

Progettazione e valutazione di progetti con il Quadro Logico

Materiali di approfondimento

1. Project Cycle Management e GOPP: principi fondamentali e metodologia di progettazione (pag. 2)
2. La tecnica di valutazione ex-ante basata sul Quadro Logico (pag. 33)

1. Project Cycle Management e GOPP: principi fondamentali e metodologia di identificazione di un progetto¹

1.1 Il concetto di qualità come partecipazione degli attori sociali

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 Per una trattazione più approfondita cfr. Federico Bussi, *Progettare in partenariato*, F. Angeli, Milano, 2001.

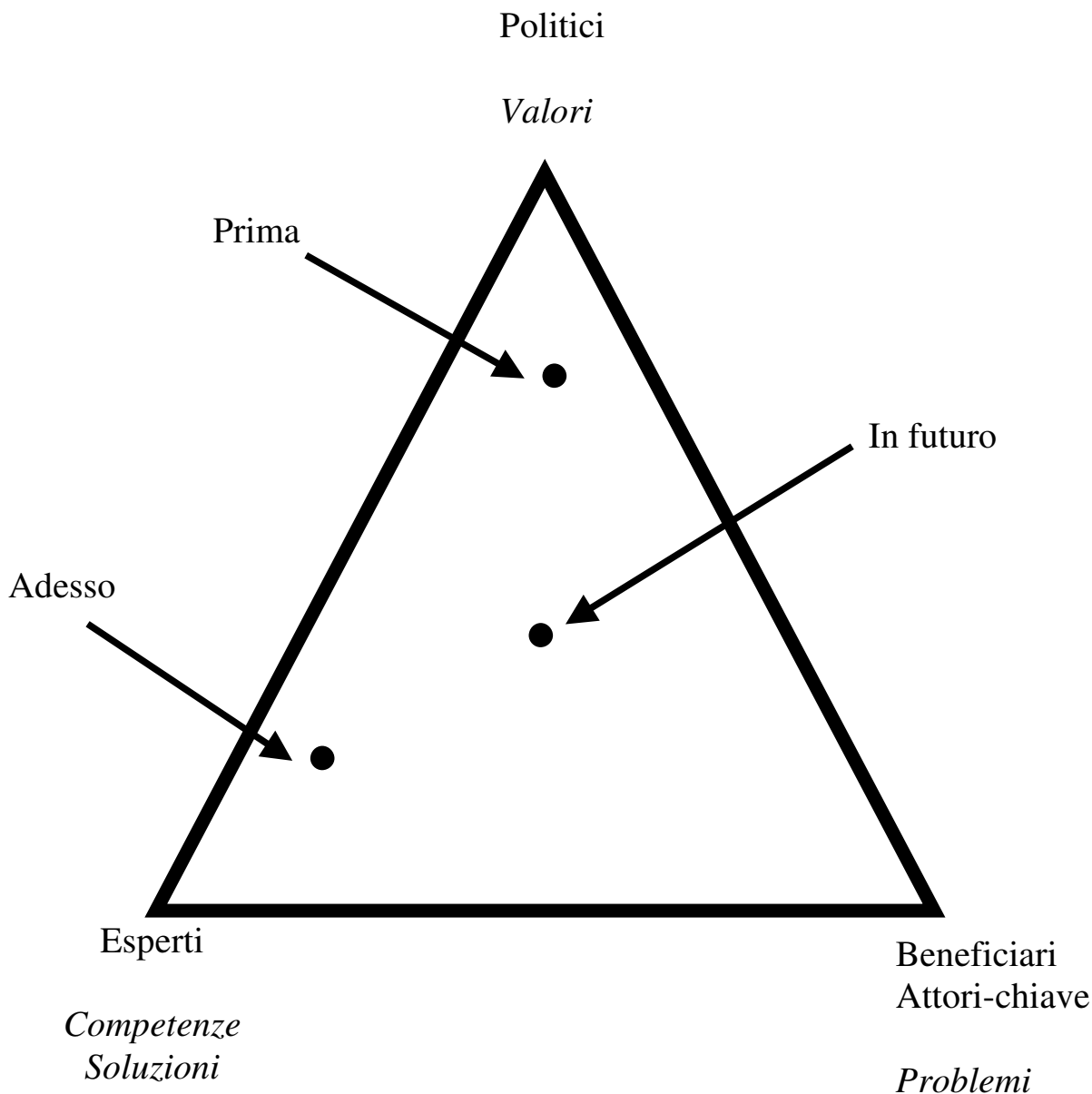
² European Commission, DG VIII. *Project Cycle Management, An Integrated Approach*. Brussels. February 1993 (traduzione italiana Project Cycle Management, Manuale per la formazione, FORMEZ, *Strumenti*, n. 4, 2002).

- 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:

