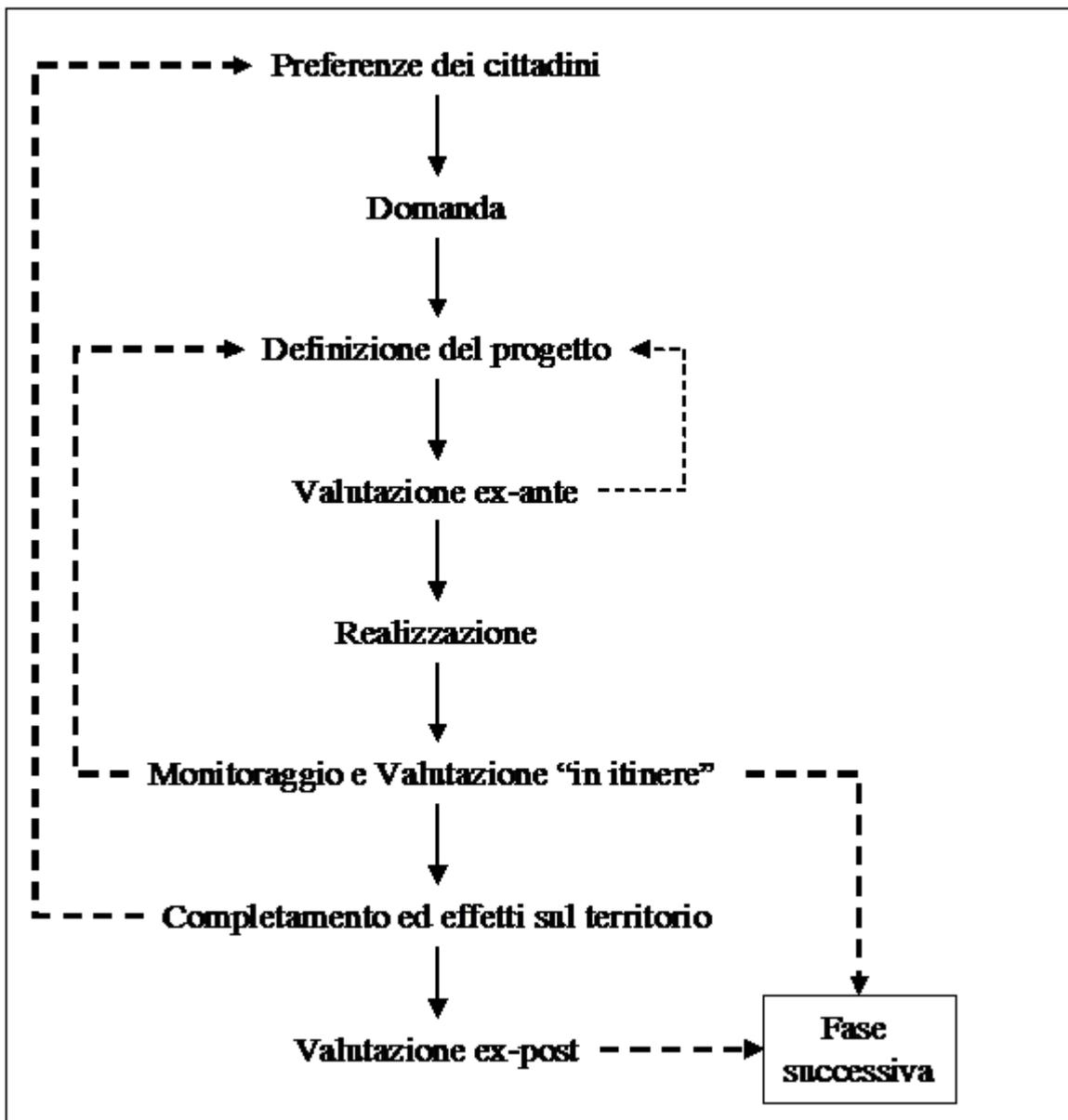


Sviluppo locale: come usare meglio “approccio di quadro logico” e “ciclo del progetto”

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | January 15, 2014



*"Plans are useless,
but planning is everything"*

Dwight D. Eisenhower

Background

Gli esperti di sviluppo locale, sovente, usano simultaneamente approccio *Results-Based Management*, *Logical Framework Approach* e *Project Cycle Management*, ossia approcci e strumenti alla formulazione dei progetti e alla loro gestione che certamente si sovrappongono sul piano logico, ma non necessariamente coincidono.

