

I principi fondamentali del Project Cycle Management

di Federico Bussi¹

Il tema della qualità nella progettazione o nella programmazione è un tema importante e sentito su cui dibattono da anni i responsabili delle politiche di sviluppo.

Le domande a cui si dovrebbe rispondere in fondo sono semplici: i programmi che abbiamo finanziato sono stati utili? Hanno risolto i problemi dei beneficiari? E chi sono stati veramente i beneficiari?

Questo tipo di riflessione è certamente più rilevante e frequente quando si tratta di fondi pubblici, laddove chi li ha impegnati sarebbe tenuto a garantire che essi siano stati usati per fini di utilità sociale.

La constatazione che i programmi di sviluppo in generale non hanno prodotto benefici tangibili e duraturi per i destinatari ha indotto le principali organizzazioni che si occupano di sviluppo a livello internazionale (Nazioni Unite, Banca Mondiale, Agenzie nazionali, Unione Europea) a dotarsi di quadri di riferimento e di strumenti volti a garantire in primo luogo una maggiore efficacia dei progetti e dei programmi e anche un miglioramento complessivo dei meccanismi di gestione dei programmi stessi.

Questo insieme di strumenti è noto a livello internazionale come Project Cycle Management² (PCM).

L'idea di fondo che ispira il PCM è che sia opportuno predisporre sin dall'inizio proposte che includano le vere esigenze (i problemi) dei destinatari degli interventi.

In realtà se si riflette sul modo in cui ancora oggi le proposte progettuali vengono predisposte, si può capire perché la maggior parte dei progetti stenti a produrre risultati incisivi per i beneficiari. La Figura 1 illustra in modo efficace quale sia la dinamica che si instaura tra i protagonisti della programmazione. In questa Figura, i tre principali protagonisti della programmazione e della progettazione sono posti idealmente ai tre angoli di un triangolo equilatero. I protagonisti della progettazione sono, in linea generale:

- i decisori politici, i quali sono portatori, sulla base del mandato dei cittadini, di valori e di linee programmatiche,
- gli esperti, portatori di un know-how tecnico-specialistico e orientati a fornire soluzioni,

¹ Amministratore Unico Progetto Gruppo Srl.

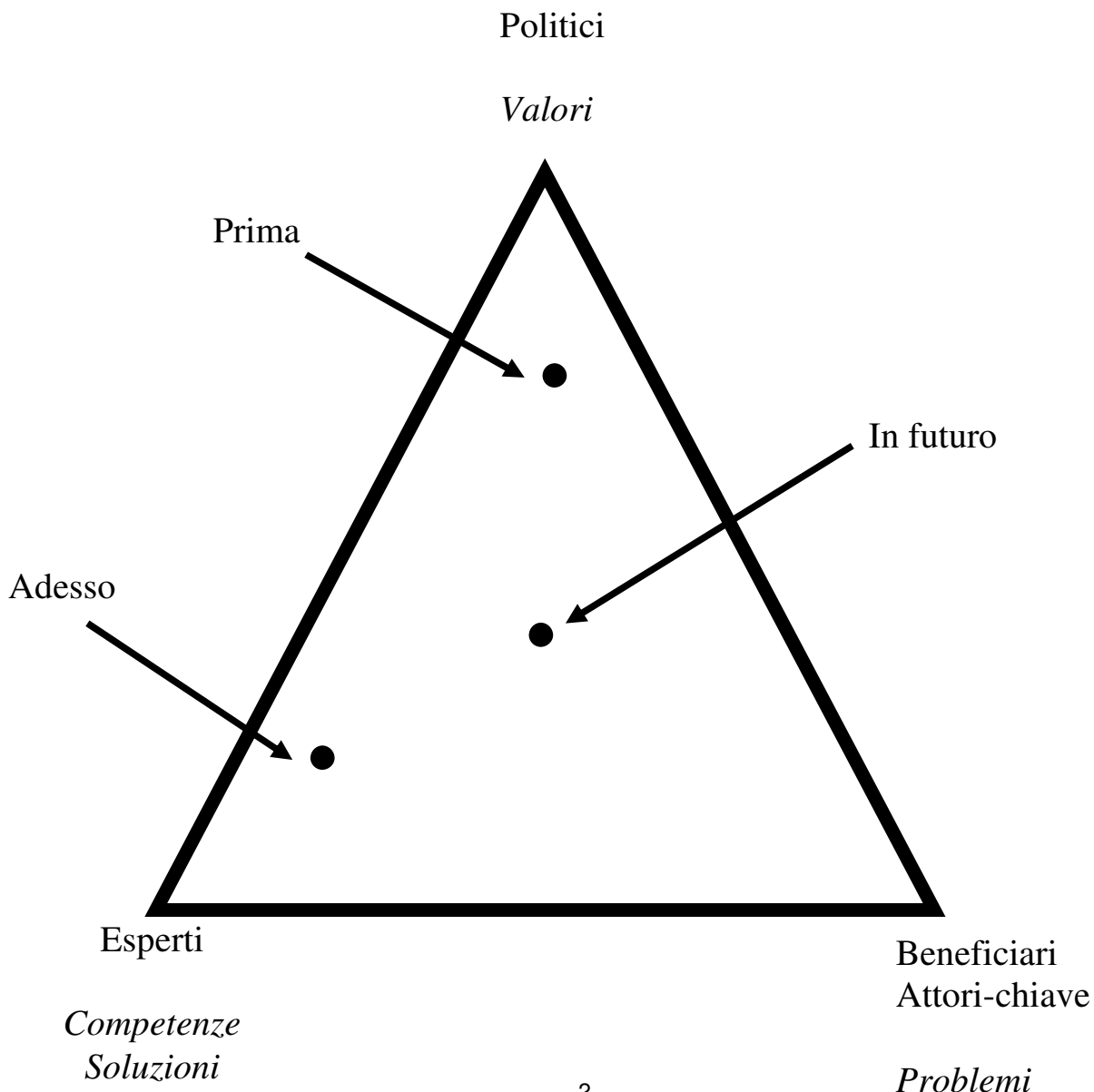
² Cfr. European Commission, DG VIII. *Project Cycle Management, An Integrated Approach*. Brussels. February 1993 (traduzione italiana *Project Cycle Management, Manuale per la formazione*, FORMEZ, *Strumenti*, n. 4, 2002). Cfr. Federico Bussi, *Progettare in partenariato*, F. Angeli, Milano, 2001. Cfr. Massimo Rossi, *I progetti di sviluppo*, F. Angeli, Milano, 2004.