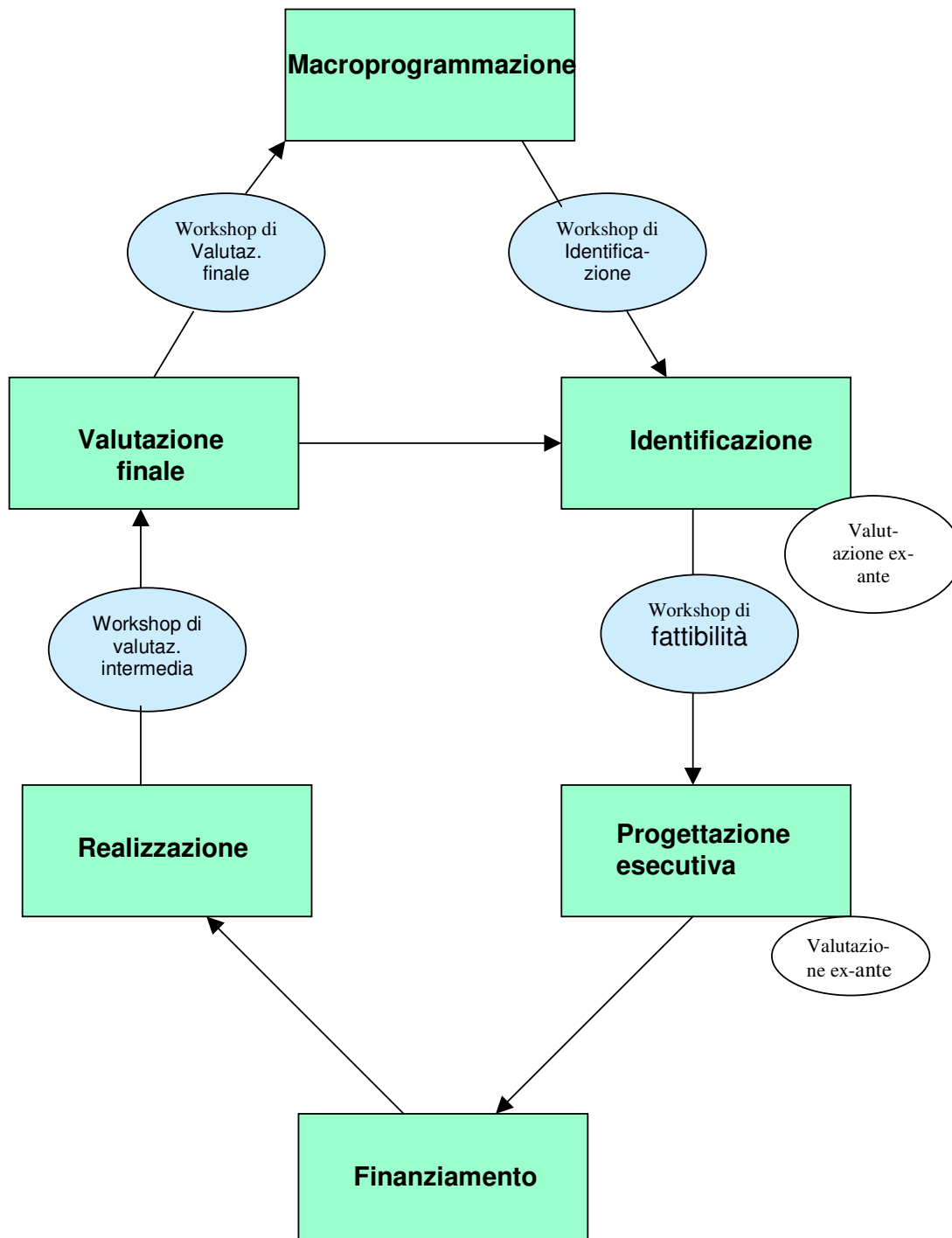
- macroprogrammazione, in cui le decisioni politiche "a monte" di un singolo intervento progettuale sono prese; nella prassi comune in vigore oggi alla Commissione Europea questa è la fase in cui la CE stabilisce, di concerto se del caso con gli Stati Membri, le linee guida di un programma o di una Iniziativa 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.

Fig. 2 La gestione in partenariato del ciclo del progetto



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.

1.2 La programmazione per obiettivi

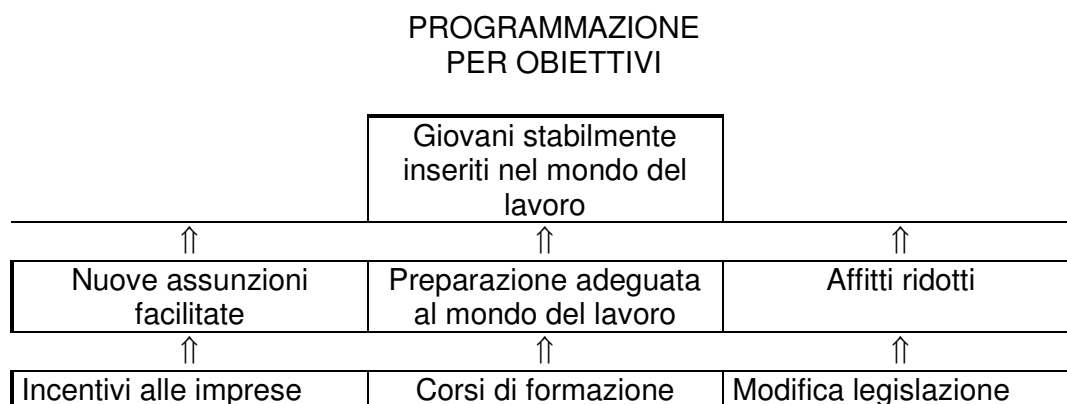
L'approccio del PCM si basa sul concetto della "programmazione per obiettivi" contrapposto alla ben più comune pratica della "programmazione per attività" (programmazione in questo senso è sinonimo di progettazione). Facciamo l'esempio dei programmi di formazione per i giovani inoccupati del mezzogiorno.

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.



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".

1.3 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 effettuo, 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 a quei professionisti che predispongono progetti "a tavolino", senza il coinvolgimento diretto degli attori-chiave. E' per questa ragione che nelle pagine seguenti illustreremo l'intera metodologia di identificazione partecipativa di un progetto secondo il metodo GOPP.

1.4 La metodologia di progettazione GOPP

Nonostante si parli e si discuta con intensità e in diversi contesti sulla “progettualità” (cos’è un buon progetto, come fare un buon progetto ecc.), il GOPP e il Quadro Logico sono sinora gli unici strumenti strutturati esistenti per la progettazione di interventi integrati (in settori più specifici, come per esempio nella progettazione formativa o in architettura, esistono metodologie ugualmente strutturate).

Certamente il valore aggiunto e la qualità di una progettazione di gruppo e “multiactor” sarà certamente maggiore di quella compiuta da una singola persona a tavolino, tuttavia l’adozione da parte di singoli professionisti di strumenti strutturati e dal significato condiviso può favorire una maggiore trasparenza e comunicazione nella famiglia di “chi fa progetti”.

L’obiettivo finale della metodologia GOPP di identificazione di un progetto è definire uno schema progettuale strutturato e completo. Questo schema si presenta nella forma di una matrice nota come Quadro Logico. Nel Quadro Logico sono riportati tutti gli elementi fondamentali dell’idea progettuale (obiettivi generali, obiettivo specifico, risultati, attività), gli indicatori e anche le condizioni esterne che concorrono a raggiungere gli obiettivi del progetto.