Il fatto che la corretta “interpretazione” e applicazione di alcuni approcci metodologici e strumenti sia un problema sostanziale è confermato da un documento – noto come “[The Rosetta stone of Logical Frameworks](#)” – che indica chiaramente come *donors* internazionali e principali agenzie delle Nazioni Unite usano concetti e termini alla base dell’approccio di Quadro Logico in modo ampiamente soggettivo. [1]

La progettazione “partecipativa” basata sul “ciclo del progetto” viene diffusamente usata nell’elaborazione di progetti di cooperazione internazionale allo sviluppo finanziati dall’UE e da altre Organizzazioni e agenzie internazionali (quali l’OCSE, le agenzie di sviluppo delle Nazioni Unite e altre), ma anche da agenzie nazionali di sviluppo, ONG e Fondazioni – bancarie, di comunità e di impresa – che sostengono i processi di sviluppo locale.

La progettazione “partecipativa”, fin dall’inizio degli anni Novanta, viene utilizzata anche dalla Commissione Europea (organo esecutivo dell’UE) per elaborare:

- gli interventi di cooperazione allo sviluppo (applicazione ai progetti di aiuto allo sviluppo del c.d. *Project Cycle Management*, secondo le indicazioni metodologiche formulate in modo compiuto agli inizi degli anni Novanta dall’ex Ufficio di Cooperazione della Commissione EuropeAid);
- i Programmi complessi cofinanziati dai Fondi Strutturali (“ciclo del programma”).

La Commissione ha progressivamente esteso l'applicazione del "ciclo del progetto" agli interventi cofinanziati dai Programmi a finanziamento diretto (anche se poi, *de facto*, il "ciclo del progetto" canonico viene adattato ai contenuti specifici dei vari Programmi).

Il "ciclo del progetto", pertanto, è stato utilizzato in misura crescente anche in Italia per definire progetti e piani locali di sviluppo per accedere ai finanziamenti dei Fondi Strutturali dell'UE.

In questo intervento, pertanto, si tenta di esplicitare *ratio* e funzioni del "ciclo del progetto", in modo da rendere più razionale la prassi di sovrapporre molteplici approcci e strumenti usati nella progettazione per lo sviluppo locale, i quali, sovente, hanno una genesi comune.

Il "ciclo del progetto" nell'analisi degli investimenti pubblici

Il primo aspetto da chiarire è che il "ciclo del progetto" (o, per usare la terminologia della Commissione, *Project Cycle Management*) è parte della più generale teoria di gestione dei progetti (*project management*) e della teoria dell'analisi finanziaria degli investimenti, siano essi:

- investimenti produttivi realizzati da imprese private (analisi del "ciclo di vita" di un investimento e *capital budgeting*),
- investimenti pubblici (opere pubbliche) realizzati dai *policy-makers* usando finanza pubblica (analisi finanziaria degli investimenti pubblici e Analisi Costi-Benefici).

Alla base del "ciclo del progetto" (analisi delle varie fasi degli investimenti privati e pubblici) vi è la semplice considerazione che ogni progetto (ogni investimento) ha uno

specifico ciclo di vita, dalle analisi di pre-fattibilità, alla piena operatività del progetto, alla valutazione degli impatti a regime (valutazione questa che costituisce il principale meccanismo di “apprendimento” per le successive fasi di programmazione/progettazione).

<<Il ciclo del progetto per un investimento pubblico che non necessariamente deve generare beni e servizi destinabili ad un mercato, è rappresentabile come [nella figura sottostante] ed articolabile in tre macro-fasi:

A. Definizione e disegno del progetto partendo dall'analisi delle preferenze dei cittadini, individuando e quantificando di conseguenza la domanda che il progetto dovrà soddisfare una volta ultimato, valutando le aspettative circa i risultati e confrontando tali valutazioni sia con l'ipotesi controfattuale (assenza di intervento) sia con ipotesi di allocazione alternativa della finanza pubblica;

