
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 imprevedibili 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 Fornez 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 (*Zielorientierte Projektplanung-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

*Comprensorio 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)