Per giungere a definire il Quadro Logico di un progetto, la metodologia GOPP prevede due fasi ben distinte, a loro volta articolate in sottofasi (v. Fig. 3).

**Fig. 3 Fasi e sottofasi della metodologia di progettazione
GOPP(Goal Oriented Project Planning)**

Fase di analisi
Definizione dell'entità Analisi degli attori-chiave Analisi dei problemi Analisi degli obiettivi Individuazione ambiti di intervento (<i>clustering</i>)
Fase di definizione dell'intervento
Scelta degli ambiti di intervento (<i>scoping</i>) Definizione della logica di intervento Analisi del rischio Definizione indicatori oggettivamente verificabili Programmazione temporale delle attività

La fase di analisi è composta dalle seguenti sottofasi:

- ◆ definizione/verifica dell'entità
- ◆ analisi degli attori-chiave
- ◆ analisi dei problemi
- ◆ analisi degli obiettivi
- ◆ identificazione ambiti d'intervento (*clustering*)

La fase di progettazione è composta da queste altre sottofasi:

- ◆ scelta degli ambiti d'intervento (*scoping*)
- ◆ definizione della logica di intervento
- ◆ analisi del rischio
- ◆ definizione degli indicatori
- ◆ programmazione temporale delle attività

L'illustrazione della metodologia di progettazione GOPP (identificazione di un progetto) sarà condotta facendo ricorso a un esempio riguardante le donne e il mercato del lavoro in Basilicata, descritto nel seguente quadro:

Case study: Donne e mercato del lavoro in Basilicata

Lo sviluppo economico attuale, basato su processi industriali ad alto contenuto tecnologico e sull'utilizzo di forza lavoro qualificata, non comporta un aumento complessivo degli occupati né nuove possibilità occupazionali per le forze di lavoro giovani e neppure il riassorbimento di quelle forze che erano state precedentemente espulse.

Per quanto riguarda le donne, si accentua il fenomeno dell'esclusione dal mondo del lavoro: vi sono molte donne che non si presentano neppure sul mercato del lavoro, visto che cominciano a pensare che il lavoro non ci sia e che quindi non valga la pena. Non si può non rilevare la carenza di servizi e strutture a supporto dell'integrazione sociale e lavorativa femminile.

In Basilicata il sistema produttivo locale sconta alcune debolezze strutturali che non facilitano il conseguimento di soglie più elevate di competitività ed efficienza che il mercato impone agli operatori economici. Le singole imprese non riescono a procedere a ristrutturazioni in grado di innalzare l'efficienza organizzativa interna e sul piano commerciale.

Sono ancora molte le aree depresse e svantaggiate in Basilicata, con carenza di strutture e infrastrutture, di centri di assistenza e di servizi, necessarie e indispensabili per l'incremento e lo sviluppo delle attività economiche. Lo stato di abbandono caratterizza, ormai da anni, queste zone, in cui anche attività tradizionali come l'agricoltura e l'artigianato registrano un certo grado di arretratezza, favorendo lo stato di degrado e di depressione economica della regione.

Redditi familiari ancora troppo bassi caratterizzano spesso queste zone depresse.

In un contesto economico così mobile, spesso i comportamenti delle donne in cerca di occupazione non si sono modificati adeguatamente: per molte l'unica sistemazione pensabile è un impiego sicuro per tutta la vita.

Molte donne lucane, seppur in possesso di titoli di studio mediamente elevati, vivono in zone montane dove non hanno accesso alle informazioni riguardanti le possibilità di occupazione. Mancano strutture di orientamento e assistenza in favore delle categorie socialmente svantaggiate.

Le donne avrebbero difficoltà ad accettare impieghi lontano dal proprio Comune di residenza perché non saprebbero dove lasciare i propri figli.

Molte donne non sanno scrivere il proprio curriculum vitae e non saprebbero sostenere un'intervista con il datore di lavoro.

Gli imprenditori sostengono che le donne lucane non sono in possesso di capacità e competenze professionali necessarie a inserirsi immediatamente nel mondo del lavoro. I Centri di formazione professionale impartiscono una preparazione obsoleta e dispongono di attrezzature che non si usano più nelle industrie della zona.

Secondo una recente ricerca condotta dall'IRSES, le donne lucane non hanno spirito imprenditoriale. Molte di esse hanno perso una precedente occupazione di tipo artigianale o industriale ma non sono state in grado di aprire una piccola attività, da sole o in proprio, pur avendo le capacità tecniche. Le donne intervistate nell'inchiesta hanno sostenuto che le condizioni di accesso al credito erano troppo gravose, così come le parcelle dei consulenti per l'avvio di una attività autonoma.

Molte donne non hanno la patente e non possono raggiungere un eventuale posto di lavoro negli orari richiesti. Il servizio di trasporto pubblico non copre adeguatamente l'insieme dei paesi montani.

Il costo dell'assunzione di un lavoratore neoassunto è oggi troppo alto perché imprese con margini ridottissimi di profitto se lo possano permettere.

1.4.1 La fase di analisi

Definizione/verifica dell'entità

L'entità, nella metodologia GOPP, non è altro che il tema, l'argomento su cui avviene l'esercizio di progettazione. Nel nostro esempio l'entità può essere definita come "Donne e mercato del lavoro in Basilicata".

Spesso l'entità è data, nel senso che è un elemento intoccabile da cui parte, per volontà di un cliente o di un ente finanziatore, il lavoro di progettazione. Altre volte invece, quando la progettazione è ancora lontana, tocca al facilitatore o al progettista definirla. Definire l'entità per una progettazione GOPP non è operazione semplice.

Essa non dovrà essere né troppo ampia, né troppo ristretta. Prendendo spunto dal nostro caso su "Donne mercato del lavoro in Basilicata", un esempio di entità troppo ampia è "Sviluppo socio-economico in Basilicata" o addirittura "Sviluppo socio-economico del Mezzogiorno". Il rischio di scegliere una entità troppo ampia è che su questa sarebbero coinvolti troppi stakeholders, così da rendere troppo complesso il lavoro di progettazione e di gestione dell'intervento, e che l'analisi della situazione e la conseguente progettazione rimarrebbero a un livello troppo generale, mentre in realtà la situazione di partenza tocca temi più specifici. Inoltre, una entità troppo ampia comporta la necessità di dotare l'intervento progettuale di risorse molto maggiori.

