed in allattamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Analisi sulle condizioni di salute prima, in itinere e a progetto completato, fornite dal Dip. di Statistica. 	
Obiettivo Specifico	Migliorare le condizioni di salute delle donne in gravidanza ed in allattamento e di bambini e neonati.	<ul style="list-style-type: none"> Misura della riduzione da X a Y entro il 19xx dei tassi di infezioni post-parto e neo-natali negli ospedali rurali. Misura della riduzione da X a Y entro il 19xx dei tassi di malattie infettive (polio, varicella, tetano) tra bambini sotto i 5 anni. Misura della riduzione da X a Y entro il 19xx di gravi complicazioni da parto. 	Registri di ospedali e cliniche, analizzati prima durante e dopo il progetto. Sondaggio campione del gruppo destinatario condotto e analizzato nel corso del primo, terzo e quinto anno del progetto.	Riduzione dell'incidenza di malattie infettive nei gruppi familiari.
Risultati Attesi	1. Istituire un Servizio Sanitario Primario a livello distrettuale.	<ul style="list-style-type: none"> Incremento da X a Y entro il 19xx del numero dei villaggi provvisti di regolare SSP. Incremento da X a Y entro il 19xx del numero delle vaccinazioni contro polio, varicella a tetano nei bambini sotto i 5 anni. Incremento da X a Y entro il 19xx del numero di diagnosi e positiva risoluzione delle complicazioni da parto. Incremento da X a Y entro il 19xx della soddisfazione per la qualità dei servizi da parte dei pazienti. 	Registri di accettazione delle cliniche, analizzati trimestralmente. Registri delle vaccinazioni, analizzati trimestralmente. Sondaggio sulla soddisfazione dei pazienti, condotto annualmente.	Madri disposte a frequentare le cliniche. Miglioramento della nutrizione all'interno dei gruppi familiari ottenuto attraverso un incremento della disponibilità di cibi stagionali ad alto contenuto proteico e aumento del numero di neonati allattati al seno. Possibilità per donne in gravidanza e in allattamento di accedere a risorse finanziarie per le cure mediche.
	2. Migliorare la qualità e l'efficienza del Servizio Sanitario Secondario.	<ul style="list-style-type: none"> Incremento da X a Y entro il 19xx del numero di pazienti curati. Riduzione da X a Y entro il 19xx del costo medio delle cure per paziente. Incremento da X a Y entro il 19xx della soddisfazione dei pazienti per la qualità dell'assistenza sanitaria. 	Registri ospedalieri, analizzati trimestralmente. Sondaggio sulla soddisfazione dei pazienti, condotto annualmente.	

Attività	<p>1.1 Rinnovare e sostituire i macchinari per le cliniche, arredi ed il materiale clinico.</p> <p>1.2 Progettare e realizzare il programma per le cliniche mobili.</p> <p>1.3 Selezionare e formare assistenti al parto per i villaggi.</p>	<p>Risorse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistenza tecnica. • Materiale. • Forniture mediche. <p>(Si vedano le Tabelle di Attività e le Schede di Spesa)</p>	<p>Spese:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spese correnti. • Spese ad hoc. <p>(Si veda il budget)</p>	<p>Che il Dipartimento della Salute mantenga a livello pre-progetto il finanziamento in termini reali.</p> <p>Appropriato personale qualificato disposto a lavorare nelle zone rurali.</p>
	<p>2.1 Rinnovare i locali di soggiorno per il personale.</p> <p>2.2 Assumere nuovo personale.</p> <p>2.3 Programmare e mettere in atto nuove procedure per:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gestione del personale. • La manutenzione dei veicoli e dei macchinari. • Punto vendita e controllo dei medicinali. • Controllo finanziario e recupero spese. <p>2.4 Programmare e realizzare la formazione del personale per:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cura dei pazienti. • La manutenzione dell'igiene. • Contabilità di base. • Raccolta ed analisi dei dati. 			<p><u>Pre-condizioni:</u></p> <p>Che il Dipartimento della Salute realizzi l'Atto di Decentramento che metterà in grado l'Ufficio Provinciale della Salute di rendere razionale il sistema di gestione del personale.</p>



3.4 Revisione di fine capitolo



54

- ☑ Per valutare in maniera appropriata i reali bisogni dei gruppi beneficiari e prendere in considerazione i diversi approcci degli attori coinvolti, è importante riunire in fase di Analisi tutti i rappresentanti dei gruppi. Per assicurare che il progetto sia coerente con i diversi ruoli e i bisogni di uomini e donne, è necessario un approccio integrato di genere.
- ☑ Il prodotto principale dell'Approccio del Quadro Logico è una matrice. Il QL stabilisce la Logica d'Intervento del progetto: se si svolgono determinate attività saranno prodotti specifici risultati e l'Obiettivo Specifico sarà raggiunto, ecc. Il QL allo stesso tempo descrive le Condizioni ed i Rischi della Logica d'Intervento scelta. Usando gli Indicatori Oggettivamente Verificabili e le Fonti di Verifica, il Quadro Logico fornisce il quadro di riferimento per Valutare e Monitorare il progresso ottenuto.
- ☑ L'AQL non è uno 'strumento magico' ed il suo uso non garantisce il successo del progetto. Troppo spesso un uso superficiale, che si riduce alla compilazione delle caselle, caratterizza la progettazione. Questo conduce a progetti concepiti male, con obiettivi poco chiari ed una mancanza di senso di 'appropriazione' del progetto e delle sue componenti da parte degli attori coinvolti. Questa mancanza condiziona la sostenibilità del progetto nel lungo periodo.

I diversi livelli di obiettivi devono essere ben compresi e distinti:

 - *Obiettivi Generali* sono gli obiettivi di programma nazionale o settoriale più vasto, ai quali il progetto specifico si rivolge.
 - *L'Obiettivo Specifico* è costituito dai benefici sostenibili che il progetto intende procurare ai gruppi beneficiari, all'istituzione o al sistema.
 - I *Risultati* sono i servizi forniti dal progetto.
 - Le *Attività* sono il modo in cui il progetto fornirà i beni ed i servizi.
- ☑ I fattori esterni che condizioneranno la realizzazione e la sostenibilità nel lungo periodo, ma che rimangono fuori dal controllo diretto del progetto, sono da includere nella quarta colonna del QL. La possibilità che queste Condizioni siano soddisfatte deve essere valutata come elemento di rischio del progetto.
- ☑ L'esperienza dimostra che la sostenibilità nel lungo periodo dipende da fattori quali: sostegno alle politiche, tecnologie appropriate, capacità istituzionale e di gestione, possibilità di realizzazione economica e finanziaria, considerazione dei fattori socio-culturali e di genere, considerazione della protezione dell'ambiente naturale.
- ☑ Il ruolo degli Indicatori Oggettivamente Verificabili è quello di descrivere gli obiettivi generali, l'obiettivo specifico e i risultati in termini operativi. Specificando gli indicatori in termini di misure quantificabili, essi servono come elementi di controllo della possibilità di realizzazione degli obiettivi e forniscono la base per il sistema di Monitoraggio.



CAPITOLO 4

LA CREAZIONE DI TABELLE D'ATTIVITÀ E SCHEDE DI SPESA



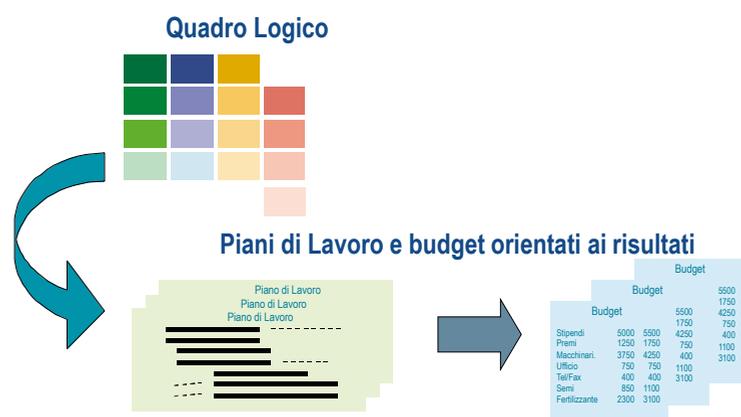
Questo capitolo descrive l'uso del QL per sviluppare budget e piani di lavoro basati sul raggiungimento dei risultati e presenta la preparazione di Tabelle d'Attività e Schede di Spesa.

4.1 Tabelle d'Attività e Schede di Spesa

Dopo la compilazione del Quadro Logico un ulteriore momento di programmazione aggiunge dettagli operativi al disegno del progetto: la stesura di Tabelle d'Attività e di Schede di Spesa. Una Tabella d'Attività è un metodo che presenta le attività di un progetto, ne identifica la sequenza logica e le interdipendenze. Essa fornisce una base di lavoro sulla quale assegnare le responsabilità di gestione per la messa in atto di ciascuna attività. Una volta completata una Tabella d'Attività, inizia il lavoro di definizione dei contributi materiali e finanziari e dei costi del progetto. Le Tabelle d'Attività e le Schede di Spesa sono due strumenti che derivano dalle Attività del Quadro Logico e forniscono un legame diretto tra i dettagli della progettazione e gli obiettivi del progetto.

FIGURA 23

Tabella d'Attività e Schede di Spesa





4.1.1 Una Checklist per la preparazione di una Tabella d'Attività

Una volta completato il Quadro Logico, la colonna delle Attività si copia in un nuovo formato-tabella. La tabella deve essere disegnata per corrispondere alla durata prevista per il progetto. Le attività previste per il primo anno si possono specificare in maggior dettaglio, definendo l'inizio e la fine delle attività con uno scarto massimo di una settimana. Per gli anni successivi, la tabella sarà più indicativa, con uno scarto massimo per l'effettiva messa in atto delle attività previste di un mese. Questa tabella sarà preliminare e potrà essere rivista da coloro che gestiscono il progetto ed aggiornata secondo la reale capacità d'esecuzione del programma. Essa fornisce, nondimeno, un importante punto di riferimento iniziale, ed è un aiuto alla programmazione delle entrate e delle spese. Qui di seguito sarà illustrata la preparazione 'passo dopo passo' di una Tabella d'Attività:

Passo 1 – Lista delle Attività Principali

Le Attività descritte nel QL riassumono quello che il progetto si propone di mettere in atto per raggiungere i propri obiettivi. Queste possono essere usate come base per specificare le attività nei loro dettagli operativi.

Passo 2 – Divisione di ciascuna Attività in compiti operativi

Lo scopo della divisione delle attività in sotto-attività o responsabilità specifiche è quello di renderle sufficientemente semplici e facilmente gestibili. Il metodo è quello di scindere un'attività nelle sue sotto-attività, prendere ciascuna sotto-attività e dividerla in compiti. Ogni compito quindi può essere assegnato ad un individuo come obiettivo a breve termine.

La capacità principale in questa fase deve essere quella di individuare l'appropriato livello di dettaglio. L'errore più frequentemente commesso è quello di dividere e sottodividere le attività in troppo dettaglio. La sottodivisione dovrebbe terminare non appena si ottengono dettagli sufficienti per stimare il tempo e le risorse necessarie, e ottenere le indicazioni sufficienti perché la persona responsabile possa eseguire il compito assegnatole.

Passo 3 – Rendere chiara la Sequenza e le Interdipendenze

Completata la sotto-divisione delle attività, esse devono essere messe in relazione l'una all'altra per definire:

- La sequenza: in quale ordine le attività devono essere eseguite?
- Le interdipendenze: l'attività in considerazione dipende dall'avvio o dal completamento di un'altra?

Descriviamo queste relazioni con un esempio. Per costruire una casa servono un numero d'attività separate e connesse: porre le fondamenta, costruire i muri, installare le porte e le finestre, intonacare, costruire il tetto, inserire le tubature. La sequenza stabilisce che la costruzione delle fondamenta viene prima di quella delle mura, l'interdipendenza che non si possono installare porte e finestre finché le mura non abbiano raggiunto una determinata altezza, e che non si può finire di intonacare finché non sia com-

pletata l'installazione delle tubature. L'interdipendenza può anche avvenire tra attività tra loro sconnesse ma che debbono essere eseguite dalla stessa persona.

Passo 4 – Fare una stima dell'inizio, della Durata e della realizzazione delle Attività

Specificare i tempi vuol dire fare una stima realistica della durata di ogni compito ed includerlo nella Tabella d'Attività per stabilire le probabili date d'inizio e di conclusione. Spesso non è possibile stabilire queste date con assoluta certezza. Per assicurarsi che queste stime siano per lo meno realistiche, è necessario consultare degli esperti che abbiano esperienza e conoscenze tecniche.

La mancanza di accuratezza è un errore comune che provoca solitamente la sotto-stima dei tempi richiesti. Può essere causata da una serie di ragioni:

- Omissione di attività e compiti fondamentali.
- Incapacità di prevedere sufficientemente l'interdipendenza tra le attività.
- Incapacità di prevedere una possibile concorrenza tra le risorse, per esempio, aver programmato la stessa persona, o lo stesso macchinario, per svolgere più di un'attività alla volta.
- Desiderio di impressionare positivamente con false promesse di risultati raggiungibili in tempi rapidi.

Passo 5 – Riassumere la Tabella di Attività

Dopo aver specificato i tempi dei compiti individuali che costituiscono le attività principali, è utile fornire una tabella riassuntiva dei tempi d'inizio, di durata e di conclusione delle attività stesse.

Passo 6 – Definire i Traguardi

I traguardi offrono una base per monitorare e gestire la realizzazione del progetto. Sono eventi chiave che forniscono la misura del progresso in corso ed un obiettivo cui la squadra di progetto possa mirare. I traguardi più evidenti sono le date stabilite per il compimento di ciascun'attività: ad esempio, *esigenze di formazione concluse per il 2005*.