- i beneficiari e gli altri soggetti coinvolti in una determinata situazione, definiti attori-chiave (stakeholders); questi di solito sono portatori soprattutto di problemi, di bisogni insoddisfatti.

Dove si trova il baricentro in questo “triangolo della programmazione”? In altri termini chi determina veramente le decisioni, chi “pesa” di più?

Sempre nella Fig. 1 si mostra come l’equilibrio tra questi tre aspetti è andato cambiando nel tempo. In una prima fase, riferibile grosso modo al periodo dal 1930 al 1960, i programmi e di conseguenza anche la maggior parte dei progetti nascevano soprattutto su impulso di grandi decisioni politiche (esempi possono essere la costruzione della Comunità Economica Europea o

Fig. 1 I protagonisti della programmazione e della progettazione



l'intervento straordinario nel nostro Mezzogiorno). In una seconda fase, quella attuale, il baricentro si trova invece più spostato verso l'angolo degli esperti: la maggior parte dei progetti è oggi ideata e predisposta da società di consulenza che rispondono agli avvisi di gara, senza la partecipazione dei beneficiari finali.

Il PCM auspica invece che in futuro le decisioni sugli interventi siano sempre più basate su problemi reali espressi dai destinatari degli interventi e che quindi i beneficiari o destinatari intervengano o siano coinvolti anche nella fase di prima identificazione dei progetti. Questo per garantire, sembra ovvio, che gli interventi progettuali possano veramente risolvere quei problemi, cambiando in senso positivo la vita o alcune condizioni di vita dei beneficiari. E' questo il concetto di qualità dei progetti che si adotta in questo Manuale, pur consci che esso può essere riferito anche ad altri, altrettanto validi, aspetti.

In realtà, una partecipazione ottimale dei tre soggetti protagonisti della programmazione varia a seconda delle fasi in cui il progetto si trova. Ogni progetto segue infatti un "ciclo di vita" (v. Fig. 2) standard, composto dalle seguenti fasi:

- macroprogrammazione, in cui le decisioni politiche "a monte" di un singolo intervento progettuale sono prese; nella prassi comune in vigore oggi alla Commissione Europea questa è la fase in cui la CE stabilisce, di concerto se del caso con gli Stati Membri, le linee guida di un programma o di una Iniziativa Comunitaria ed emette quindi "il bando";
- identificazione, in cui una prima idea-progetto ancora non dettagliata è definita o direttamente presentata da un soggetto promotore in un bando di gara;
- progettazione esecutiva (formulation), in cui, come risultato quasi sempre di una fase di studio di fattibilità, la proposta progettuale assume la sua veste definitiva, con la descrizione o previsione degli aspetti più di dettaglio (quantità, costi ecc.);
- finanziamento (contracting),
- realizzazione dell'intervento progettuale, al cui interno di svolgono le azioni di monitoraggio e valutazione in itinere,
- valutazione ex-post, in cui si avvia una riflessione sui risultati raggiunti dal progetto, riflessione che dovrebbe indurre i responsabili della programmazione a definire programmi sempre migliori o anche fornire elementi utili per l'identificazione di ulteriori idee-progetto nell'ambito di quel programma.

Sempre secondo l'impostazione del PCM, nel caso di programmi che prevedono progetti complessi e multisettoriali, nella fase di macroprogrammazione i soggetti che giocano un ruolo prevalente dovrebbero essere i beneficiari e gli attori-chiave, da un lato, e i responsabili dei programmi dall'altro. Nella fase di identificazione il ruolo dominante dovrebbe invece essere svolto dai beneficiari e dagli attori-chiave, con alcune figure di specialisti come supporto di segreteria tecnica. Nella fase di progettazione esecutiva, infine, emerge la necessità di ricorrere a specialisti, in quanto gli interventi definiti dagli

attori-chiave hanno bisogno di verifiche e di approfondimenti tecnici che solo gli esperti sono in grado di fare. Nel caso invece di programmi che prevedono progetti di tipo tecnico (e che presuppongono che il processo “alto” di programmazione sia già stato fatto “a monte”), è chiaro che la predisposizione di proposte, che assumono però in questo caso già la veste di progetti esecutivi, è eseguita dagli esperti.

E’ evidente che non tutti i programmi comunitari funzionano secondo questo “ciclo del progetto”. Esso è soprattutto uno strumento di riferimento per ragionare su questo tema tra operatori, utilizzando un linguaggio comune.

Le differenze si riscontrano soprattutto nel semicerchio destro della Fig. 2, nella fase di progettazione: alcuni programmi effettuano la selezione delle proposte da finanziare (detta anche valutazione ex-ante) sulla base della presentazione di una prima idea-progetto, finanziando poi o solo la fase di fattibilità (al termine della quale c’è un’ulteriore valutazione per finanziare poi l’intero intervento). Altri programmi finanziano invece subito tutto l’intervento progettuale, in cui è inclusa all’inizio del piano di lavoro una fase più o meno approfondita di progettazione esecutiva. Questo spesso dipende da quanto tecnicamente dettagliata è la proposta che si presenta a bando: nel caso di programmi che prevedono la presentazione di progetti complessi, in partenariato e multisettoriali prevarrà il primo schema; nel caso invece di avvisi di gara per progetti più circoscritti, tecnicamente già definiti, è più frequente il secondo meccanismo di gestione.

La programmazione per obiettivi

L’approccio del PCM si basa sul concetto della “programmazione per obiettivi” contrapposto alla ben più comune pratica della “programmazione per attività” (programmazione in questo senso è sinonimo di progettazione). Facciamo l’esempio dei programmi di formazione per i giovani inoccupati del mezzogiorno. Ipotizziamo di collocare i passaggi logici del nostro operare in una griglia dal basso verso l’alto, come di seguito.

PROGRAMMAZIONE PER ATTIVITA’

Giovani stabilmente inseriti nel mondo del lavoro
↑
Preparazione adeguata al mondo del lavoro
↑
Corsi di formazione

Nel caso della programmazione per attività, la logica di progettazione parte dalle attività (corso di formazione), che sono un dato o meglio un vincolo probabilmente perché il progettista è un esperto o una società di formazione che ha interesse a erogare il corso o perché quel programma finanzia solamente interventi formativi. In questa logica di

intervento, il corso di formazione produce una preparazione più adeguata al mondo del lavoro e ciò a sua volta conduce a un maggiore inserimento lavorativo delle donne.

PROGRAMMAZIONE
PER OBIETTIVI



Nella programmazione per obiettivi, invece, si identifica prima l'obiettivo "finale" dell'intervento, definito come beneficio per il target-group o cliente, e successivamente si identificano quei sotto-obiettivi necessari per raggiungerlo ("Se vogliamo ottenere questo obiettivo/beneficio, di cosa abbiamo bisogno?"). Questo principio è chiamato in inglese *forking* (in effetti guardando lo schema qui sopra, esso appare come una forchetta rovesciata) ed è, nella sua semplicità, un sistema molto utile per rendere più coerente e ricca una analisi o una strategia. Infatti ci si rende conto, così, che se si vogliono ottenere benefici reali, tangibili, occorre intervenire su più settori, senza essere ristretti da vincoli derivanti dall'interesse di chi deve "vendere" una determinata soluzione.