Un esempio di entità troppo ristretta invece può essere, nel nostro caso, "Strumenti per favorire la microimprenditorialità femminile in Basilicata". E' troppo ristretta perché limita già da adesso la portata dell'intervento progettuale a uno solo degli ambiti di intervento. Gli inconvenienti che derivano dalla scelta di una entità ristretta riguardano soprattutto il fatto che alcuni attori si sentirebbero tagliati fuori in partenza dal progetto (pensiamo in questo caso al mondo della scuola e della formazione, agli enti locali ecc.).

Ricordiamoci che l'entità delimita la situazione di partenza prima che l'esercizio di progettazione abbia luogo. E' quindi importante che essa non contenga ipotesi già troppo operative sui contenuti del progetto.

L'entità è importante anche perché costituirà di fatto il titolo o meglio il tema su cui avverrà il lavoro di contatto, negoziazione e progettazione tra gli attori, quindi è bene che tutti gli attori si riconoscano "in partenza" nell'entità.

Analisi degli attori-chiave

Questa analisi porta a definire qual è il tipo di contributo che ciascuno degli attori-chiave o stakeholders apporta all'entità (alla situazione di partenza, quindi, o al suo miglioramento) e qual è l'interesse o il "tornaconto" che ne ricava da un miglioramento di questa entità. L'analisi degli attori prende anche il nome di analisi funzionale (*functional analysis*). Essa assume maggiore rilevanza se condotta dal gruppo stesso degli attori, tuttavia può essere utile anche come schema di ragionamento in generale per un professional che sia chiamato a impostare un progetto su una determinata realtà.

Sempre seguendo il nostro esempio, la "matrice degli attori" può essere la seguente:

	Contributo	Interesse - aspettativa
Associazioni di donne	Conoscenza dei problemi	Aumento occupazione femminile
Imprese	Disponibilità ad assumere Conoscenza standard lavorativi	Manodopera più qualificata
Comuni dell'area	Risorse economiche Competenze legislative	Consenso
Centri di formazione professionale	Capacità didattiche Strutture (aule, laboratori ecc.)	Acquisizione nuove commesse
Società di sviluppo imprenditorialità	Know-how tecnico Fondi	Espansione dell'attività Visibilità pubblica

Nel nostro esempio possono esistere anche altri attori:

- Il Comitato pari opportunità
- le società di orientamento e formazione,
- l'Assessorato Reg.le Formazione Prof.le e Lavoro,
- le associazioni di categoria (artigiani, industriali, commercianti),
- gli Enti locali intermedi (provincia, Regione).

Generalmente il numero di attori-chiave in una determinata situazione è più elevato di quanto non appaia a una prima osservazione superficiale. Una ragione in più per adottare una metodologia di programmazione partecipativa strutturata.

Analisi dei problemi

Il primo vero passo della progettazione consiste in una identificazione dei problemi che esistono in una determinata situazione o, per meglio dire, relativamente all'entità prescelta. E' importante chiarire i due termini-chiave che si usano in questa fase di analisi (problema e obiettivo):

- un problema è una situazione attuale negativa,
- un obiettivo è una situazione positiva futura.

Può accadere, specialmente quando la progettazione è effettuata "a tavolino" da un esperto o da un progettista, che i problemi siano formulati:

- in forma positiva (es., "il problema è trovare forme efficaci di ...", o "il problema è il coordinamento")
- di "mancanza" di una certa soluzione (es. "mancanza di strutture di supporto per.."); è questo l'errore più tipico che una progettazione effettuata da un esperto può comportare; l'esperto è portato, in modo naturale, a "vedere" subito la soluzione o l'azione di cui è convinto portatore piuttosto che le cose negative che accadono oggi in una determinata situazione o territorio; "mancanza di ..", carenza di ..." o assenza di ..." sono dunque "soluzioni assenti" e possono a volte costituire un freno a una analisi più oggettiva dei problemi della realtà e influire non positivamente sulla qualità della progettazione;
- in maniera generica o astratta
- in termini di giudizi personali (es. "Inefficienza della Pubblica Amministrazione").

E' quindi importante che i problemi siano formulati a partire dalla realtà, non sulla base di idee, teorie o prefigurando soluzioni, seppure auspicabili. Quanto più l'identificazione dei problemi è basata sugli aspetti concreti e tangibili della realtà, tanto più il lavoro di progettazione sarà di qualità.

Le caratteristiche che devono avere i problemi identificati in questa fase sono le seguenti:

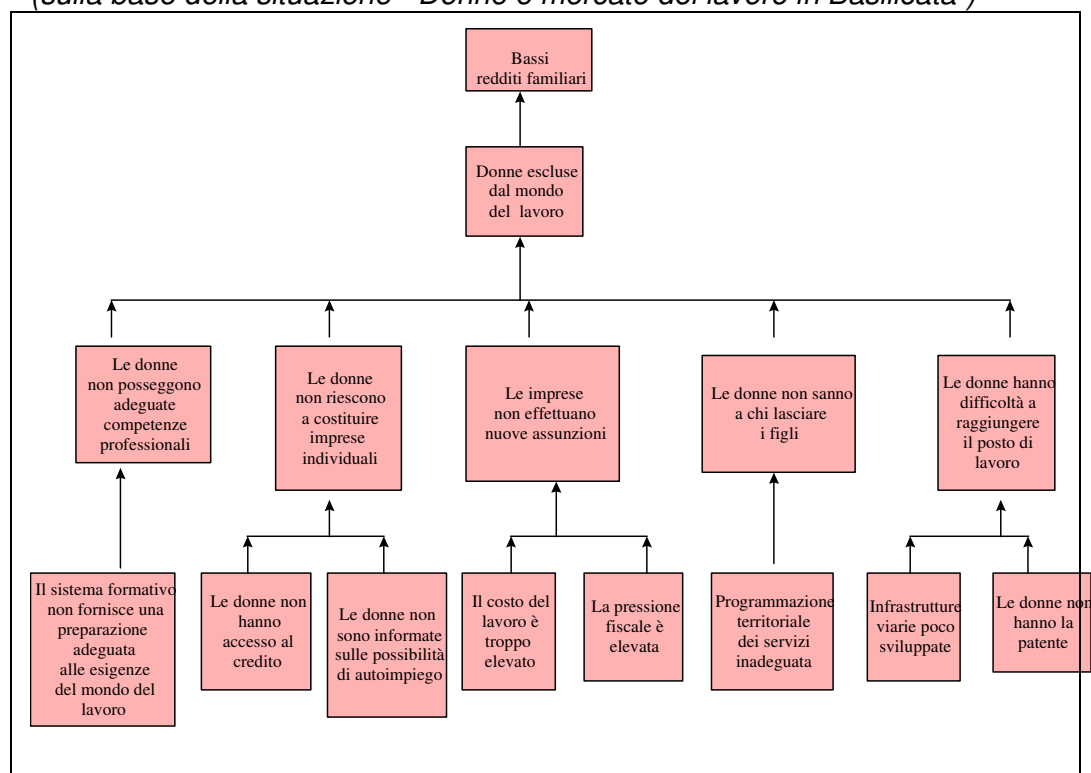
- reali, basati cioè su fatti concreti e non su idee o opinioni,
- oggettivi, basati su fatti certi e, se possibile, dimostrabili,