Passo 7 – Definire le Competenze

Una volta individuati i compiti è possibile specificare la tipologia delle competenze necessarie per realizzarle. Il personale esperto spesso è già stato individuato in questa fase, ma questo passo rimane una buona opportunità per controllare se il piano d'azione sia fattibile date le risorse umane disponibili.

Passo 8 – Assegnare i Compiti ai Componenti della Squadra

Questo passo implica molto più che dire semplicemente a ciascuno cosa deve fare. Con la ripartizione dei compiti si definiscono le responsabilità per il raggiungimento dei traguardi. In altre parole, è un modo per stabilire le responsabilità individuali di ogni membro della squadra rispetto sia al *project manager* sia agli altri membri.

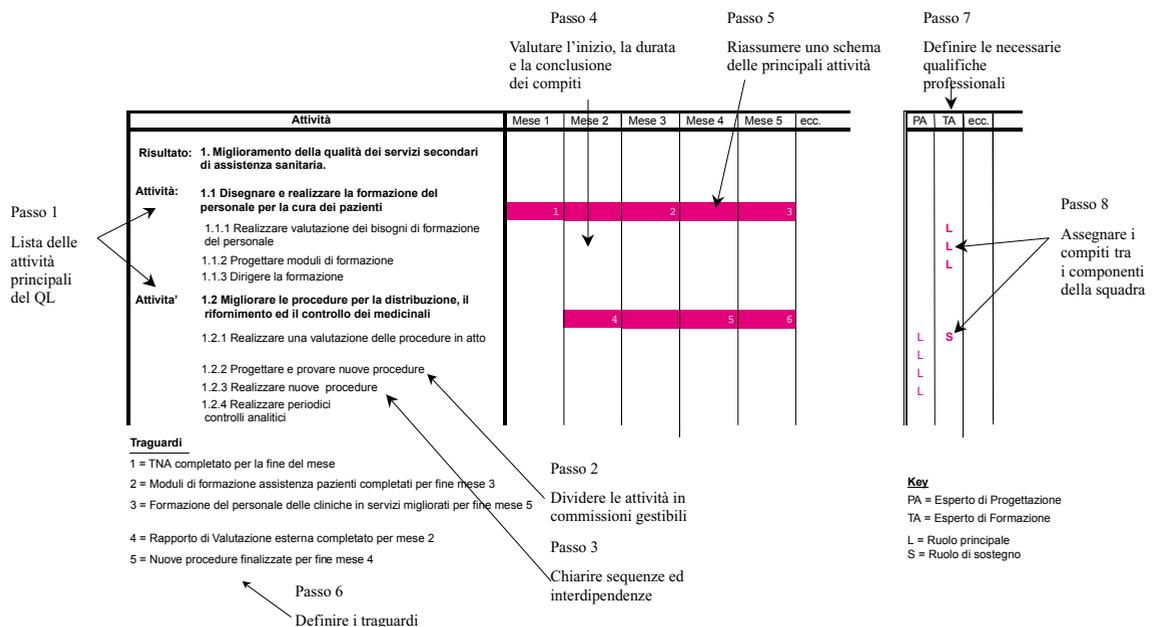




4.1.2 Presentare la Tabella d'Attività

La ripartizione deve dunque prendere in considerazione le capacità, le competenze e l'esperienza d'ogni membro della squadra di progetto. Quando si assegnano i compiti ai membri della squadra, è importante che vi sia chiarezza in ciò che ci si aspetta dall'esecuzione del compito. Se questa chiarezza non c'è, significa che il livello di dettaglio della specificazione dei compiti dovrà essere aumentato.

FIGURA 24
Un Esempio di Tabella d'Attività



4.2 Preparare una Scheda di Spesa

Le stime dei costi del progetto devono basarsi su un budget accurato ed esaustivo. Tali stime avranno particolare influenza sulla valutazione delle decisioni riguardo gli investimenti ed influenzeranno la realizzazione del progetto. Anche in questo caso, la lista delle Attività del QL deve essere copiata in una nuova tabella, quella delle 'entrate' e delle 'uscite'. Ogni attività sarà poi utilizzata come lista di controllo per assicurare che tutte le risorse necessarie alla sua realizzazione siano state individuate.



4.2.1 Preparare una Checklist per specificare le Risorse e schedare i Costi

Una volta inseriti i dati nello schema bisogna specificare le risorse necessarie alla realizzazione delle attività. Bisognerà prestabilire le categorie di spesa e comunicare le informazioni in maniera chiara, in modo da facilitare le somme e le operazioni di spesa che saranno poi necessarie.

Come si vede nella Fig. 25, ad esempio, per istituire un'Unità di Programmazione sono necessarie le categorie 'Materiale', 'Stipendi e Contributi'. Le *Unità*, le *Quantità per periodo stabilito* ed una stima dei *Costi per Unità* devono essere specificate. Se inserite in una tabella di calcolo, i *Costi per Periodo* e i *Costi Totali* del progetto possono essere calcolati con l'uso di una semplice formula.

Nella pianificazione delle spese bisogna considerare la loro ripartizione tra le fonti di finanziamento, le quali possono così controllare i propri contributi. Se si stabilisce un *codice di finanziamento*, esso può essere usato per classificare le spese e determinare i rispettivi totali. Anche i finanziatori del progetto avranno probabilmente dei codici per stabilire ciascuna categoria di spesa. Specificando i *codici di spesa*, i costi possono essere ordinati al fine di determinare i costi totali per categorie di spesa.

È adesso possibile *schedare i costi* usando una formula semplice per moltiplicare la quantità annuale per costo unitario. Calcolate in questo modo le *spese totali*, è importante ricordarsi che all'ente realizzatore del progetto sarà richiesto di coprire le spese correnti legate alla fornitura dei servizi fino alla fine del progetto. Queste *spese* possono essere in tutto o in parte coperte grazie alle entrate supplementari prodotte dalle attività del progetto. È importante chiarire questo rapporto ed il valore al netto delle spese correnti che possono così essere calcolate nel budget dell'ente realizzatore.

FIGURA 25
Un Esempio di Scheda di Spesa

Attività/Risorse	Unità	Quantità per periodo				Costo per unità	Fonte di Finanz.	Codici Spesa		Costo per periodo				Totale	Stima Spese
		Q1	Q2	Q3	Q4			E	Govt	Q1	Q2	Q3	Q4		
1.1 Disegnare e Realizzare il programma di formazione del personale per la cura dei pazienti															
Materiale															
Computer	No.	2				1,000	E	3.4	A/1.3	2,000	-	-	-	2,000	
Fotocopiatrice	No.	1				5,000	E	3.4	A/1.4	5,000	-	-	-	5,000	
Stampante	No.	2				500	E	3.4	A/1.5	1,000	-	-	-	1,000	
Stipendi ed incentivi (locali)															
Personale della controparte	mm	6	6	6	6	1,700	Govt	5.2	B/2.1	10,200	10,200	10,200	10,200	40,800	
Personale d'ufficio	mm	3	3	3	3	900	Govt	5.2	B/2.2	2,700	2,700	2,700	2,700	10,800	
Ecc.															

4.3 Revisione di fine capitolo

- ☑ Una Tabella di Attività è un metodo per presentare le attività di un progetto identificandone la sequenza e le interdipendenze. Si usa inoltre per identificare gli individui responsabili della realizzazione di ciascuna attività.
- ☑ Completato il QL, le attività elencate nella colonna di sinistra possono facilmente essere ricopiate in una nuova tabella: la Tabella d'Attività. Questa fornisce delle stime preliminari che saranno poi riviste dai gestori del progetto alla luce dell'effettiva qualità della realizzazione.
- ☑ Completata la Tabella d'Attività, si procede ad una dettagliata specificazione e previsione dei costi. Le stime dei costi devono essere basate su un budget accurato. Esse avranno rilievo significativo nella formulazione del progetto e saranno decisive per una realizzazione priva di problemi.
- ☑ La lista delle attività dovrà essere ricopiata in una scheda pro-forma per calcolare entrate ed uscite. Ogni attività va usata come lista di controllo per assicurare che siano state calcolate le risorse necessarie alla realizzazione delle attività.

CAPITOLO 5



63

LA VERIFICA DELLE PROPOSTE DI PROGETTO



Questo capitolo spiega come si usa l'AQL per verificare le proposte di progetto, per identificare eventuali debolezze di progettazione e per formulare le questioni da affrontare nelle ricerche preparatorie. Il capitolo fornisce inoltre una guida per vagliare la qualità di una proposta di finanziamento.

5.1 Introduzione

Durante le fasi preparatorie del Ciclo del Progetto, l'AQL è utilizzato come strumento di programmazione partecipativa. In questa fase, le fonti dell'analisi sono primarie (interviste, sondaggi e statistiche) a differenza dell'analisi di proposte *ex-post* in cui la fonte è la proposta stessa.

Applicando l'AQL ad una proposta di progetto vengono identificate le debolezze e le lacune della sua progettazione. Le lacune possono riguardare la *Pertinenza*, la *Fattibilità* e la *Sostenibilità* del progetto e dovranno essere affrontate consultando le fonti disponibili o predisponendo nuove ricerche. È importante rilevare che questa tecnica è un semplice supporto all'analisi di una proposta di progetto esistente ma non sostituisce in alcun modo l'approccio partecipativo alla programmazione, che è centrale per una corretta messa in atto dell'Approccio del Quadro Logico.

Il programma di formazione in GCP fornisce due strumenti per l'analisi delle proposte di progetto:

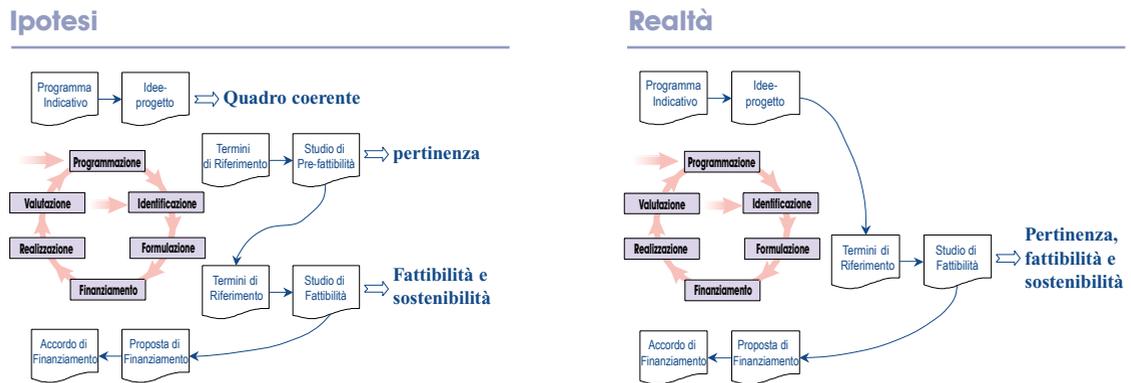
- Una *Guida per la Verifica delle Proposte di Progetto* da usare nell'analisi approfondita delle proposte prima della fase di Formulazione. Il suo scopo è quello di assistere nell'identificazione delle questioni chiave e dei temi da includere nei TdR per gli Studi di Fattibilità.
- Uno strumento per *Vagliare la Qualità* il cui fine sia il controllo della bozza della Proposta di Finanziamento prima di sottoporla alla commissione competente che delibera sui finanziamenti.

5.2 Guida alla verifica di una proposta di Progetto

Le questioni di pertinenza, fattibilità e sostenibilità sono affrontate due volte nel corso della preparazione della proposta di progetto: durante la fase di Identificazione (nel corso di uno Studio di Pre-fattibilità⁷), ed in modo più completo nella fase di Formulazione (nel corso dello Studio di Fattibilità). Le proposte, però, sono spesso analizzate nel formato in cui sono presentate alla Commissione dal governo o dall'istituzione con cui si collabora. Questa è una delle ragioni per cui un numero significativo di proposte è vagliato una volta sola invece delle due volte previste. Quando il 'doppio-controllo' non avviene, è ancora più importante che i 'gestori dei processi' siano in grado di assicurare la qualità dei TdR nell'unico controllo da svolgere.

FIGURA 26

Il Ruolo dei Termini di Riferimento nella Preparazione del Progetto



La Guida per Vagliare la Proposta è costituita da sei istruzioni che forniscono un quadro di riferimento per l'analisi della coerenza e della completezza della proposta. L'approccio è quello di scomporre e ricostruire la proposta per identificare lacune ed inconsistenze e formulare domande appropriate da includere nei TdR degli Studi di Fattibilità. La Guida allo stesso tempo fornisce un modello per la stesura del progetto in un formato di Quadro Logico nel caso, ad esempio, in cui esso non sia stato utilizzato nella bozza presentata dall'istituzione che propone il progetto.

Istruzione 1: Analizzare problemi ed obiettivi

- Identificare nel documento problemi ed obiettivi e farne una lista.
- Comporre un Albero degli Obiettivi.

⁷ Uno Studio di Pre-fattibilità prende in esame le priorità identificate nella fase di Programmazione. Vengono individuati possibili interventi alternativi e viene determinato se valga la pena proseguire nel processo con uno Studio di Fattibilità che definisca il progetto in maggior dettaglio.