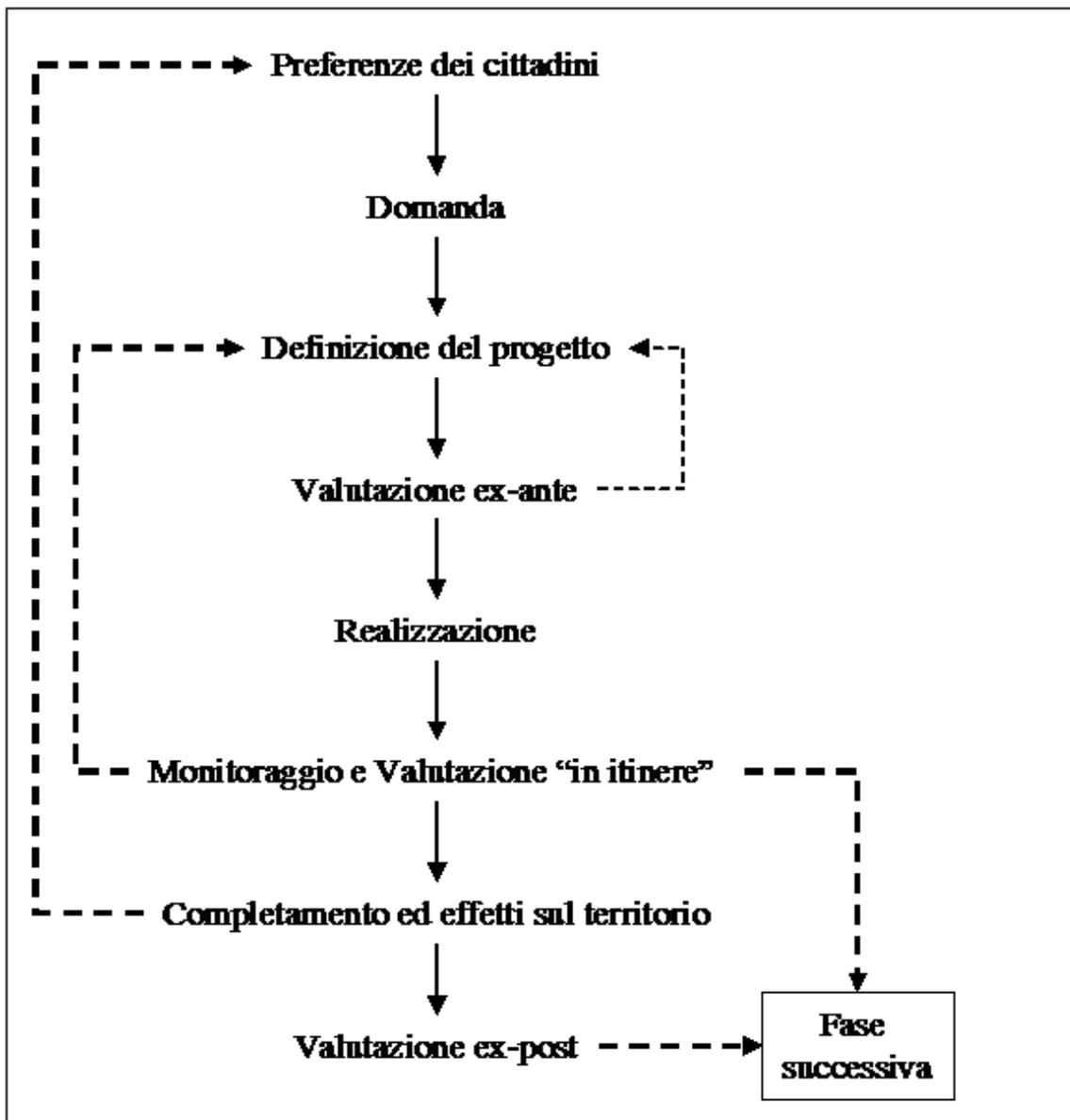
B. Realizzazione del progetto e impostazione di un sistema di controllo delle fasi di avanzamento dell'investimento (monitoraggio) in termini fisici, finanziari e procedurali;

C. Completamento dell'investimento e inizio della fase di produzione del bene o servizio per la quale il progetto è stato disegnato e realizzato, verificando la rispondenza dei requisiti finali alle ipotesi iniziali, valutando nel tempo gli effetti realmente ottenuti dall'attività avviata e confrontando questi risultati con quelli attesi e previsti.

Come evidenziato dalla figura la ciclicità è determinata dai flussi di retroazione che si generano a determinati passi del ciclo, in particolare in coincidenza con le azioni di valutazione, monitoraggio e controllo. Relativamente alla fase in cui è generata, la retroazione può condurre a modificare il disegno del progetto, l'organizzazione prevista per la sua realizzazione e gestione, il disegno e le caratteristiche degli investimenti da attuarsi nella fase temporale successiva.>> (**Bagarani M., Bonetti A. (2005), Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE**, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), pp.

94-95).

Le fasi del "ciclo del progetto" degli investimenti pubblici



Investimenti pubblici: ciclo del progetto

Fonte: Bagarani, Bonetti (2005), p. 95

Questa presentazione generale del "ciclo del progetto" nel caso degli investimenti decisi dall'alto (il *top management* di un'azienda o i *decision-makers* pubblici nel caso delle opere pubbliche) può essere usato, *mutatis mutandis*, anche in sede di progettazione di interventi di sviluppo locale, informati a principi condivisibili di progettazione "dal basso"

(approccio “*bottom up*”) e di coinvolgimento delle comunità locali nel processo decisionale e di formulazione degli interventi (progettazione “partecipativa”).