- espressi in termini negativi, che rappresentino quindi delle condizioni negative attuali e non delle soluzioni,
- chiari, comprensibili quindi da tutti,
- specifici, riferiti cioè a aspetti o elementi precisi (persone, luoghi, tempi, quantità, ecc.).

Il metodo GOPP privilegia l'identificazione dei problemi a quella dei bisogni, tipica della cultura formativa e progettuale tradizionale, giacché il problema fotografa una situazione negativa attuale e oggettiva mentre il bisogno, come si vedrà, esprime un desiderio soggettivo e sottintende già una soluzione. Una corretta individuazione dei problemi e una loro giusta gerarchizzazione in termini di causa-effetto costituisce un elemento fondamentale dell'attività di progettazione.

Una volta identificati i problemi, questi si collocano in un diagramma ad albero costruito secondo delle relazioni di causa-effetto dal basso verso l'alto (albero dei problemi, v. Fig. 4).

Fig. 4 Esempio di albero dei problemi
(sulla base della situazione "Donne e mercato del lavoro in Basilicata")



L'albero dei problemi è la raffigurazione sintetica della realtà attuale con tutti i suoi aspetti negativi.

Analisi degli obiettivi

Questa fase consiste nel trasformare in positivo l'immagine della realtà attuale (negativa) ottenuta con l'albero dei problemi.

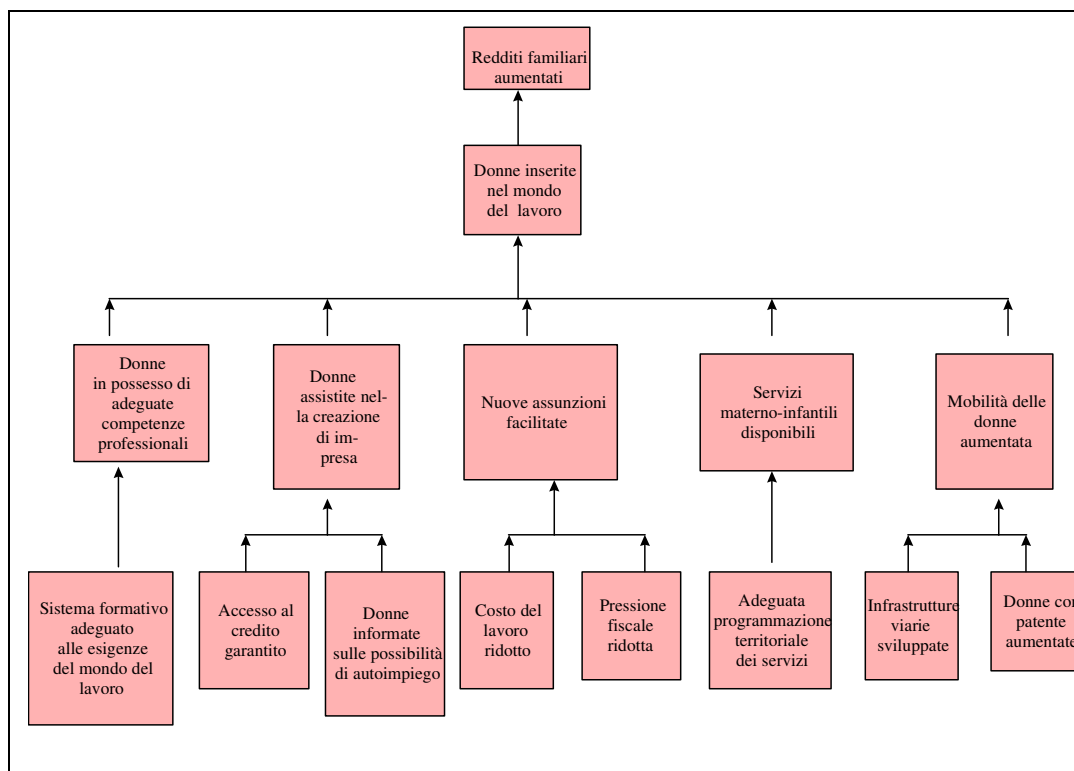
Tecnicamente è molto semplice: basta trasformare ogni condizione attuale negativa (problema) in una condizione positiva futura (obiettivo). Così facendo si ottiene l'albero degli obiettivi (v. Fig. 5).

L'operazione è semplice ma può esser fatta in modo impreciso, se non si ha familiarità con il meccanismo. E' frequente che le persone, anziché riformulare la condizione negativa (problema) in una condizione positiva futura (obiettivo), la riformulino come soluzione del problema stesso (attività). Esempio: se il problema è "Impiegati comunali non a conoscenza della normativa X", una riformulazione inesatta sarebbe "Corsi di aggiornamento per gli impiegati comunali sulla normativa X" anziché, come corretto, "Impiegati comunali informati sulla normativa X".