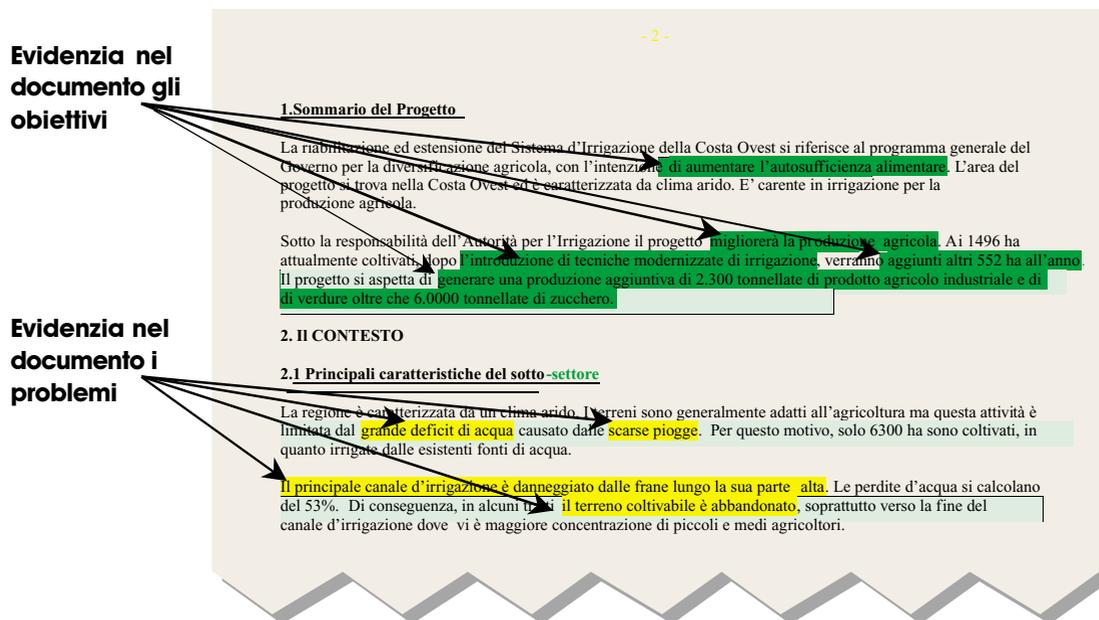
- Paragonare l'Albero degli Obiettivi con l'Analisi delle Problematiche.
- Formulare domande circa l'adeguatezza dell'Analisi delle Problematiche ed identificare le lacune e le incoerenze presenti nell'Albero degli Obiettivi.

Problemi ed Obiettivi individuati nella proposta possono essere evidenziati in giallo e verde e trascritti su cartoncini di colori corrispondenti.



FIGURA 27

Evidenziare Problemi ed Obiettivi in una Proposta di Progetto



I cartoncini verdi possono ora essere usati per costruire un Albero degli Obiettivi in modo da rendere chiara nella proposta la relazione tra mezzi e scopi. Sebbene l'uso dei cartoncini e dei colori possa in un primo momento apparire strano, esso è estremamente utile per visualizzare il processo di verifica.

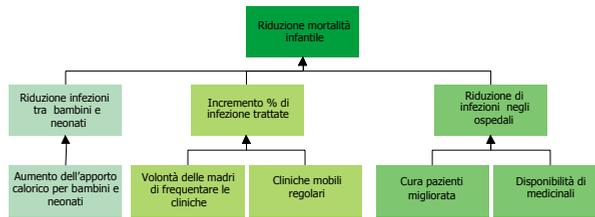
Un'attenzione particolare nello studio del documento va data al livello di profondità e completezza dell'analisi dei problemi e alla loro soluzione, sottolineando i limiti alle soluzioni così come sono percepiti dal gruppo destinatario e dagli altri attori coinvolti nel processo. Se l'analisi delle problematiche concorda nell'identificazione dei problemi con gli obiettivi di progetto allora essa servirà per determinare se gli obiettivi corrispondono a bisogni reali. Se la concordanza non c'è, allora la questione deve essere inclusa nei TdR dello Studio di Fattibilità.

Risultati



Albero degli Obiettivi

Domande



Pertinenza

_____ ?
 _____ ?
 _____ ?
 _____ ?

Istruzione 2: Identificare la Logica d’Intervento

- Dall’Albero degli Obiettivi identificare l’Obiettivo Specifico.
- Definire l’Obiettivo(i) Generale(i), l’Obiettivo Specifico, i Risultati e le Attività.
- Valutare la coerenza della Logica d’Intervento.
- Porre domande riguardo la logica e la coerenza degli obiettivi.

La proposta su cui si lavora potrebbe non essere stata preparata usando il QL e le definizioni degli obiettivi potrebbero non seguire i criteri della GCP. In questi casi è importante chiarire la logica d’intervento.

Facendo uso dell’Albero degli Obiettivi preparato secondo l’istruzione n.1, trasferire i cartoncini con gli obiettivi su una matrice di QL assicurandovi che corrispondano alla tipologia GCP per Obiettivo(i) Generale(i), Obiettivo Specifico, Risultati e Attività. Sebbene le questioni di coerenza logica possano essere già state identificate, l’elaborazione della Logica d’Intervento permette una verifica più attenta della pertinenza del progetto:

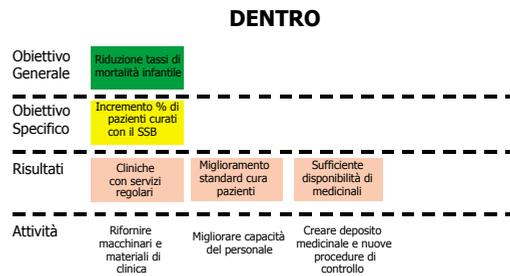
- L’Obiettivo Generale deve spiegare il modo in cui il progetto si inserisce nel contesto degli obiettivi nazionali o settoriali della Commissione e del governo o dell’istituzione partner. Se il legame del progetto con obiettivi di livello superiore non è chiaro, allora possono essere richieste informazioni aggiuntive che spieghino la pertinenza del progetto rispetto al programma paese o al settore.
- Sulla base delle informazioni contenute nella proposta di progetto, sarà possibile definire l’Obiettivo Specifico, ovvero i benefici che il gruppo destinatario riceverà dall’uso dei servizi forniti dal progetto (i risultati del progetto). Se tali informazioni non sono reperibili nella proposta, allora è necessario ottenere ulteriori informazioni per sostenere la pertinenza del progetto rispetto ai bisogni dei beneficiari.
- Se l’Obiettivo Specifico è definibile in base all’informazione contenuta nella proposta di progetto ma i Risultati che il progetto si propone di raggiungere appaiono insufficienti per assicurare i benefici previsti, allora è necessario richiedere ulteriori informazioni che chiarifichino come e da chi saranno forniti i servizi mancanti.
- Se le Attività proposte dal progetto non appaiono sufficienti per ottenere i Risultati, allora è necessario richiedere ulteriori informazioni su come sarà assicurata l’effettiva distribuzione dei Risultati.

Oltre a verificare la coerenza logica del progetto, è sempre importante fare uso delle esperienze di progetto passate, siano esse di successo o fallimentari, e fondarsi sugli insegnamenti tratti.

Risultati



Logica d'Intervento



Domande

Fattibilità

____ ?
 ____ ?
 ____ ?
 ____ ?



69

Istruzione 3: Analizzare la Fattibilità (parte 1)

La proposta può includere una descrizione di fattori esterni all'Obiettivo Specifico che ne influenzano il raggiungimento. Basandovi sulla vostra esperienza del settore e di progetti simili, potete identificare altri fattori esterni da aggiungere. I fattori esterni devono essere poi inseriti nel QL sotto forma di affermazioni positive, come se fossero obiettivi realizzati. Il percorso mentale è il seguente:

- Valutare il ruolo delle Condizioni usando il percorso illustrato alla figura 18.
- Sugerire modifiche al progetto.
- Porre domande sui fattori esterni.

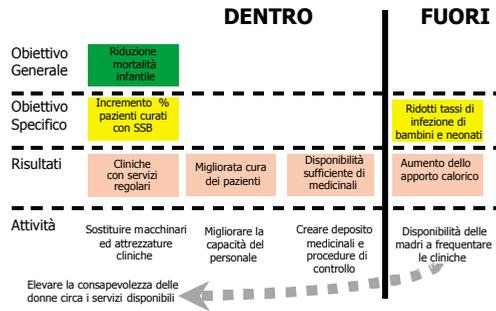
Verificare i fattori esterni serve a determinare la loro influenza sulla fattibilità del progetto. E' necessaria una giusta comprensione dell'importanza relativa di ogni fattore rispetto al successo del progetto e della probabilità che tale condizione si realizzi. Se nella proposta in esame manca un'adeguata valutazione dell'importanza e della probabilità di realizzazione delle condizioni, è necessario formulare domande che assicurino che tali questioni siano affrontate nello Studio di Fattibilità. È anche possibile che troviate nella proposta stessa le informazioni che suggeriscono eventuali modifiche al progetto. La questione della validità o meno di eventuali modifiche deve essere inclusa nei TdR dello Studio di Fattibilità per assicurare che sia adeguatamente analizzata.



Risultato



Logica della Fattibilità



Domande

Fattibilità

_____?

_____?

_____?

_____?

Istruzione 4: Verificare la Sostenibilità

- Identificare i risultati e le attività che si perpetuano anche dopo la fine del progetto.
- Verificare le prospettive di sostenibilità.
- Porre domande sulla sostenibilità dei risultati e delle attività.

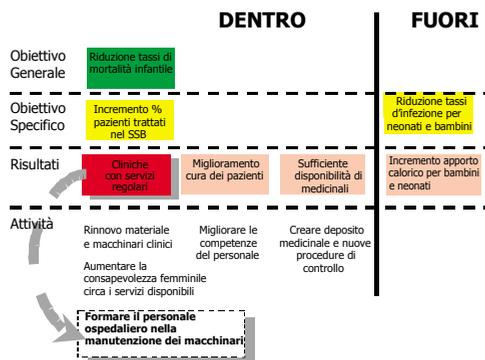
Perché i benefici del progetto siano sostenibili, alcuni dei servizi forniti dovranno continuare la loro attività anche dopo la fine del progetto. Lo scopo della verifica della sostenibilità è quello di identificare quali servizi (Risultati) dovranno continuare nel tempo, e determinare se i meccanismi necessari perché questo avvenga siano stati inclusi nella progettazione.

Se non è stata data sufficiente attenzione ai sei fattori di sostenibilità illustrati nel capitolo 3, allora è necessario condurre ricerche ulteriori nello Studio di Fattibilità. Sarà necessario che l'ente locale realizzatore abbia le qualifiche adeguate e le risorse necessarie a mantenere i servizi offerti. Se questo punto non è sufficientemente dimostrato, lo Studio di Fattibilità dovrà analizzare la capacità e la base di risorse dell'ente locale realizzatore ed eventualmente programmare l'inserimento di attività di sostegno alle sue capacità organizzative.

Risultati



Logica della Sostenibilità



Domande

Sostenibilità

_____?

_____?

_____?

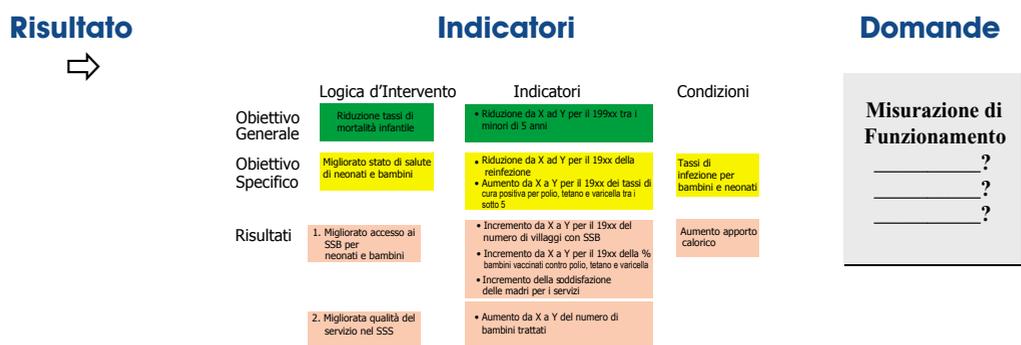
_____?

Istruzione 5: Analizzare la Fattibilità (parte 2)

- Identificare, in base ai documenti di progetto, gli indicatori per l’Obiettivo Generale, l’Obiettivo Specifico e i Risultati.
- Verificare gli indicatori in base alla loro completezza (QQT) e misurabilità.
- Porre domande sulla misurazione del funzionamento del progetto.



Gli indicatori forniscono le basi su cui misurare il funzionamento del progetto, e devono essere misurabili ad un costo accettabile ed entro le capacità dell’ente realizzatore. Se la proposta non è chiara per quel che riguarda gli indicatori, il funzionamento e la quantità di informazioni necessarie, allora bisogna affrontare nuovamente la questione nei TdR dello Studio di Fattibilità.



Istruzione 6: Preparare i Termini di Riferimento per lo Studio di Fattibilità

- Rivedere le domande identificate nello svolgimento delle istruzioni 1-5.
- Ordinare le domande sotto le voci Pertinenza, Fattibilità, Pre-Condizioni e Sostenibilità.
- Inserire le domande nella parte D (Questioni da Analizzare) dei TdR dello Studio di Fattibilità.

Completata la verifica, le domande poste e le questioni pertinenti da analizzare devono essere ordinate prima di inserirle nei Termini di Riferimento dello Studio di Fattibilità. Lo scopo dello Studio è di fornire al Governo e alla Commissione europea le informazioni sufficienti affinché possano accettare, modificare o rifiutare la proposta di progetto.

Tra i risultati chiave dello Studio di Fattibilità vi sarà quello di una compiuta verifica della pertinenza, della fattibilità e della sostenibilità della proposta di progetto ed un dettagliato piano operativo basato sul Quadro Logico. Il consulente impegnato nello Studio sarà anche responsabile della preparazione di una bozza della Proposta di Finanziamento. Nella figura che segue troverete un esempio del formato comunemente usato.