Approccio di Quadro Logico e *Project Cycle Management*

Nella manualistica internazionale e nelle *guidelines* di *donors* e agenzie governative che si occupano della formulazione, dell’attuazione e della valutazione di progetti di sviluppo nell’ambito della cooperazione internazionale, un altro aspetto sovente presentato in modo poco chiaro è il rapporto fra approccio di Quadro Logico e *Project Cycle Management*.

Il *Project Cycle Management*, come già accennato, va considerato uno strumento particolare di *project management*. Il PCM, fondamentalmente, ricalca le “aree di processo”, individuate dal [Project Management Institute](#) (PMI) come fasi cardine di ogni progetto, ma rispetto al *project management* tradizionale applicato a progetti nei settori industriali, richiede l’uso di tecniche di controllo di gestione e di verifica della qualità di procedure e risultati che sono maggiormente focalizzate sugli impatti finali dei progetti sui destinatari [2].

Secondo l’autorevole parere di Erik Kijne <<*the Project Cycle Management (PCM) is a combination of concepts, techniques, instruments and practices that enable desk-officers and project cycle managers to guide different projects and programmes through the project cycle phases, on the basis of informed decisions*>> (definizione ripresa dal sito web del *think tank* [PCM Group](#)). [3].

Il *Logical Framework Approach* (LFA), invece, andrebbe correttamente considerato (e usato come) uno strumento di pianificazione strategica, che consente di coniugare l’approccio tradizionale alla progettazione (definizione dall’alto degli obiettivi e delle conseguenti attività da

realizzare) con l'orientamento *bottom up* (definizione secondo metodi di *decision-making* partecipativi di obiettivi e attività di progetti e piani).

Come è noto, il *Logical Framework Approach* si sostanzia nell'elaborazione di una "matrice gerarchizzata" di obiettivi, che si possono leggere dal basso verso l'alto (logica ascendente "mezzi-fini") o dall'alto verso il basso (in questo secondo caso, si può parlare propriamente di progettazione "per obiettivi", in quanto si segue un percorso pianificatorio che parte dagli obiettivi per arrivare a definire a ritroso le attività). Nella LFM, ad ogni livello di obiettivi corrisponde un preciso significato ed il livello di base è costituito dalle attività che si dovranno realizzare.

Il *Logical Framework Approach*, pertanto, va considerato uno strumento di pianificazione da usare nell'ambito del "ciclo del progetto", ma *ratio* e finalità del LFA e del PCM sono diversi, dal momento che il LFA serve per elaborare strategie e progetti/piani di sviluppo, mentre il PCM è uno strumento di controllo di qualità e di "aiuto alle decisioni".

Note

[1] "[The Rosetta stone of Logical Frameworks](#)" è una tavola sinottica elaborata da un esperto internazionale (Jim Rugh) che dimostra chiaramente come le varie agenzie di cooperazione allo sviluppo (quelle delle Nazioni Unite e quelle nazionali) attribuiscono a concetti e termini alla base dell'approccio di Quadro Logico significati (e funzioni) sovente ampiamente discordanti.

[2] [Project Management Institute](#) è un'associazione che è stata costituita sul finire degli anni Sessanta da un gruppo di consulenti privati per favorire la diffusione della cultura e delle tecniche del *project management* per la gestione dei progetti complessi, soprattutto all'interno delle aziende e

per la gestione di interventi pubblici di infrastrutturazione del territorio. Le “aree di processo”, riprese dal *Project Management Body Of Knowledge* del PMI sono: (i) **definizione**, (ii) **pianificazione**, (iii) **esecuzione**, (iv) **controllo**, (v) **chiusura**.

[3] Erik Kijne è uno degli esperti che hanno contribuito alla elaborazione del primo manuale della Commissione Europea sul PCM, datato 1993. Kijne è attualmente il responsabile scientifico del *think tank* [PCM Group](#) (Bruxelles). Per una analisi più approfondita delle posizioni di Kijne si possono consultare le pagine del portale di PCM Group di presentazione delle varie attività e dei servizi del *think tank*, alcune dispense che sono rese disponibili sul portale (insieme ad altri studi e manuali sui “*logic models*” e sul “ciclo del progetto”) e gli interventi di Kijne sia sul blog di PCM Group, sia nell’ambito del Gruppo di discussione gestito da Kijne su LinkedIn (il Gruppo su LinkedIn, ovviamente, ha lo stesso nome del *think tank*).