



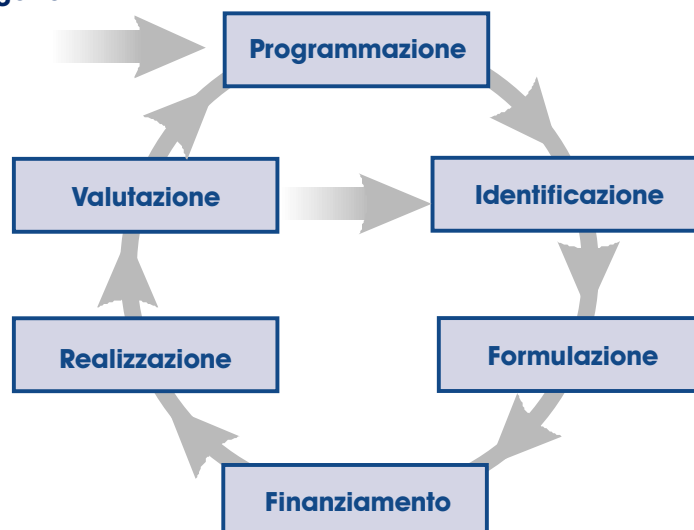
## CAPITOLO 2

# LA GESTIONE DEL CICLO DEL PROGETTO

## 2.1 Il Ciclo del 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-

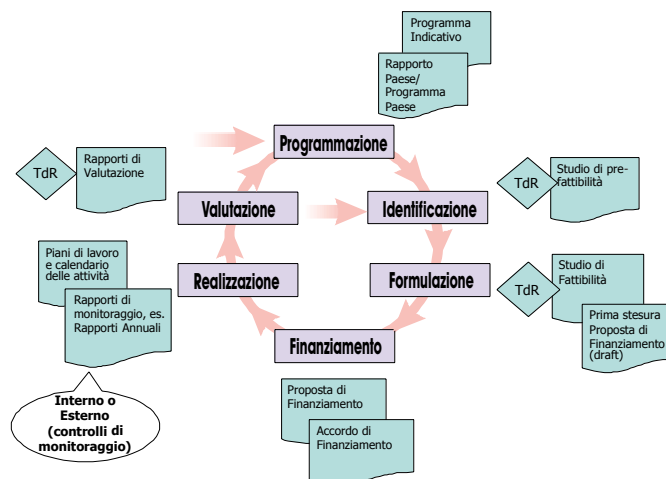
riali necessari alla realizzazione del progetto sono messi in opera così come previsto dal piano di Finanziamento. In questa fase si svolgono le gare d'appalto e avviene l'assegnazione di contratti per l'assistenza tecnica, per le forniture e per la realizzazione di lavori. Nel corso della Realizzazione, 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

<b>Le fasi del Ciclo del Progetto</b> Es. Formulazione di Strategie	<b>Principali Attività</b> Es. Programmazione indicativa	<b>Risultati principali</b> Es. Programma Paese	<b>Partecipanti</b> 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.



28

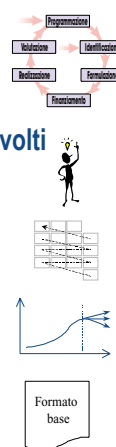
La Gestione del Ciclo del Progetto lega l'una all'altra le fasi del ciclo in modo tale che le questioni pertinenti siano esaminate in maniera sistematica, ed in modo che l'approccio e la metodologia del Ciclo del Progetto garantiscano la centralità degli obiettivi e delle questioni di sostenibilità.

*“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”<sup>2</sup>.*

FIGURA 6

### Principi della GCP

- **Fasi del Ciclo del Progetto** – decisioni strutturate e fondate su informazioni accurate.
- **Processo orientato agli Attori e Partner coinvolti** – tutti gli attori partecipano alle decisioni.
- **Quadro Logico** – analisi esaustiva e coerente.
- **Sostenibilità** – meccanismi che assicurano il flusso dei benefici.
- **Approccio Integrato** – integrazione verticale e documentazione standardizzata.



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.

<sup>2</sup> *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.