FIGURA 28

Termini di Riferimento per uno Studio di Fattibilità

72

GCP Corso Base		Formato indicativo per i TdR di uno Studio di Fattibilità	
Un Formato Indicativo per i Termini di Riferimento di uno Studio di Fattibilità			
Formazione e Servizi di Assistenza nella Gestione del Ciclo del Progetto			
<u>Indice</u>			
A.	ANALISI DEL CONTESTO	.....	1
B.	ANALISI DEGLI OBIETTIVI	.....	7
C.	RISULTATI DELL'ANALISI	.....	14
D.	QUESTIONI DA ANALIZZARE	.....	22
	I) PERTINENZA	.....	25
	II) FATTIBILITÀ	.....	30
	III) PRECONDIZIONI	.....	35
	IV) SOSTENIBILITÀ	.....	40
E.	PIANO DI LAVORO	.....	45
F.	PROFESSIONALITÀ RICHIESTE	.....	53
G.	RAPPORTI	.....	60
H.	TEMPI	.....	68
I.	ASSISTENZA AI CONSULENTI DA PARTE DELL'ENTE ESECUTORE	.....	74
<i>Appendice 1: Formato per il Rapporto dello Studio di Fattibilità</i>			
	1. Sommario	.....	5
	2. Contesto	.....	5
	3. Interventi	.....	6
	4. Condizioni	.....	6
	5. Realizzazione	.....	7
	6. Fattori che assicurano la sostenibilità	.....	7
	7. Monitoraggio e Valutazione	.....	9
	8. Conclusioni e proposte	.....	9
	Appendici Tecniche	.....	9
	Appendici Amministrative	.....	9

5.3 Uno Strumento per Valutare la Qualità

I coordinatori della verifica, terminato lo Studio della Fattibilità, riceveranno un Rapporto dello Studio ed una bozza della Proposta di Finanziamento. In quanto gestori *di processi* piuttosto che programmatori sul campo, hanno bisogno di alcuni strumenti che garantiscano la qualità dei documenti ed in particolare della Proposta di Finanziamento che è la base sulla quale saranno prese le decisioni sul finanziamento del progetto.

Per valutare la qualità non sarà necessario a questo punto scomporre e ricomporre la proposta contenuta nel formato del Quadro Logico. Lo Strumento per Valutare la Qualità offre una lista di controllo che permette di scomporre i concetti di pertinenza, fattibilità e sostenibilità in domande semplici. Le domande forniscono un quadro di riferimento per la rapida identificazione di eventuali lacune nella Proposta di Finanziamento.



FIGURA 29

Lo Strumento per Valutare la Qualità

GCP Formazione Avanzata		Verificare la Qualità di una Proposta di Finanziamento	
Verificare la Qualità di una Proposta di Finanziamento			
Formazione e Servizio di Assistenza alla Gestione del Ciclo del Progetto			
GCP Formazione Avanzata			
<u>Indice</u>			
LO SCOPO DELLA VERIFICA DELLA QUALITÀ			1
PARAMETRI DI VERIFICA DELLA QUALITÀ			1
1. Pertinenza			2
1.1 Chi sono i beneficiari? Sono chiaramente identificati?.....			2
1.2 I loro problemi sono descritti in maniera esaustiva?.....			2
1.3 L'Analisi delle Problematiche è completa ed esaustiva?			2
1.4 Gli Obiettivi Generali spiegano perché il progetto sia pertinente per la società in genere?.....			3
1.5 L'Obiettivo Specifico è definito nei termini dei benefici da produrre per i beneficiari?.....			3
1.6 E' stato dimostrato un reale bisogno dei Risultati proposti?.....			4
2. Fattibilità			4
2.1 L'Obiettivo Specifico contribuirà effettivamente, date le Condizioni, agli Obiettivi Generali?.....			4
2.2 I Risultati descrivono servizi da fornire al gruppo destinatario?.....			5
2.3 L'Obiettivo Specifico dipende dal raggiungimento dei Risultati?.....			5
2.4 L'identificazione delle Risorse necessarie si basa su Obiettivi quantificati?.....			5
2.5 Sono state identificate le Condizioni esterne rilevanti?.....			6
2.6 Esiste una forte probabilità che le Condizioni si realizzino?.....			6
2.7 L'Ente Realizzatore è in grado di realizzare il progetto?.....			6
3. Sostenibilità			7
3.1 A progetto terminato, le autorità di riferimento manterranno una politica di sostegno?.....			7
3.2 Le tecnologie sono appropriate alle condizioni locali?			7
3.3 L'ambiente naturale verrà preservato sia nel corso del progetto che a progetto terminato?.....			8
3.4 I beneficiari hanno un adeguato senso di 'appropriazione' del progetto?.....			8
3.5 Tutti i beneficiari avranno adeguato accesso ai benefici ed ai fattori di produzione sia nel corso del progetto che al suo termine?			9
3.6 L'Ente Realizzatore sarà in grado di fornire un'assistenza di controllo anche a fine progetto?..			9
3.7 L'analisi finanziaria ed economica conferma che il progetto è efficiente, efficace, fattibile e pertinente?.....			10

Lo Strumento di Verifica Qualità spiega che cosa s'intende con ogni domanda di controllo e fornisce una graduatoria attraverso la quale si possono identificare eventuali lacune di informazione. Esse saranno registrate su un foglio di informazione e riferite al consulente che dovrà integrarle in una versione modificata della proposta.

FIGURA 30

II 'Verifica-Qualità'



74

GCP Corso Avanzato

Verificare la Qualità per una Proposta di Finanziamento

1.1 Chi sono i beneficiari? Sono chiaramente identificati?

Una chiara descrizione dei beneficiari deve includere almeno una definizione della loro localizzazione geografica, del loro ruolo e della loro posizione economica e sociale. A seconda del tipo di progetto, possono essere considerate rilevanti altre informazioni quali i livelli di scolarizzazione e le capacità, il livello di sviluppo del senso di 'appropriazione' delle risorse e accesso ad esse, ecc. Una scomposizione di questa informazione dal punto di vista 'di genere' è fondamentale per assicurare che i bisogni di donne e uomini siano stati previsti dal progetto. Informazioni su età, gruppi di appartenenza ed altri fattori sociali possono essere richiesti.

Graduare gli indicatori: i beneficiari sono stati identificati....

	quando...
<i>pienamente:</i>	I beneficiari sono descritti in dettaglio, inclusi ruoli e posizioni socio-economiche, localizzazione geografica, scomposizione 'di genere', e vengono menzionati altri fattori chiave.
<i>discretamente:</i>	La descrizione include fondamentale informazione socio-economica, localizzazione geografica e scomposizione 'di genere' ma manca di approfondimento.
<i>scarsamente:</i>	Solo alcuni elementi sono definiti.
<i>per nulla</i>	Non sono definiti né ruolo specifico né localizzazione.

5.4 Revisione di fine capitolo

- ☑ L'Approccio del Quadro Logico è uno strumento di gestione dei progetti. Oltre al suo uso nella preparazione di progetti, ricordiamo che è un efficace strumento di analisi della progettazione.
- ☑ L'approccio del Quadro Logico serve ad identificare le debolezze e le lacune della progettazione. Le lacune da identificare sono quelle relative alla *Pertinenza*, *Fattibilità* e *Sostenibilità* del progetto.
- ☑ Il programma di formazione in GCP offre due strumenti per verificare le proposte di progetto: 1) una *Guida alla Verifica* intesa ad analizzare in profondità la proposta di progetto prima della fase di Formulazione e 2) uno *Strumento per Valutare la Qualità*, utile per controllare la qualità di una bozza di proposta di finanziamento prima di sottoporla ad una commissione di finanziamento.
- ☑ La Guida per l'Istruttoria contiene sei istruzioni che funzionano da quadro di riferimento per analizzare la completezza e coerenza della proposta di progetto. Il metodo è di scomporre il progetto e serve ad identificare lacune ed incoerenze in modo tale da identificare questioni da includere nei Termini di Riferimento dello Studio di Fattibilità.
- ☑ Lo Strumento di Verifica della Qualità offre una lista di controllo con cui scomporre i concetti chiave di pertinenza, fattibilità e sostenibilità in domande semplici, e fornisce un quadro di riferimento per una rapida identificazione delle lacune nella Proposta di Finanziamento.

CAPITOLO 6



75

**MONITORAGGIO E
DOCUMENTAZIONE**



In questo capitolo è descritto il Monitoraggio e la sua funzione nella gestione del progetto. A livello di gestione del progetto, sono indicati i passi base per disegnare un sistema di monitoraggio e sono evidenziati sia gli aspetti essenziali da trattare che i principali ostacoli da evitare per un monitoraggio efficace.

6.1 Introduzione

Una volta programmato il progetto ed assicurati i finanziamenti, comincia la fase di realizzazione. È raro che un progetto si svolga esattamente come programmato e capita frequentemente che esso prenda una direzione diversa dalla programmazione. I responsabili della gestione del progetto hanno l'importante funzione di stabilire sufficienti controlli sul progetto, tali da assicurare che esso non devii dall'ottenimento degli obiettivi. Questo avviene attraverso il *Monitoraggio*, la sistematica e continua raccolta, analisi ed uso d'informazioni per verificare il progetto e prendere decisioni a riguardo.

FIGURA 31

Monitoraggio

Monitorare:

- ◆ E' una attività sistematica di gestione di un progetto.
- ◆ I progressi effettivi si paragonano al progetto previsto per identificare eventuali azioni aggiuntive o rimedi.
- ◆ Avviene ad ogni livello di gestione.
- ◆ Si basa su Rapporti formali e comunicazione informale.
- ◆ Si concentra sulle **risorse, attività e risultati** esposti nel quadro logico.

Il Monitoraggio di un progetto è parte integrante della gestione ordinaria. Il suo scopo è quello di fornire informazioni tali che chi gestisce possa identificare e risolvere problemi di realizzazione e verificare l'andamento del progetto in relazione al piano originario.

Il flusso d'informazione tra il progetto e la Commissione è parte di un sistema separato, che opera ad un livello più aggregato ed istituzionale. In questo manuale non tratteremo di questo livello di monitoraggio ma piuttosto del monitoraggio a livello di progetto. Un sistema di monitoraggio centralizzato che raccolga e riassume informazioni da tutti i progetti gestiti dalla Commissione è in corso di elaborazione.



6.2 Predisporre un Sistema di Monitoraggio

Vi sono cinque passi principali nel disegno e nella specificazione di un sistema di monitoraggio a livello di progetto:

1. *Analizzare gli obiettivi del progetto* per definirlo chiaramente. Un buon Monitoraggio dipende dalla chiarezza della definizione degli obiettivi. L'Approccio del Quadro Logico aiuta ad individuare quelle azioni pensate per ottenere specifici risultati ed obiettivi. Questa sequenza logica rende la scelta degli indicatori di monitoraggio più semplice.
2. *Vagliare le procedure di Realizzazione* per determinare le esigenze d'informazione ai diversi livelli della struttura di gestione del progetto. Il dettaglio dell'informazione richiesta e la frequenza della stesura di Rapporti dipenderà dal livello di gestione. In questa fase, in pratica, bisogna individuare quali esigenze d'informazione si legano a quali ruoli decisionali.
3. *Vagliare gli Indicatori* per misurare il raggiungimento degli obiettivi. Attenzione prioritaria all'interno della squadra che gestisce la realizzazione sarà data al monitoraggio finanziario e fisico delle attività e dei risultati. Gli strumenti del monitoraggio sono i registri per paragonare sia le spese effettivamente sostenute in rapporto al budget previsto sia i progressi reali alla Tabella d'Attività.
4. *Stabilire il Formato per i Rapporti* in modo da fornire ai coordinatori dei diversi livelli di progetto l'accesso ad informazioni pertinenti che facilitino l'analisi.
5. *Preparare un piano per la messa in atto del Monitoraggio* in cui si specifichi il personale necessario, le competenze e la formazione richiesta, la chiara distribuzione di funzioni (quali la raccolta di informazioni) e responsabilità (quali chi debba stendere i Rapporti).

6.2.1 Analizzare gli Obiettivi del Progetto

L'analisi degli obiettivi intrapresa nel corso della progettazione è stata studiata nella sezione 3.1. È possibile che tra la progettazione e la realizzazione sia trascorso del tempo, e l'ambiente in cui il progetto deve svolgersi, così come gli attori coinvolti, possono essere mutati. È dunque ragionevole iniziare la Realizzazione con un Laboratorio d'Inizio Progetto ('Project Start-up Workshop'). Lo scopo del laboratorio è quello di riunire tutti gli attori coinvolti per rivedere i documenti del progetto e le condizioni chiave. Queste formeranno la base del sistema di Monitoraggio e di Valutazione.

6.2.2 Vagliare le Procedure di Realizzazione

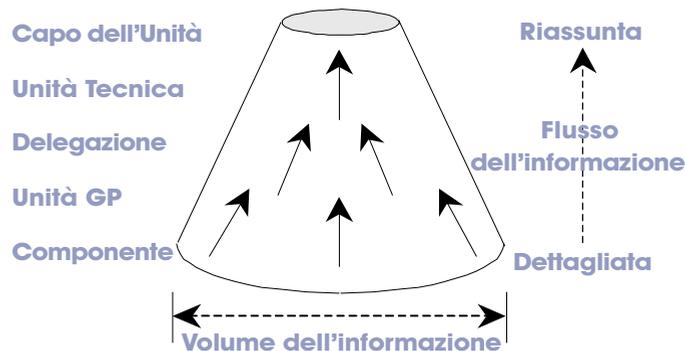
Il QL fornisce il quadro generale per l'identificazione delle esigenze d'informazione. È importante, però, mettere in relazione le esigenze informative con i diversi livelli della struttura che gestisce il progetto. Il dettaglio dell'informazione fornita e la frequenza dei Rapporti varieranno secondo il livello di gestione. Ad esempio, un amministratore di progetto avrà bisogno d'informazioni quotidiane, mentre un contraente avrà bisogno d'informazioni più generali riguardo ai risultati o le necessità di variazione al programma di lavoro che dovrà rivolgere all'ente realizzatore. Questo principio è illustrato nella Figura 32. Una revisione delle procedure di realizzazione comporta una revisione delle attività e di chi le realizzerà. A questo scopo si usa la Tabella d'Attività.