E' anche consigliabile esprimere gli obiettivi usando il participio passato (es. "occupazione giovanile aumentata", "stabilità monetaria raggiunta", "sicurezza stradale garantita"), perché così si esprime una condizione positiva

effettivamente raggiunta, mentre usare, come più delle volte accade, un verbo all'infinito (es. “aumentare l'occupazione”, “garantire la sicurezza stradale”) o un sostantivo (“aumento dell'occupazione”, “stabilità monetaria”) indica un'azione che è in divenire, che può essere quindi all'inizio o in punto qualsiasi del suo percorso, cosa più simile a una attività che a un obiettivo (inteso come condizione positiva raggiunta).

Fig. 5 Esempio di albero degli obiettivi

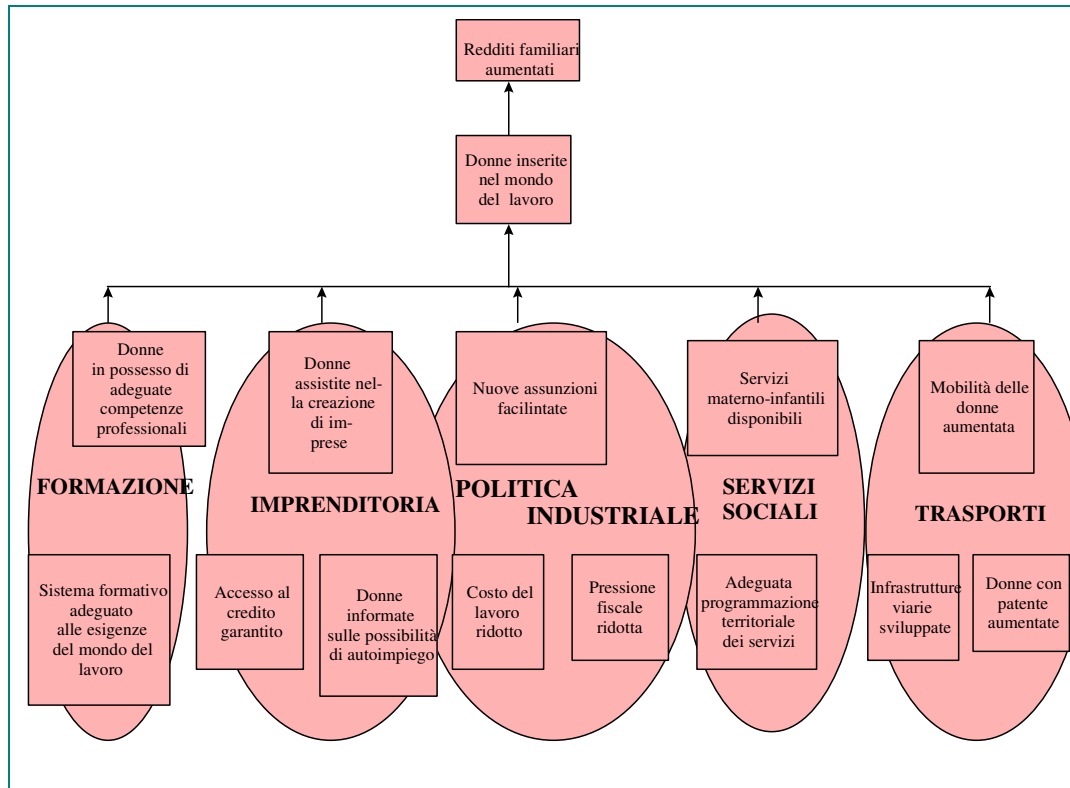


E' importante rilevare che questa semplice trasposizione dei problemi in obiettivi non costituisce l'individuazione degli obiettivi del progetto. Essa semplicemente descrive una raffigurazione positiva della realtà (della situazione) qualora tutti i problemi fossero risolti. Come si vedrà, infatti, il progetto potrà o dovrà scegliere di raggiungere solamente alcuni degli obiettivi così raffigurati.

Identificazione degli ambiti d'intervento

Costruito l'albero degli obiettivi, è opportuno individuare in esso gli ambiti o aree di obiettivi (*cluster*) affini a seconda delle competenze tecnico-professionali e/o istituzionali necessarie per raggiungerli. Nella Fig. 6 sono identificate, sulla base dell'esempio utilizzato, cinque ambiti o aree di intervento: la formazione, l'imprenditorialità, la politica industriale, i servizi sociali, i trasporti.