Un progetto che agisce su più settori o ambiti è quello che si definisce "progetto integrato".

Il metodo GOPP: breve storia

Ebbene, come fare in modo che i programmi e i progetti possano veramente risolvere i problemi dei beneficiari, cambiando in senso positivo la loro vita o alcune condizioni di questa? Come fare dei progetti di qualità?

La risposta è: garantendo che i progetti siano costantemente seguiti, "controllati", in tutte le fasi del loro ciclo, dagli attori-chiave e soprattutto dai beneficiari finali, i cui problemi in definitiva si è inteso risolvere dando luogo al programma e al progetto. E' questo il concetto di proprietà o appropriazione (ownership) dei progetti da parte dei beneficiari, su cui esiste un dibattito molto interessante a livello internazionale.

Come fare per garantire questo? L'approccio del PCM suggerisce che gli attori-chiave e i beneficiari di un progetto effettivo, in concomitanza con le principali fasi del ciclo del progetto, incontri di analisi e progettazione di gruppo (workshop GOPP), assicurando una dimensione di progettazione e gestione partecipativa ai loro interventi. I workshop GOPP

sono moderati da facilitatori professionisti ma neutrali rispetto agli interessi degli attori-chiave e non esperti dei contenuti tecnici del progetto.

Il metodo GOPP, così come gli altri approcci o strumenti ispirati al Quadro Logico, nasce a partire dagli anni '60 da un insieme di tecniche e di strumenti elaborati nel quadro delle attività di progettazione di enti e agenzie dedite alla cooperazione allo sviluppo: l'Agenzia statunitense di cooperazione USAID, alcune agenzie delle Nazioni Unite (United Nations Industrial Development Fund, UNIDO, in particolare), la GTZ tedesca. In ambito anglo-americano, dove è più forte l'influenza della consulenza aziendale privata, l'accento è posto soprattutto sul Quadro Logico come strumento di impostazione progettuale. L'agenzia tedesca di cooperazione allo sviluppo GTZ, invece, ha sviluppato il metodo ZOPP o GOPP in modo più organico, articolandolo in una procedura strutturata e prevedendo la figura di un moderatore che, facendo uso di tecniche particolari di comunicazione interpersonale e di visualizzazione, assiste gli stakeholders a identificare la proposta progettuale.

L'Unione Europea ha cominciato ad acquisire e a utilizzare questo insieme di strumenti, in diverso modo e con intensità variabile a seconda delle Direzioni Generali, a partire dal 1993. Esso è alla base della gestione di alcuni programmi (es. LIFE) o di alcuni filoni di finanziamento (es. MEDA, Europe Aid). In molti altri casi il metodo GOPP è stato utilizzato da singoli partenariati, spesso su invito della Commissione stessa, nell'ambito di programmi di vario genere, da quelli sull'innovazione scientifica e tecnologica (es. Sprint, Innovex) a quelli sullo sviluppo locale (es. Recite II, RIS, RITTS, Innovex)

Per citare un altro esempio, il modello con cui sono impostati e saranno valutati gli interventi dei Fondi strutturali 2000-2006 è basato sul Quadro Logico. Per ultimo, il Foromez ha ristrutturato il formato di progettazione interna secondo il Quadro Logico.

Durante il ciclo di vita di un progetto, esistono i seguenti momenti-chiave nei quali è consigliabile organizzare un workshop GOPP:

- la fase di identificazione (identification workshop),
- all'inizio della fase di studio di fattibilità o progettazione esecutiva (formulation workshop),
- a metà percorso (review workshop),
- al termine del progetto (evaluation workshop).

E' tuttavia nella fase di identificazione che la metodologia GOPP si è maggiormente sviluppata, assumendo le caratteristiche di una metodologia di progettazione (o meglio di prima identificazione progettuale) strutturata e dettagliata. Essa è nata per essere usata nella progettazione di gruppo, con l'aiuto di un facilitatore professionista ed "esterno" al gruppo di progettazione, ed è in questa versione che essa dispiega tutte le sue potenzialità e i suoi vantaggi. Tuttavia, alcune parti di questa possono diventare di ausilio anche per quei professionisti che predispongono progetti "a tavolino", senza il coinvolgimento diretto degli attori-chiave.