Revisionando le procedure di realizzazione (*chi fa cosa*) in consultazione con il personale dell'istituzione partner, i ruoli, le funzioni e le responsabilità sono resi espliciti, così come le connessioni tra tipo d'informazioni e livello di gestione. Può essere utile in questa fase creare una tabella in cui elencare l'informazione: chi la usa, quale informazione è richiesta, quale siano le fonti e chi è responsabile della stesura del Rapporto.



FIGURA 32

Esigenze di Informazione e Livelli di Gestione



L'efficacia dei Rapporti dipende dal fatto che coloro che li usano (utenti) e coloro che li elaborano abbiano una comprensione comune della loro utilità e funzione. L'esperienza insegna che la comune comprensione è spesso minata da due punti deboli: il primo è che si presuppone che gli utenti sappiano in anticipo quello di cui hanno bisogno ed il secondo che gli utenti tendano a richiedere più informazioni di quelle di cui hanno realmente bisogno. Entrambe le situazioni si avverano solitamente nei primi momenti di un programma, quando ruoli e funzioni del personale realizzatore del progetto non sono ancora ben definiti e chiari. Queste situazioni potrebbero rimanere irrisolte nel tempo e in generale, e gli utenti spesso non sono coscienti del tipo d'informazione che è messa a loro disposizione. Il processo d'identificazione dell'informazione è un processo iterativo, poiché sia gli utenti sia l'uso dell'informazione cambia nel tempo. L'onere



e la responsabilità di portare avanti una revisione continua delle esigenze dell'utente ricade sul sistema di Monitoraggio e Valutazione (M&V). Questo avviene per mezzo di:

- Una presenza costante alle riunioni di programmazione e revisione in modo da rilevare le lacune o gli eccessi che rendono il processo decisionale inefficiente.
- Commenti e suggerimenti da parte degli utenti sui contenuti e sul formato dei Rapporti.

6.2.3 Vagliare gli Indicatori di Revisione

La selezione degli indicatori è già stata descritta nel Capitolo 3. Una scarsa specificazione degli indicatori diventa elemento di debolezza dei sistemi di M&V. Tra i problemi più comunemente rilevati nella selezione degli indicatori troviamo:

- *la scelta di troppi indicatori.* Vi è una tendenza a sopravvalutare la quantità d'informazione necessaria per prendere una decisione e la quantità d'informazione che può essere letta ed analizzata. Troppo spesso, un *manager* definisce le proprie esigenze d'informazione in maniera troppo minuziosa e solo dopo si rende conto di come sia semplicemente impossibile leggere tutti i Rapporti richiesti ed assorbirne i contenuti. Le esigenze informative devono essere messe in relazione alle esigenze di gestione e la selezione degli indicatori deve riflettere questa connessione. Questo avviene selezionando un livello minimo d'informazioni necessarie. Informazioni più dettagliate sono soprattutto necessarie a livello operativo quotidiano, mentre dati aggregati e abbreviati sono piuttosto utili a livelli più alti.
- *la scelta d'indicatori eccessivamente complicati* che implica problemi maggiori per la raccolta dei dati in termini di capacità e risorse richieste. Gli indicatori qualitativi sono un modo per rappresentare informazioni complesse in maniera sintetica.
- *un'eccessiva importanza data agli indicatori di progresso* che forniscono informazioni insufficienti sul rendimento del progetto. Solitamente si sostiene che non è possibile misurare l'impatto di un progetto in corso. A nostro avviso, al contrario, se si usano degli indicatori-guida⁸ sarà possibile avere una valida indicazione del probabile raggiungimento degli obiettivi. Se i clienti sono soddisfatti dei servizi forniti dal progetto, allora è probabile che continueranno ad utilizzarli e questo comportamento si tradurrà in benefici reali di lungo periodo. La selezione degli indicatori d'impatto è un momento essenziale della progettazione e può aiutare a definire in maniera più accurata gli obiettivi e i potenziali clienti. Dovrebbe essere quindi al centro delle iniziali discussioni tra partner.

6.2.4 Documentazione

I *project manager* vorranno revisionare settimanalmente o bisettimanalmente i progetti e confrontarli con il budget e le attività previste. Molta parte di queste informa-

⁸ Un indicatore-guida è un indice o sostituto di un indicatore d'impatto.

zioni sarà di natura operativa, per uso interno alla squadra di progetto. Alcuni elementi selezionati, insieme a dati aggregati su macchinari e forniture, potranno essere considerati indicatori chiave da includere in un Rapporto di Progresso del Progetto (RPP).

Non basta, però, che i dati siano correttamente raccolti per parlare di Monitoraggio di successo. L'informazione raccolta deve infatti essere poi comunicata nella forma adeguata alla persona giusta, al momento giusto. Solo allora possono essere prese decisioni di gestione per affrontare i problemi al momento appropriato ed assicurare che il progetto non incontri ostacoli.

A questo scopo, devono essere fissati alcuni 'meccanismi di comunicazione' che generino informazione necessaria, usata in maniera efficiente e tempestiva. Due importanti meccanismi sono:

- *i Rapporti di Avanzamento del Progetto* – ovvero i resoconti periodici (settimanali, mensili o trimestrali) dei progressi. Questi includeranno informazioni chiave derivanti dagli indicatori fisici e finanziari contenuti nel QL, nella Tabella d'Attività e nella Scheda di Spesa. Non basta che i membri della squadra affermino che 'tutto procede secondo programma', essi devono dimostrarlo 'indicatori alla mano'.
- *Revisione del Progetto* – ovvero riunioni tenute regolarmente per confrontare i progressi del progetto rispetto al programma. In questa occasione si possono presentare rapporti scritti da sottoporre a discussione o semplicemente relazionare oralmente la situazione corrente ed eventuali questioni problematiche. Revisioni troppo frequenti o drastiche possono danneggiare il progresso di un progetto e la tentazione è di rivedere continuamente il programma di base alla luce di nuove esperienze sopraggiunte. La revisione è doverosa ma se vi trovate a spendere più tempo sul *programmare* piuttosto che sul *fare* allora vi è un disequilibrio in atto: cercate di costruire su quello che è stato raggiunto piuttosto che cercare di modificare continuamente il programma.

Rapporti di Avanzamento

I Rapporti di Avanzamento sono solitamente scritti secondo un formato che permette il confronto tra i diversi rapporti nel tempo. I contenuti dei Rapporti dovrebbero corrispondere al QL e ai suoi prodotti: Tabella d'Attività, Budget e Scheda di Spesa. In ognuno di questi sono stabiliti degli obiettivi da raggiungere: indicatori di quantità, qualità e tempo (QQT) a livello di Risultati, di Obiettivo Specifico e di Obiettivi Generali; traguardi da raggiungere per le Attività; Stima delle Spese per la Scheda di Spesa e previsioni temporali per la Tabella d'Attività.

Lo scopo dei Rapporti di Avanzamento è quello di fornire un quadro attuale della realizzazione di un progetto, valutato in base agli indicatori e ai traguardi stabiliti. La struttura di riferimento è la seguente:

I dati che riguardano *successi programmati* si confrontano con

- ↳ Dati sui *successi reali* ottenuti, per identificare...
 - ↳ Rilevanti *deviazioni dal piano*, come base per....
 - ↳ Identificazione di *problemi ed opportunità*, per identificare....
 - ↳ *Azioni e alternative* correttive.





All'interno di questa struttura, il Rapporto dovrebbe includere:

- Un riassunto della situazione corrente del progetto valutato attraverso gli indicatori per l'Obiettivo Specifico e per i Risultati.
- Le principali Attività intraprese nel periodo descritto dal Rapporto, in confronto con la Tabella d'Attività stabilita.
- Le spese sostenute nel periodo a cui si riferisce il Rapporto e le spese cumulate dall'inizio progetto, in confronto al budget e alla Scheda di Spesa stabilita.
- Una stima del numero dei clienti serviti o dei beneficiari raggiunti durante il periodo.
- I problemi correnti o previsti ed eventuale piano di soluzione.
- Principali attività programmate e tabella per il periodo seguente.

6.3 Revisione di fine capitolo

- ☑ Per Monitoraggio s'intende la raccolta continua e sistematica d'informazioni, la loro analisi ed il loro uso per verificare il progetto e prendere decisioni adeguate.
- ☑ Il Monitoraggio di un progetto è parte integrante della sua gestione. Il suo scopo è quello di fornire le informazioni che permettono di identificare problemi di realizzazione e di risolverli, e di valutare il progresso in relazione ai piani originari.
- ☑ Vi sono cinque tappe nel disegno e nella specificazione di un sistema di monitoraggio:
 - Analisi degli Obiettivi del Progetto
 - Elencare le procedure di Realizzazione
 - Elencare gli indicatori
 - Disegno del formato dei Rapporti
 - Preparazione di un piano di realizzazione per il sistema di Monitoraggio.
- ☑ È importante collegare le necessità informative ai differenti livelli della struttura che gestisce il progetto. Il dettaglio necessario e la frequenza dei rapporti varierà secondo i livelli.
- ☑ La revisione delle procedure di realizzazione (chi fa cosa), svolta in collaborazione con il personale dell'istituzione con cui si è stabilito un partenariato, chiarisce i ruoli, le funzioni, le responsabilità e permette una chiara connessione tra le informazioni necessarie e i livelli di gestione.
- ☑ I problemi che si possono incontrare nella selezione degli indicatori sono:
 - Selezionare troppi indicatori.
 - Selezionare indicatori troppo complessi.
 - Eccessiva concentrazione sugli indicatori di avanzamento.

CAPITOLO 7

**REVISIONE E
VALUTAZIONE
DEL PROGETTO**





In questo capitolo è descritta la Valutazione di un progetto e ne sono tratteggiati i criteri principali. I criteri di valutazione saranno connessi al Quadro Logico e saranno identificati i tempi usuali necessari per portare a termine questa fase.

7.1 Introduzione

Per Valutazione s'intende una verifica periodica della pertinenza, efficienza, efficacia, impatto, fattibilità economica e finanziaria e sostenibilità di un progetto rispetto agli obiettivi prefissati. Lo scopo della Valutazione è di esaminare i traguardi raggiunti rispetto alle aspettative programmate, ed usare l'esperienza acquisita per migliorare il disegno di progetti futuri. La Valutazione si basa su i Rapporti normalmente prodotti nel corso della Realizzazione e può includere indagini aggiuntive da parte di valutatori esterni o commissioni specificamente costituite.

FIGURA 33

Valutazione

La Valutazione:

- ◆ E' una verifica del successo del progetto.
- ◆ Valuta la pertinenza, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità del progetto rispetto agli obiettivi.
- ◆ Si concentra su i risultati rispetto all'obiettivo specifico e sull'obiettivo specifico rispetto agli obiettivi generali.
- ◆ Controlla la coerenza della progettazione.
- ◆ Controlla l'influenza delle Condizioni.
- ◆ Si fonda sui principi-guida: imparzialità, indipendenza e credibilità.

7.2 Criteri di Valutazione

Un elemento che influisce sulla Valutazione è la scelta dei criteri. La Commissione usa i seguenti criteri:

1. *Pertinenza* – ovvero la coerenza tra gli obiettivi del progetto e i problemi che si prefiggeva di risolvere e l'ambiente fisico e politico nel quale il progetto si svolge.
2. *Preparazione e Disegno del Progetto* – ovvero la logica e completezza del processo di progettazione e la logica interna e la coerenza del progetto stesso.
3. *Efficienza* – ovvero il costo, la velocità e l'efficienza della gestione del progetto grazie alle quali le entrate e le attività si sono convertite in risultati e la qualità dei risultati è stata raggiunta.
4. *Efficacia* – ovvero una verifica del contributo dei risultati ottenuti al raggiungimento dell'Obiettivo Specifico e di come le Condizioni hanno influenzato tale raggiungimento.
5. *Impatto* – ovvero l'effetto del progetto sull'ambiente generale inteso in senso fisico, culturale, politico e sociale, ed il suo contributo agli obiettivi settoriali riassunti negli Obiettivi Generali.
6. *Sostenibilità* – ovvero la probabilità che i benefici prodotti dal progetto continuino a prodursi, insieme con le Attività e i Risultati ottenuti. In particolare, lo sviluppo di fattori a sostegno delle politiche, di fattori economici e finanziari, degli aspetti socio-culturali, di genere, di tecnologie adeguate e di capacità istituzionale.

7.3 Connessione al Quadro Logico

Le fasi di un esercizio di Valutazione seguono la struttura dei livelli degli obiettivi del progetto. Con un approccio sistematico sono analizzati tutti gli aspetti dei risultati di un progetto.

7.3.1 Costi

Entrate effettive rispetto al piano del progetto. È la base dell'analisi delle discordanze: è stato revisionato il budget? Qual è il rapporto tra tempi ed entrate effettive rispetto a quelli programmati? L'ente partner e i donatori coinvolti hanno onorato gli accordi finanziari? I dati per elaborare le risposte si trovano nei Rapporti di Avanzamento dove saranno stati monitorati e documentati. I Rapporti sono le fonti-chiave dei dati per la Valutazione.

7.3.2 Attività

La tabella reale delle attività completate rispetto al piano del progetto. Ci sono stati ritardi o risparmi di tempo? Quale organizzazione è responsabile degli eventuali ritardi? Quale effetto hanno avuto sul progetto le variazioni dal piano? I dati per elaborare le risposte saranno stati monitorati e documentati nei Rapporti di Avanzamento.