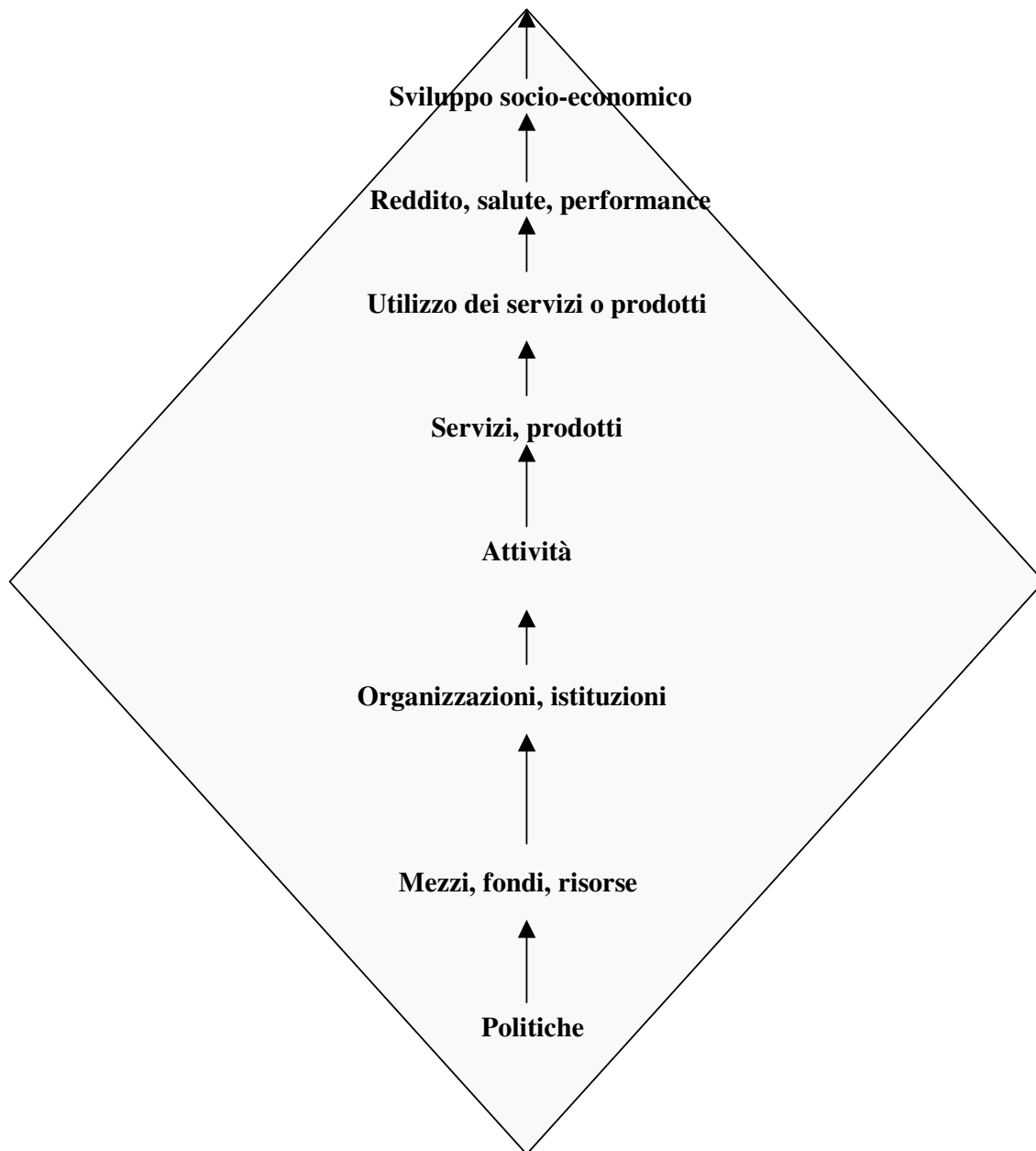
Fig. 6 Identificazione degli ambiti di intervento



L'albero degli obiettivi, permette di ricostruire la scansione logica con cui determinati obiettivi (quelli nella parte alta dell'albero) possono essere raggiunti. Esso infatti, se sufficientemente ricco e se ben costruito dal punto di vista logico, si articola in diversi livelli "standard", che ha senso leggere dal basso verso l'alto (v. Fig. 6).

Di norma, infatti, ciò che dà origine a un progetto o a una serie di progetti o interventi è una volontà politica (es. un programma o una legge) che mette a disposizione di determinati enti o istituzioni o organizzazioni una serie di mezzi e di risorse (finanziari, o tecnici). Grazie a questi, le organizzazioni realizzano delle attività che offrono servizi ai beneficiari finali del progetto, ovvero a quelle persone i cui problemi hanno in sostanza dato vita all'intervento stesso. Utilizzando i servizi, i beneficiari finali di norma conseguono un beneficio in termini di reddito, di salute, di performance o di benessere in generale. Questo, a sua volta, è capace di generare benefici di medio-lungo periodo nel resto della società, generando quello che si chiama in termini generali "sviluppo socio-economico".

Fig. 7 Modello di albero degli obiettivi



Su questa articolazione “per livelli” si tornerà con maggior dettaglio nelle prossime pagine, laddove si presenterà la matrice del Quadro Logico.

1.4.2 La fase di progettazione

Mentre nella fase precedente si è condotta una analisi generale della situazione, prescindendo da qualsiasi decisione sull'intervento che si desidera mettere in atto, in questa fase il “progettista” opera scelte inerenti il progetto e vero e proprio.

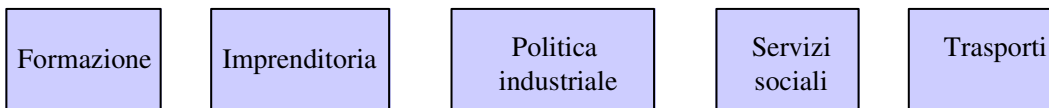
Scelta degli ambiti d'intervento

Questa sottofase porta a definire quale sarà la vera dimensione o portata del progetto. Infatti è molto poco probabile che il progetto che si sta identificando possa intervenire in tutti gli ambiti di intervento esistenti nell'albero degli obiettivi. Specialmente se l'analisi è stata condotta su di un'entità ampia, è verosimile che non sia possibile, per scarsità di mezzi finanziari o per mancanza di competenze istituzionali o tecniche o altro, intervenire in tutti gli ambiti di intervento dell'albero degli obiettivi.

E' necessario quindi operare una scelta. Normalmente questa scelta è effettuata in maniera negoziata tra gli attori, e i criteri fondamentali in base a cui questi eseguono la scelta sono i seguenti:

- interesse strategico (*mission* aziendale),
- rispondenza al piano di investimenti dell'organizzazione,
- urgenza,
- risorse umane disponibili (competenze tecnico-specialistiche),
- risorse finanziarie,
- fattibilità.

A scopo esemplificativo, si ipotizzi che il gruppo di attori-chiave interessati a realizzare un progetto su “Donne e lavoro in Basilicata” sia costituito da una società di formazione, una società di servizi di supporto alla creazione di impresa e un gruppo di Comuni dell'area interessata. Riprendendo in forma schematica gli ambiti di intervento già identificati:



i promotori potrebbero stabilire che il progetto opererà sui seguenti ambiti di intervento (o aree di obiettivi): formazione, imprenditoria e servizi sociali.

Gli attori decidono dunque di operare in quegli ambiti di intervento che più si confanno alle proprie competenze tecniche e istituzionali. I due ambiti di intervento (politica industriale e trasporti) su cui il progetto non interverrà non

sono tuttavia stati esclusi: si vedrà qui appresso, nella progettazione vera e propria, come essi verranno considerati.

La matrice di progettazione del Quadro Logico

A questo punto è opportuno illustrare lo strumento da utilizzare nella fase di progettazione vera e propria: il Quadro Logico (*Logical Framework*).