FIGURA 34

Connettere gli Indicatori al Quadro Logico

Livello di QL	Tipo di Informazione	Tempo di raccolta dati	Valore di Misurabilità
Obiettivi generali	Sviluppo e sostanziale cambiamento nel settore Misurazioni delle nuove tendenze del settore basate su indicatori chiave NOTA: Il progetto è uno solo dei fattori di cambiamento nel settore	A fine progetto ed ex post	SOSTENIBILITÀ 'Continuazione nel tempo del flusso dei benefici' IMPATTO 'Influenza nell'ambito generale' PERTINENZA soddisfare le esigenze del gruppo destinatario'
Obiettivo specifico	Cambiamento realistico e sostenibile nella situazione di partenza del gruppo beneficiario, determinato dall'intervento del progetto	In itinere ed a fine progetto	INDICATORI GUIDA indici di cambiamento rilevante e sostenibile
 Risposta dei beneficiari	Indicatori di probabilità di riuscita che derivino da un sondaggio presso i beneficiari relativi a: l'accesso ai servizi forniti dal progetto, l'utilizzazione di questi, il loro grado di soddisfazione	Trimestrale/ annuale [Dati raccolti nel contesto del monitoraggio dei risultati]	EFFICACIA 'Progredire nella direzione degli obiettivi: fare le cose giuste' EFFICIENZA 'Realizzazione efficiente: fare le cose bene'
Risultati	Misurazioni quantitative e qualitative del progresso materiale nella distribuzione dei servizi. Resoconto entrate uscite e resoconto dei costi. Confronto tra i traguardi raggiunti e traguardi programmati.	Trimestrale/ annuale	
Attività	Misurazioni basate sulla Tabella delle Attività. Confronto tra effettive date d'inizio e conclusione e date programmate. Variazioni dalla tabella. Date di raggiungimento traguardi ed eventi speciali.	Settimanale/ mensile	
Costi	Misurazioni basate sul budget. Confronto budget effettivo e pianificato. Analisi dei finanziamenti governativi, dei donatori e dei beneficiari. Analisi delle discordanze.	Settimanale/ mensile	FINANZA 'Assicurare il miglior rapporto possibile tra costi, qualità e tempo'



7.3.3 Risultati

Indicatori di trasformazione delle attività in risultati e servizi. Molti di questi indicatori saranno indicatori del successo di un compito specifico, ad esempio, 'realizzazione e attrezzatura di un *Business Centre*'. Altri indicatori saranno degli obiettivi quantificabili, come 'un numero *x* di *manager* formati in Analisi di Mercato'. Un terzo livello riguarderà l'efficienza delle attività del progetto.

Gli indicatori d'efficienza relazionano entrate ed uscite effettive: costo medio di formazione per partecipante, numero di gestori *senior* che usufruiscono mensilmente del *Business Adviser*, percentuale di lavoratori del servizio pubblico riqualificati che trovano impiego nel servizio privato, ecc. Questo tipo di dati sarà prevalentemente contenuto nella documentazione del progetto ed in particolare nei Rapporti di Avanzamento. Il calcolo di queste proporzioni permetterà di confrontarle lungo il corso del progetto per verificare se il rendimento sia migliorato, e paragonarlo con quello di altri progetti.

7.3.4 Obiettivo Specifico

Indicatori di raggiungimento dei benefici sostenibili per il gruppo destinatario. Questi indicatori di successo permettono di valutare se il progetto abbia raggiunto i propri obiettivi e se i servizi forniti siano sostenibili, ovvero se continueranno ad essere forniti ai destinatari anche dopo la fine dell'assistenza esterna dei donatori e delle agenzie per lo sviluppo.

Se l'effettivo rendimento del progetto è scarso rispetto al piano, la Valutazione deve essere approfondita. Un eventuale basso rendimento è dovuto, ad esempio, a questioni relative ad una carente analisi delle problematiche, al disegno del progetto oppu-



re a questioni di realizzazione? Tre dei fattori di sostenibilità sono di particolare importanza in quest'ambito. Fino a che punto è stata verificata la capacità istituzionale ed imprenditoriale del progetto? Fino a che punto è stata realizzata la necessaria politica di sostegno? Fino a che punto è stata valutata la fattibilità finanziaria?

Infine, la Valutazione deve esaminare il livello e la qualità dei beni e dei servizi generati dal progetto dal punto di vista dei beneficiari: sono state acquisite nuove capacità dalla formazione? Secondo i datori di lavoro, le nuove competenze acquisite sono pertinenti e benefiche? Per valutare l'efficacia e la sostenibilità sarà necessario raccogliere dati al di fuori dell'organizzazione del progetto, in occasione di riunioni e visite ai beneficiari e alle altre organizzazioni coinvolte.

7.3.5 Obiettivi Generali

Contributo del progetto ad obiettivi settoriali di ampio raggio. Poiché ogni progetto individuale è solo un elemento di un programma d'attività, la verifica degli Obiettivi Generali è condotta come parte di una Valutazione tematica o settoriale (ad esempio, nella Valutazione di un Programma Paese).

7.4 Le Fasi della Valutazione

L'approccio adottato da molte agenzie, inclusa la Commissione europea, è di programmare formalmente i Rapporti di Valutazione in specifici momenti del Ciclo del Progetto e di sostenerlo con studi approfonditi *ad hoc*. Questi momenti sono:

- *In Itinere*, ovvero quando il progetto è ancora in via di realizzazione. In questo momento si vagliano i progressi ottenuti e si suggeriscono eventuali modifiche al progetto da includere nella Realizzazione in corso.
- *A Completamento Progetto*, per documentare le risorse usate, i risultati ed i progressi nel raggiungimento degli obiettivi. Lo scopo di questa Valutazione è di generare insegnamenti che possano essere usati per migliorare futuri progetti.

Ulteriori studi *ad hoc* sono svolti per analizzare temi specifici come ad esempio i progetti settoriali all'interno di un singolo paese, oppure specifici interventi di sviluppo istituzionale in una regione. Il vantaggio degli studi tematici è che diversi progetti possono essere valutati allo stesso tempo e i risultati messi in relazione ad un contesto più ampio degli obiettivi delle politiche generali.

7.5 Revisione di fine capitolo

- ☑ Per Valutazione s'intendono le revisioni periodiche della pertinenza, efficienza, efficacia, impatto, fattibilità finanziaria ed economica e della sostenibilità di un progetto nel contesto degli obiettivi previsti.

- ☑ Lo scopo della Valutazione è di valutare successi ottenuti dal progetto in confronto a quelli programmati e di usare l'esperienza acquisita per migliorare il disegno e la progettazione di programmi e progetti futuri.
- ☑ L'UE usa i seguenti criteri: Pertinenza, Efficienza, Efficacia, Impatto, Fattibilità Economica e Finanziaria, e Sostenibilità.
- ☑ L'approccio adottato da molte agenzie, inclusa la Commissione europea, è di programmare formalmente Rapporti di Valutazione in fasi specifiche del Ciclo del Progetto e di sostenerli con studi *ad hoc*. Tipiche Valutazioni sono:
- ☑ In Itinere, per vagliare i progressi e proporre modifiche al progetto in corso, da includere nella Realizzazione.
- ☑ A Completamento Progetto, per documentare le risorse utilizzate, i risultati e i progressi ottenuti rispetto agli obiettivi. Lo scopo di questo Rapporto è di generare lezioni utili per il futuro, che possano essere acquisite per migliorare nuove progettazioni.



Glossario



Accordo di Finanziamento	Il documento di Accordo finanziario tra la Commissione Europea e i(l) Paesi(e) con cui si stabilisce un partenariato. Comprende una descrizione dettagliata del progetto o programma da finanziare e un impegno formale delle parti a far fronte agli accordi presi.
Albero degli Obiettivi	Una rappresentazione diagrammatica di una proposta di progetto che ne illustri le risorse e i fini. Questo avviene in seguito ad un'analisi delle problematiche.
Analisi degli Obiettivi	Identificazione dei benefici prioritari desiderati dal gruppo destinatario e che il progetto si prefigge di produrre. Il prodotto grafico dell'Analisi degli Obiettivi è l'Albero degli Obiettivi.
Analisi della Strategia	Valutazione critica delle opzioni possibili per raggiungere gli obiettivi e selezione di una o più strategie da includere nella proposta di progetto.
Analisi delle Problematiche	Un'analisi strutturale delle situazioni negative che impediscono lo svolgersi di un processo di sviluppo, identificando gli ostacoli ritenuti dominanti e prioritari dalle parti interessate e stabilendo i rapporti causali.
Analisi SWOT	Uno strumento che si usa nella verifica di progetto. È un'analisi dei punti di forza (Strengths), delle debolezze (Weaknesses), delle opportunità (Opportunities) e delle minacce (Threats) di un'istituzione.
Approccio Integrato	L'analisi coerente di un progetto lungo tutte le fasi del ciclo per assicurare la centralità della pertinenza, fattibilità e sostenibilità.

**Attività**

Le Attività di Progetto sono le principali azioni fisiche o materiali eseguite nel suo ambito, articolate in maniera da consentire il raggiungimento di ciascun Risultato Atteso.

Attori

Individui, gruppi o istituzioni che hanno interesse finanziario o intellettuale nel progetto e dal quale si aspettano dei risultati.

Ciclo del Progetto

Consiste nella definizione di fasi coerenti e sequenziali (dall'inizio alla fine) che ciascun progetto deve attraversare nel corso del proprio sviluppo. Fornisce una struttura di garanzia che tutti gli attori siano consultati e predetermina per ciascuna fase le attività e responsabilità specifiche che i vari attori devono effettuare, gli eventi o momenti decisionali che determinano la fine di una fase e l'inizio di una successiva. Trae dalla fase di Valutazione quelle lezioni ed esperienze da integrare nei progetti futuri.

Commissione

La Commissione delle Comunità europee.

Condizioni

Si veda "rischi e condizioni".

Fase di Valutazione

La sesta ed ultima fase del Ciclo del Progetto, nel quale esso è valutato rispetto agli obiettivi posti e sono tratte lezioni-guida per azioni future.

Fattori di Sostenibilità

Fattori che hanno un impatto significativo sulla sostenibilità nel tempo dei benefici generati dal progetto e che devono essere presi in considerazione nell'ideare progetti futuri.

Finanziamento

La quarta fase del Ciclo del Progetto nella quale sono approvati i finanziamenti ed è selezionato un ente contraente responsabile della Realizzazione.

Fonti di Verifica

Sono le fonti d'informazione attendibili sulle quali misurare i traguardi, ad uso dei *project manager* o di coloro che compiono la Valutazione.

Formulazione

La terza fase del Ciclo del Progetto nella quale sono definiti ed analizzati in dettaglio tutti gli aspetti del progetto. In base allo Studio di Fattibilità sono analizzate la coerenza e i meriti delle priorità settoriali, gli impegni tecnici con i beneficiari e i criteri per l'esecuzione del progetto.

Gantt Chart	Un metodo per presentare le informazioni in maniera grafica, spesso usato per schedare le attività (Tabella d'Attività).
Gestione del Ciclo del Progetto	Un metodo per la preparazione, realizzazione e valutazione di progetti in base all'approccio integrato e al Quadro Logico.
Identificazione	La seconda fase del Ciclo del Progetto. L'idea-progetto è elaborata in termini di obiettivi, risultati ed attività con la prospettiva di decidere sull'opportunità di procedere ad uno Studio di Fattibilità.
Il Quadro Logico	Un metodo analitico che facilita, mediante l'adozione di una matrice, l'analisi sistematica degli elementi essenziali di un progetto ed evidenzia le relazioni causali che si ipotizzano tra questi. È un metodo per progettare, gestire e valutare programmi e progetti ed implica l'analisi delle problematiche, l'analisi degli obiettivi, l'analisi della strategia, la preparazione del Quadro Logico, della tabella d'attività e delle schede di spesa.
Indicatori Oggettivamente Verificabili (IOV)	Indicatori che permettono di misurare e verificare i diversi livelli di obiettivi in maniera operativa, sintetica ed attendibile. Essi forniscono anche la base per disegnare un sistema di monitoraggio.
La Logica d'Intervento	Definisce la consequenzialità causa-effetto che deve correlare le varie componenti del progetto affinché sia garantito il raggiungimento degli Obiettivi Generali, ovvero il flusso delle correlazioni strutturate nel Quadro Logico: costi/risorse, risorse/attività, attività/risultati attesi, risultati/obiettivo specifico, obiettivo specifico/obiettivo generale.
La matrice del Quadro Logico	La matrice nella quale è rappresentata la logica d'intervento, le condizioni, gli indicatori oggettivamente verificabili e le fonti di verifica.
Livelli d'Obiettivi	Le attività, i risultati, l'obiettivo specifico, gli obiettivi generali così come definiti nella Logica d'Intervento.
Monitoraggio	La raccolta, l'analisi e l'uso sistematici ed esaustivi delle informazioni necessarie alla gestione e verifica del progetto e alla presa di decisioni.





Obiettivi	Descrizione dello scopo del progetto o programma. In senso generico si riferiscono alle attività, ai risultati, all'obiettivo specifico e agli obiettivi generali.
Obiettivi Generali	Obiettivi di carattere nazionale e settoriale ai quali il progetto intende contribuire.
Obiettivo Specifico	L'Obiettivo Specifico è l'obiettivo unico del progetto, imperniato su un gruppo destinatario chiaramente identificato che potrà fruire di beni e servizi, ossia di un flusso sostenibile di benefici economici e sociali, identificabili e quantificabili. L'Obiettivo Specifico si riferisce ai benefici tratti dal gruppo dall'uso dei beni e servizi forniti dal progetto.
Piano di Lavoro	La tabella che stabilisce le attività e le risorse necessarie per raggiungere i risultati e gli scopi di un progetto.
Pre-Condizioni	Condizione preliminare all'attuazione di un progetto il cui verificarsi è il necessario ed indispensabile presupposto al suo avvio.
Programmazione	La prima fase del Ciclo del Progetto nel quale si prepara la Programmazione Indicativa.
Programmazione Indicativa	Risultato di un dialogo politico tra Ente Finanziatore (Commissione) ed il governo beneficiario. È volta a delineare le linee guida generali della cooperazione, definite dalla Commissione europea insieme ai governi nazionali che partecipano: quadro macroeconomico, campi d'intervento prioritari ed iniziali idee-progetto.
Proposta di Finanziamento	Una bozza del progetto che i servizi della Commissione sottopongono al Comitato dei Finanziamenti per la loro opinione e alla Commissione per la decisione finale. È una sintesi di tutti gli aspetti tecnici, economici, finanziari, istituzionali del progetto che servono per giungere alla decisione sul suo finanziamento. Se l'opinione del Comitato dei Finanziamenti è positiva, la bozza è sottoposta alle decisioni finanziarie della Commissione e poi all'Accordo di Finanziamento siglato con i governi con cui si è entrati in partenariato.
Realizzazione	La quinta fase del Ciclo del Progetto nella quale si esegue il progetto mobilitando le risorse fisiche ed

	<p>immateriale necessarie al conseguimento dei risultati attesi. In questa fase vengono anche monitorati i progressi in corso.</p>
Rischi, Imprevisti e Condizioni	<p>Fattori esterni che possono influenzare il successo del progetto ma su i quali il progetto non ha controllo diretto.</p>
Risorse	<p>Gli investimenti necessari per eseguire il lavoro, in termini di risorse umane, fisiche e finanziarie.</p>
Risultati	<p>I risultati prodotti dallo svolgersi delle attività. Sono ciò che il progetto avrà ottenuto alla data di fine progetto.</p>
Schede di Spesa	<p>Il budget del progetto.</p>
Sostenibilità	<p>Un requisito chiave per il successo del progetto. È la capacità dei servizi di generare risultati una volta terminato il sostegno esterno. Mentre il progetto ha un limite di tempo, i benefici devono continuare nel tempo e le attività sviluppate devono proseguire senza più bisogno di sostegno esterno.</p>
Spese Periodiche	<p>Spese periodiche operative e di mantenimento che rimarranno tali anche dopo la fine della fase di Realizzazione.</p>
Studio di Fattibilità	<p>In fase di Formulazione, lo studio verifica se il progetto è solido e se le probabilità che soddisfi i bisogni dei beneficiari siano reali. È un esame critico di tutti gli elementi di un progetto, dai dettagli operativi agli aspetti tecnici, economici, ambientali e socio-culturali. Fornisce alla Commissione europea e al governo partner l'informazione necessaria per accettare, modificare o rifiutare di finanziare la proposta di progetto.</p>
Studio di Prefattibilità	<p>Si compie nel corso della fase d'Identificazione ed è volto ad identificare delle opzioni: stabilisce se esistono delle soluzioni tecniche (indicando le possibilità) in grado di risolvere, a costi commisurati ai benefici attesi, i problemi che il progetto intende affrontare. In base a questo, i governi e la Commissione ottengono informazioni sufficienti per accettare, modificare o bloccare un'ulteriore formulazione della proposta di progetto in esame.</p>



**Tabella d'Attività**

Un diagramma (Gantt chart) in cui si schedano i tempi, i modi e la durata delle attività di un progetto. Esso è anche la base del monitoraggio ed identifica i traguardi su cui misurare i progressi del progetto ed assegnare responsabilità specifiche.

Termini di Riferimento

Definiscono le responsabilità richieste al contraente e indicano il contesto del progetto, gli obiettivi, le attività programmate, le entrate e le uscite previste, il budget e le descrizioni delle funzioni lavorative.

Traguardi

Un tipo di IOV per obiettivi a breve termine (solitamente delle attività), che facilitano la misurazione dei successi nel corso di un progetto piuttosto che alla sua fine. Indicano anche i momenti nei quali possono essere prese nuove decisioni.

Valutazione

Processo che mira ad esaminare il più sistematicamente ed oggettivamente possibile un progetto in corso d'opera (*in itinere*) o completato (*ex-post*): la sua concezione, la sua esecuzione ed i suoi risultati, in modo da determinare efficacia, impatto, sostenibilità e pertinenza degli obiettivi. Solitamente svolta dal Finanziatore, se ne traggono lezioni da integrare per migliorare progetti futuri.

Verifica di Progetto

Analisi della Proposta di Progetto che ne valuta la pertinenza, la fattibilità tecnica, finanziaria ed istituzionale e la convenienza socioeconomica. È lo stadio che precede l'approvazione di un progetto da presentare per la richiesta di finanziamento.

Riferimenti bibliografici



Project Cycle Management: Integrated Approach and Logical Framework

European Commission, DGVIII, Evaluation Unit, 1993 (disponibile in inglese, francese e russo)

The Logical Framework Approach (LFA) - A Handbook for Objective-Oriented Planning

NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation), luglio 1996

LFA - a Flexible Tool for Participatory Development

Danida (Danish Agency for International Development Cooperation), febbraio 1996

Guidelines for the Application of LFA in Project Cycle Management

SIDA (Swedish International Development Agency), Methods and Institutional Development Unit, marzo 1996

Project Cycle Management (PCM) and Objectives-Oriented Project Planning (ZOPP) - Guidelines

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 1996

Project Cycle Management: Manual

European Commission, EuropeAid Co-operation Office, General Affairs, Evaluation, March 2001.

APPENDICE



Il contesto evolutivo

di Massimo Rossi*



Il volume del Formez costituisce una traduzione libera del testo European Commission, February 2001, *Project Cycle Management-Training Handbook*, il Manuale di formazione sulla Gestione del Ciclo del Progetto pubblicato dall'Unità di Valutazione di EUROPEAID, Ufficio di Cooperazione Esterna della Commissione europea.

L'utilità di questa iniziativa è legata a una più vasta diffusione in Italia dei contenuti della metodologia del Project Cycle Management (PCM). Del Manuale di formazione sul PCM sono disponibili, pubblicate dalla Commissione europea, la versione inglese e francese, mentre del Manuale generale sul PCM del marzo 2001¹ esistono le versioni della Commissione europea in inglese, francese e spagnolo.

Vogliamo qui, in primo luogo, sottolineare alcuni aspetti del Manuale di formazione sul PCM e presentare poi il contesto evolutivo in cui la metodologia e gli strumenti di PCM, che sono basati sull'approccio del Quadro Logico (QL), si sono sviluppati nell'ambito della Commissione europea.

È opportuno attirare l'attenzione su due aspetti chiave del Manuale: il Project Cycle Management e il Quadro Logico.

Il Manuale chiarisce nelle prime pagine che l'introduzione del PCM si basa sull'analisi delle esperienze negative di progetti preparati e realizzati nel passato, come le seguenti: un contesto strategico non chiaro, progetti orientati dall'offerta (donatori, progettisti) e non dalla domanda dei beneficiari, un'analisi insufficiente della situazione, una pianificazione orientata alla realizzazione di attività e non all'identificazione di chiari obiettivi, i rischi non sufficientemente presi in considerazione, una visione limitata nel tempo e non attenta alla sostenibilità e infine documenti di progetto imprecisi. Per introdurre cambiamenti in questa situazione, i principi del PCM vogliono essere alla base di un cambiamento di approccio e sono così riassunti nel Manuale:

- Aderenza alle fasi del Ciclo del Progetto per assicurare un processo decisionale ben

(*) Consulente, svolge attività di preparazione, monitoraggio e valutazione di progetti di sviluppo in Italia, per varie Agenzie delle Nazioni Unite e per la Commissione europea.

¹ European Commission-EUROPEAID Co-operation Office, *Manual-Project Cycle Management*, March 2001, Brussels. Il Manuale sostituisce il precedente documento elaborato dalla stessa Unità di valutazione. European Commission, February 1993, *Project Cycle Management, Integrated Approach and Logical Framework-Manual*, Brussels.



strutturato e basato su informazioni pertinenti. Le fasi sono sei: i) programmazione; ii) identificazione (che si basa su uno studio di pre-fattibilità); iii) formulazione² (che si basa su uno studio di fattibilità); iv) finanziamento; v) realizzazione; vi) valutazione.

- Processo orientato verso ‘il cliente’ attraverso l’uso di laboratori di programmazione partecipativa nei momenti chiave del ciclo, e la formulazione dell’Obiettivo Specifico in termini di benefici sostenibili da consegnare effettivamente ai gruppi beneficiari. Questo principio introduce una rilevante innovazione rispetto al Manuale sul PCM del 1993, sottolineando il ruolo della partecipazione degli *stakeholders*/clienti e valorizzando il ruolo dei seminari partecipativi nelle fasi-chiave del ciclo del progetto, e la formulazione degli obiettivi in termini di benefici sostenibili da consegnare ai beneficiari.
- Incorporazione degli aspetti di sostenibilità nella progettazione per assicurare benefici sostenibili.
- Uso del Quadro Logico per assicurare un approccio analitico sia in corso di preparazione sia nella gestione del progetto.
- Un approccio integrato per connettere gli obiettivi di ogni progetto agli obiettivi della Commissione e a quelli nazionali e settoriali del Paese con cui si coopera. Un approccio che assicuri che i piani di lavoro e i budget siano preparati sulla base del Quadro Logico del progetto e che usi il ‘formato-base’ per garantire un trattamento chiaro e coerente delle questioni principali per l’intera durata del progetto.

Il Manuale sottolinea in primo luogo che il principale strumento di progettazione e gestione nel contesto del PCM è il Quadro Logico, ma, per evitare che sia visto come uno strumento unico e “magico” che assicura il successo di un progetto, attira l’attenzione del lettore sul fatto che per essere usato in maniera efficace deve essere sostenuto da altri strumenti di analisi tecnica, economica, sociale ed ambientale.

L’approccio del QL prevede:

- Una fase di analisi durante la quale a) si identificano i principali portatori di interesse, i problemi e si sviluppa un albero dei problemi per stabilire relazioni di causa ed effetto tra i fenomeni; b) si identificano gli obiettivi, operando un passaggio dalla situazione negativa alla situazione desiderata; c) si identifica una strategia, operando una selezione tra gli obiettivi identificati.
- Una fase di pianificazione durante la quale si mette a punto la matrice del QL. La matrice consiste in una tabella dove le seguenti componenti vengono identificate e messe in relazione tra loro: gli obiettivi generali, l’obiettivo specifico (o scopo del progetto-uno solo), i risultati, le attività, gli indicatori obiettivamente verificabili, le fonti di verifica, le ipotesi. Vengono inoltre analizzati i fattori di sostenibilità per verificare la loro significatività e probabilità di realizzazione: supporto delle politiche, uso di tecnologie appropriate, capacità istituzionale e gestionale, viabilità economica e finanziaria, aspetti socio-culturali e di genere, protezione dell’ambiente.

² La fase di formulazione viene denominata in vari modi in differenti manuali: *formulation/appraisal, instruction, valutazione ex-ante, progettazione esecutiva.*

- L'applicazione del QL alle fasi di verifica di proposte di progetto, realizzazione (in primo luogo la preparazione delle schede di realizzazione delle attività), monitoraggio e valutazione.

Le metodologie e gli strumenti per gestire le fasi del ciclo di vita di un progetto (o di un programma) sono state, come ogni altra metodologia e pratica operativa, soggette a cambiamenti e adattamenti. Delineare l'evoluzione della concezione e dell'applicazione della metodologia del QL, che è alla base del PCM della Commissione, è utile per apprezzare i cambiamenti intervenuti in direzione di una metodologia maggiormente complessa e partecipativa.

Nel 1993, la Commissione europea pubblica un Manuale sulla Gestione del Ciclo del Progetto, dove presenta in modo chiaro ed efficace, descrivendo la metodologia e proponendo un esempio di progettazione, il ciclo del progetto e il QL. La definizione che viene fornita è importante perché sottolinea la rilevanza della metodologia del QL per le varie fasi del ciclo del progetto: "Il QL è un insieme di concetti interdipendenti che descrivono in un modo operativo e attraverso una matrice gli aspetti più importanti di un intervento. Questa descrizione permette di verificare se l'intervento è stato correttamente istruito; e facilita il miglioramento del monitoraggio e della valutazione"³.

È utile segnalare che, rispetto a precedenti elaborazioni del QL messe a punto da altre istituzioni e Agenzie internazionali⁴, il documento della Commissione presta attenzione a elementi di realismo, di attenzione al processo e alla partecipazione dei beneficiari:

- i) l'attenzione al realismo è sottolineata dalla scelta di selezionare un solo obiettivo specifico (scopo del progetto): "Si formula un solo obiettivo specifico per ogni intervento per evitare che questo divenga troppo complesso e non possa essere correttamente gestito. E' meglio dunque, ad esempio, avere due interventi precisi (paralleli ed interdipendenti) piuttosto di un intervento con due obiettivi specifici"⁵. L'importanza di definire un solo obiettivo è ribadita dal Manuale del Ministero degli Affari Esteri italiano, che viene pubblicato nel 1995⁶;
- ii) particolare attenzione viene dedicata all'importanza alla cosiddetta "logica orizzontale" e in particolare all'identificazione delle ipotesi (condizioni esterne al progetto);
- iii) nella presentazione del formato di base da utilizzare per la preparazione dei proget-

³ European Commission, February 1993, *Project Cycle Management, Integrated Approach and Logical Framework-Manual*, Brussels, pag 22.

⁴ In una recente pubblicazione del FORMEZ si ripercorre l'evoluzione del QL a livello internazionale e vengono identificate quattro "generazioni" di QL. Si veda M. Rossi, *Qualità degli interventi di sviluppo e utilizzazione del Quadro Logico*, "Europa e Mezzogiorno" N. 44, novembre 2001.

⁵ European Commission, February 1993, *Project Cycle Management, Integrated Approach and Logical Framework-Manual*, Brussels, pag. 26.

⁶ Nel 1995 il Comitato Direzionale del MAE approva il Manuale PROVAL. In tale Manuale viene adottato istituzionalmente, applicandolo al contesto organizzativo della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, l'approccio integrato alla gestione degli interventi e il Quadro Logico che erano stati formalizzati nel Manuale della Commissione Europea del 1993. Si veda Ministero degli Affari Esteri-Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, giugno 1995, *Gestione del ciclo del progetto*, Proval, Roma.





ti, si sottolinea l'importanza della previsione dei vincoli legati al processo di realizzazione e un paragrafo è denominato "rischi e flessibilità" ed è così introdotto: "per fronteggiare situazioni imprevedute o fattori non controllabili, il progetto dovrebbe disporre di una certa flessibilità sotto forma di meccanismi di adattamento di cui si dovrebbe prevedere il finanziamento";

- iv) si accenna alla possibilità di preparare il QL e di presentarlo e discuterlo durante un seminario, anche se l'approccio ZOPP/GOPP non è valorizzato, non facendosi nel testo riferimento specifico alla partecipazione degli *stakeholders*⁷.

Due anni dopo, la Commissione europea pubblica delle linee-guida per la valutazione, che si riferiscono al QL, invitando i valutatori a "ricostruirlo" *ex-post*, nel caso in cui non fosse esistente nel documento iniziale del progetto, per utilizzarlo nel lavoro di valutazione⁸.

Nel 1999⁹, la Commissione europea pubblica un Manuale di formazione sulla Gestione del Ciclo del Progetto che ha per obiettivo fornire materiale didattico per i corsi organizzati dall'Unità di valutazione riguardanti il Ciclo dei progetti e il QL. Viene espressamente specificato che il Manuale non è una nuova versione del Manuale della Commissione sul PCM del 1993, ma è complementare a questo, fornendo dettagli sulle modalità d'uso delle tecniche proposte in precedenza. Tale Manuale è stato sottoposto a varie versioni, e il presente volume del Formez presenta la traduzione della versione del febbraio 2001.

Nel 2000, la Commissione europea estende anche agli interventi gestiti da Organismi Non Governativi la necessità di elaborare un QL, in occasione dell'elaborazione di un progetto da presentare alla stessa Commissione per finanziamento.

Sempre nel 2000, la Commissione europea inizia un nuovo progetto per il monitoraggio dei suoi progetti di cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un progetto di monitoraggio "esterno" (per distinguerlo dal monitoraggio interno operato dai gestori del progetto) o "istituzionale" della Commissione europea ed è interessante per mostrare alcune applicazioni possibili del PCM nelle varie fasi del ciclo di progetto. Il progetto "Concezione e realizzazione di un sistema di monitoraggio dei progetti di sviluppo

⁷ Nel corso degli anni '80, l'Agenzia tedesca per la cooperazione allo sviluppo (GTZ) aveva messo a punto e iniziato ad applicare il metodo della pianificazione per obiettivi (*Zielorienterte Projectplanung-ZOPP*, o, in francese, *Planification des projets par objectifs-PPO*), che successivamente verrà anche conosciuto sotto la denominazione generale (e non necessariamente legata all'approccio della GTZ) di *Goal Oriented Project Planning* (GOPP). Al di là delle denominazioni, l'importanza del metodo tedesco consiste nella scelta di coinvolgere i diversi attori-chiave interessati al nuovo progetto (e in particolare i beneficiari) nella costruzione del Quadro Logico, organizzando un seminario, della durata di due/tre giorni, durante il quale un consulente-moderatore anima le sessioni, favorendo innanzitutto l'esplicitazione/trasparenza degli interessi degli attori-chiave, per poi identificare i problemi e gli obiettivi, ed arrivare alla costruzione partecipativa delle varie componenti del QL. Per il metodo ZOPP si veda: GTZ, novembre 1989, *PKF- Guide pour le contrôle de l'avancement des projets*, Eschborn. GTZ, 1996, *Gestion du cycle de projet (GCP) et planification des projets par objectifs (PPO/ZOPP)-Guide*. Eschborn.

Il metodo GOPP è stato recentemente presentato in modo molto efficace in F. Bussi, 2001, *Progettare in partenariato-Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP*, Milano.

⁸ European Commission, April 1995, *Format for terms of reference of an evaluation*, Brussels.

⁹ European Commission, May 1999, *Project Cycle Management-Training Handbook*, Brussels.

finanziati dall'Unione europea" (EVA/1999/11) nasce da una duplice esigenza: i) fornire informazioni aggiornate e in tempo reale sull'andamento dei progetti dell'UE nei Paesi dove interviene e ii) formulare raccomandazioni utili per migliorare e orientare la gestione degli interventi. In tal modo, i fruitori di tale sistema sono: i beneficiari finali, che avranno i vantaggi di un progetto meglio gestito; i responsabili della gestione del progetto; i rappresentanti della UE (sia a livello centrale, a Bruxelles, sia a livello delle delegazioni di ciascun Paese) che potranno verificare se il progetto sta raggiungendo i suoi obiettivi; i rappresentanti del Governo, firmatario degli accordi di finanziamento. Il nuovo monitoraggio è il più vasto e ambizioso finora realizzato dalla UE, dato che il precedente si limitava ai Paesi dell'area TACIS, mentre l'attuale riguarda l'insieme dei Paesi ACP, ALA, MED e Balcani (la CE finanzia interventi di sviluppo in circa 100 Paesi nel mondo). La fase sperimentale è terminata nel dicembre 2001 e nel 2002 è iniziata la fase a regime.

Il sistema di monitoraggio prevede una missione sul campo ogni anno (per progetti di una durata di tre/cinque anni). Il progetto, promosso dall'Unità della valutazione (Servizio H/6) di EUROPEAID (costituita nel gennaio 2001), è stato gestito nella fase sperimentale da un consorzio di società europee (Kantor-Grecia, ABATON-Italia, Sogheah-Francia, GTZ-Germania) coordinate dalla società capofila, Danish Management. Nel biennio sperimentale, il sistema ha organizzato missioni di monitoraggio e di ri-monitoraggio (una seconda visita, dopo un anno) riguardanti 543 progetti in 67 Paesi. Riguardo a tale nuova esperienza, si possono mettere in rilievo i seguenti aspetti positivi e innovativi:

- Il sistema si riferisce al QL, stabilendo una relazione esplicita con tale approccio nell'impianto generale e in occasione della formulazione di vari interrogativi e utilizza, per la prima volta in modo organico, criteri ritenuti "classici" di valutazione¹⁰ per un esercizio di monitoraggio di questa ampiezza.
- Il QL non è uno strumento valido *a priori* per tutta la durata del ciclo di vita del progetto, e i monitori devono non solo verificare la qualità del QL iniziale (coerenza tra problemi e obiettivi, chiarezza degli obiettivi, concatenazione logica tra risultati e obiettivi, ipotesi, indicatori ecc.) ma anche verificare se il QL è attuale.
- L'impianto metodologico che collega criteri e interrogativi è più rigoroso rispetto a precedenti Linee-guida (come ad esempio quella del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo)¹¹ che utilizzavano egualmente batterie di domande per ciascun criterio per due ordini di ragioni: innanzitutto, il riferimento concettuale e terminologico al QL è più diretto ed esplicito, in secondo luogo, per ogni criterio, vengono presentati dei grappoli di domande principali e di domande complementari.

¹⁰ I criteri utilizzati sono i seguenti: *la rilevanza*, che riguarda l'appropriatezza degli obiettivi del progetto ai problemi che si intendono risolvere e al contesto in cui opera; *l'efficienza*, intesa come successo del progetto nella trasformazione dei mezzi (risorse) in risultati concreti, attraverso le attività; *l'efficacia*, riguardante le modalità attraverso le quali i risultati del progetto contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo specifico; *l'impatto*, inteso come gli effetti del progetto nel contesto, e il suo contributo al raggiungimento degli obiettivi generali; *la sostenibilità potenziale*, intesa come probabilità di continuazione del flusso di benefici prodotti dal progetto, da essere presa in considerazione sin dalla concezione del progetto, e non verso il termine dello stesso.

¹¹ PNUD-Bureau Central de l'évaluation, août 1993, *Directives d'évaluation et fiche d'information sur l'évaluation du projet*, New York.





- Il concetto di sostenibilità potenziale. Tale concetto, applicato operativamente dal progetto era così presentato in un Manuale del 1999 sulla preparazione dei progetti della Commissione europea-Unità di Valutazione/SCR-PCM *Help Desk*: “Anche se la sostenibilità reale non può essere valutata *ex ante*, le prospettive di sostenibilità possono essere valutate determinando in quale misura i meccanismi sono stati integrati nella concezione del progetto per rispondere ai fattori chiave che hanno influenzato la sostenibilità nel passato.”¹²
- L'importanza della flessibilità, intesa come caratteristica positiva, come capacità di adattamento del progetto ad eventi esterni e imprevisti, è sottolineata in relazione ad ogni criterio. Specifiche domande, così, vengono formulate, sin dal criterio della rilevanza, dove si chiede ai monitori di dare risposte ai seguenti interrogativi: come il progetto si è adattato durante la realizzazione ai bisogni differenti o in cambiamento? Come si è adattato ad altri cambiamenti esterni come rischi ed ipotesi previsti e non previsti, per correggere qualsiasi problema di concezione?
- Gli aspetti della comunicazione con gli attori nel loro insieme vengono considerati, attraverso quesiti riguardanti il criterio dell'efficacia e i beneficiari (Quanto è buona la comunicazione con i beneficiari?) e il criterio dell'impatto e il coordinamento tra il progetto e altri attori (È soddisfacente il coordinamento tra il progetto e altri rilevanti progetti e donatori?).

L'Unità di Valutazione di SCR della CE produce nel dicembre 2000 nuove Linee-Guida per la valutazione, dove specifica, iniziando a presentare la metodologia, “si sottolinea in questo testo ancora che i lettori devono essere in familiarità con i principi del Quadro Logico (QL), delineati nel Manuale della Commissione sulla Gestione del Ciclo del Progetto. Il QL è basicamente uno strumento matriciale strutturato che sintetizza cosa il progetto intende realizzare, perché, come e quando. Come tale, è di grande utilità per il valutatore come per il gestore”¹³.

Nel marzo del 2001, infine, la Commissione pubblica un Manuale sul PCM che sostituisce il precedente del 1993¹⁴. Il Manuale identifica i seguenti cinque principi essenziali di tale metodologia:

1. Utilizzare il QL per analizzare i problemi e impostare la concezione del progetto per trovare una soluzione appropriata agli stessi problemi.
2. Produrre in modo organizzato documenti-chiave in ogni fase del ciclo del progetto.
3. Consultare e coinvolgere portatori di interesse-chiave (*stakeholders*) il più possibile.
4. Formulare e indirizzare l'Obiettivo Specifico (scopo del progetto) in termini di benefici sostenibili per i gruppi-bersaglio previsti.

¹² Commission Européenne-SCR-PCM - Help Desk, novembre 1999, *Guide pour l'appréciation de propositions de projets*, Bruxelles.

¹³ European Commission, December 2000, *Evaluation Guidelines*, Brussels.

¹⁴ European Commission-EUROPEAID Co-operation Office, *Manual-Project Cycle Management*, March 2001, Brussels. Il Manuale, prodotto dall'Unità di Valutazione di EUROPEAID, sostituisce il precedente documento elaborato dallo stesso servizio. European Commission, February 1993, *Project Cycle Management, Integrated Approach and Logical Framework-Manual*, Brussels.

5. Integrazione di aspetti-chiave di qualità nella concezione del progetto sin dall'inizio. I fattori di qualità specificati sono i seguenti: a) partecipazione e proprietà/appropriazione (*ownership*) da parte dei beneficiari; b) supporto delle politiche; c) tecnologie appropriate; d) attenzione agli aspetti socio-culturali; e) protezione dell'ambiente; f) sviluppo di capacità istituzionali e gestionali; g) viabilità finanziaria ed economica.

Tra i cambiamenti intervenuti rispetto al 1993, si ritiene che i più rilevanti siano i seguenti:

- i) L'attenzione agli *stakeholders*. In primo luogo, il secondo principio del PCM si riferisce espressamente a questi attori. In secondo luogo nel Manuale sul PCM del 1993 le fasi di analisi erano relative solo a analisi dei problemi, analisi degli obiettivi e analisi delle strategie.
- ii) Tra i fattori di qualità, l'*ownership* viene citata per prima, mentre nel 1993 si ricordava per primo il supporto delle politiche.
- iii) I fattori di qualità sono da prendere in considerazione sin dall'inizio della preparazione (sviluppo del concetto di sostenibilità potenziale).
- iv) Viene raccomandato di utilizzare il Quadro Logico come "strumento dinamico", attento al processo di realizzazione del progetto, e da riadattare in corso d'opera.



Formez

Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale

via Salaria 229, 00199 Roma

tel. 06 84891

Sede di Roma

via Rubicone 11, 00198 Roma

tel. 06 84891

Sede di Napoli

Compensorio Olivetti

via Campi Flegrei 34, 80072 Arco Felice, Napoli

tel. 081 5250111

Sede di Cagliari

via Roma 83, 09124 Cagliari

tel. 070 679561

www.formez.it

Stampa XPress srl - Roma

Finito di stampare nel Marzo 2002

Pubblicazione non in vendita

Le collane del Formez



Quaderni

1. Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A.
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
(maggio 2001)
2. La riforma del welfare e le nuove competenze delle
amministrazioni regionali e locali
(giugno 2001)
3. Patti territoriali e agenzie di sviluppo
(giugno 2001)
4. Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale
(luglio 2001)
5. Comuni e imprese – 56 esperienze di sportello unico
(ottobre 2001)
6. Progetto Officina - Sviluppo locale e eccellenza professionale
(febbraio 2002)

Strumenti

1. Il contenzioso nel lavoro pubblico
(maggio 2001)
2. Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM
(luglio 2001)
3. Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli enti locali
(gennaio 2002)

Ricerche

1. Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa
(novembre 2001)