Come si è già detto, Il Quadro Logico è una matrice di progettazione, largamente usata nei programmi promossi dalla Commissione Europea e da altri organismi internazionali, molto utile per definire in maniera chiara i diversi elementi di un intervento progettuale e per visualizzarli in modo efficace, favorendo quindi anche una riflessione comune sul progetto. E' frequente infatti nelle organizzazioni complesse che i singoli professionisti diano significati diversi agli stessi termini. Si pensi, per esempio, a come può essere inteso e usato in modo diverso il termine "obiettivo" o "risultato" o "indicatore", senza che nessuno "abbia torto" o "ragione": quel che manca è una convenzione logica e terminologica che stabilisca in modo condiviso che "per noi" questo significa questo e via dicendo.

Prima di presentare il Quadro Logico nel suo formato standard completo, è opportuno spiegare qual è il significato della sua parte più significativa, la logica di intervento. La logica di intervento è articolata in quattro livelli, legati tra loro da un rapporto di causa-effetto in senso verticale, dal basso verso l'alto, secondo il quale le attività portano ai risultati, i risultati conducono al raggiungimento dello scopo del progetto e lo scopo contribuisce al raggiungimento degli obiettivi generali.

Fig. 8 Significato e definizione dei livelli del Quadro Logico

LOGICA DI INTERVENTO	DEFINIZIONE (Che cos'è ?)	SIGNIFICATO (A che domanda risponde ?)
Obiettivi Generali	I benefici sociali ed economici di medio e lungo termine al raggiungimento dei quali il progetto contribuirà	Perché il progetto è importante per la società ?
Scopo del progetto (Obiettivo specifico)	Il beneficio "tangibile" per i beneficiari (il miglioramento di una condizione di vita dei beneficiari o di una aspetto importante di una organizzazione)	Perché i beneficiari ne hanno bisogno ?
Risultati	I servizi che i beneficiari riceveranno dal progetto	Cosa i beneficiari saranno in grado di fare, di sapere o di saper fare grazie alle attività del progetto
Attività	Ciò che sarà fatto durante il progetto per garantire la fornitura dei servizi	Cosa sarà fatto per fornire i servizi ?

Di seguito vengono illustrati con maggiore dettaglio i quattro livelli della logica di intervento di un progetto.

- **Obiettivi Generali.** Essi sono i benefici sociali e/o economici di lungo termine per la società in generale (non solo e non tanto quindi per i beneficiari del progetto) ai quali il progetto contribuirà. Questi obiettivi non vengono raggiunti esclusivamente tramite il progetto ma con il contributo di altri interventi o progetti o programmi. Essi sono attinenti a diversi aspetti di carattere sociale ed economico, pertanto il singolo progetto potrà prevedere più obiettivi generali. E' importante sottolineare come il progetto non sia responsabile di raggiungere questi risultati.
- **Scopo del progetto.** (Anche definito come obiettivo specifico). Esso indica i benefici o il beneficio tangibile che i beneficiari otterranno mettendo a frutto i servizi che riceveranno nell'ambito del progetto. In particolare, lo scopo del progetto definisce l'aspetto o condizione della vita dei beneficiari che registrerà un miglioramento a seguito dell'utilizzo dei servizi forniti nell'ambito del progetto. Di norma, è opportuno che il progetto stabilisca un solo obiettivo specifico. A differenza degli obiettivi generali, a cui il progetto può contribuire insieme ad altri fattori, il progetto è direttamente responsabile del raggiungimento dell'obiettivo specifico. Per beneficiari di un progetto si intendono gli individui i cui problemi sono affrontati dal progetto e non il personale delle organizzazioni impegnate nella sua realizzazione.
- **Risultati.** Questi si riferiscono ai servizi che i beneficiari, o altri soggetti facenti parte del contesto specifico, otterranno a seguito delle attività realizzate nell'ambito del progetto. Essi definiscono cosa i beneficiari saranno in grado di fare, di sapere o di saper fare grazie alle attività del progetto. I risultati non riguardano le infrastrutture realizzate ma i servizi offerti nell'ambito di tali infrastrutture.
- **Attività.** Tale termine indica le azioni che saranno realizzate nell'ambito del progetto per fornire i servizi necessari ai beneficiari o ad altri soggetti.

E' importante sottolineare che mentre il progetto non è direttamente responsabile di raggiungere gli obiettivi generali (che ne costituiscono piuttosto la "giustificazione sociale"), esso è responsabile di conseguire l'obiettivo specifico, il cui raggiungimento determina l'efficacia del progetto stesso. L'obiettivo specifico di norma viene raggiunto dai beneficiari dopo che il progetto è stato portato a termine. Ciò che resta sul campo, a progetto appena terminato, sono i risultati, vale dire quello che i beneficiari sono in gradi di fare, di essere o di saper fare grazie alle azioni del progetto.

Nella pratica corrente viene utilizzata una definizione di obiettivi generali e di obiettivi specifici diversa da quella qui proposta. Nella accezione più comune l'obiettivo generale (spesso al singolare) è il fine ultimo, istituzionale del progetto (il macroobiettivo). Per obiettivi specifici si intendono poi quei sottobiettivo che tutti insieme portano al raggiungimento dell'obiettivo generale o, in un'altra accezione, delle specificazioni più di dettaglio dell'obiettivo generale.

Evidentemente anche questa accezione più comune implica una logica di causa-effetto tra obiettivi specifici e obiettivo generale. Se volessimo tradurre in termini di Quadro Logico questa terminologia, potremmo dire che l'obiettivo

generale (il macro obiettivo) è quello che nel Quadro Logico si chiama scopo del progetto od obiettivo specifico (in generale questo “macroobiettivo” esprime probabilmente già un beneficio per i beneficiari) e che gli obiettivi specifici sono quelli che il Quadro Logico chiama Risultati, cioè gli effetti più immediati del progetto.

Nulla vieta di utilizzare una terminologia piuttosto di un'altra. Il grande vantaggio del Quadro Logico è che la convenzione logica e terminologica è condivisa in partenza e ciò facilita la comunicazione tra chi deve progettare, valutare o comunque interagire sul progetto.

Di norma il Quadro Logico è, nella sua versione completa, presentato secondo il seguente formato:

Fig. 9 Formato completo del Quadro Logico

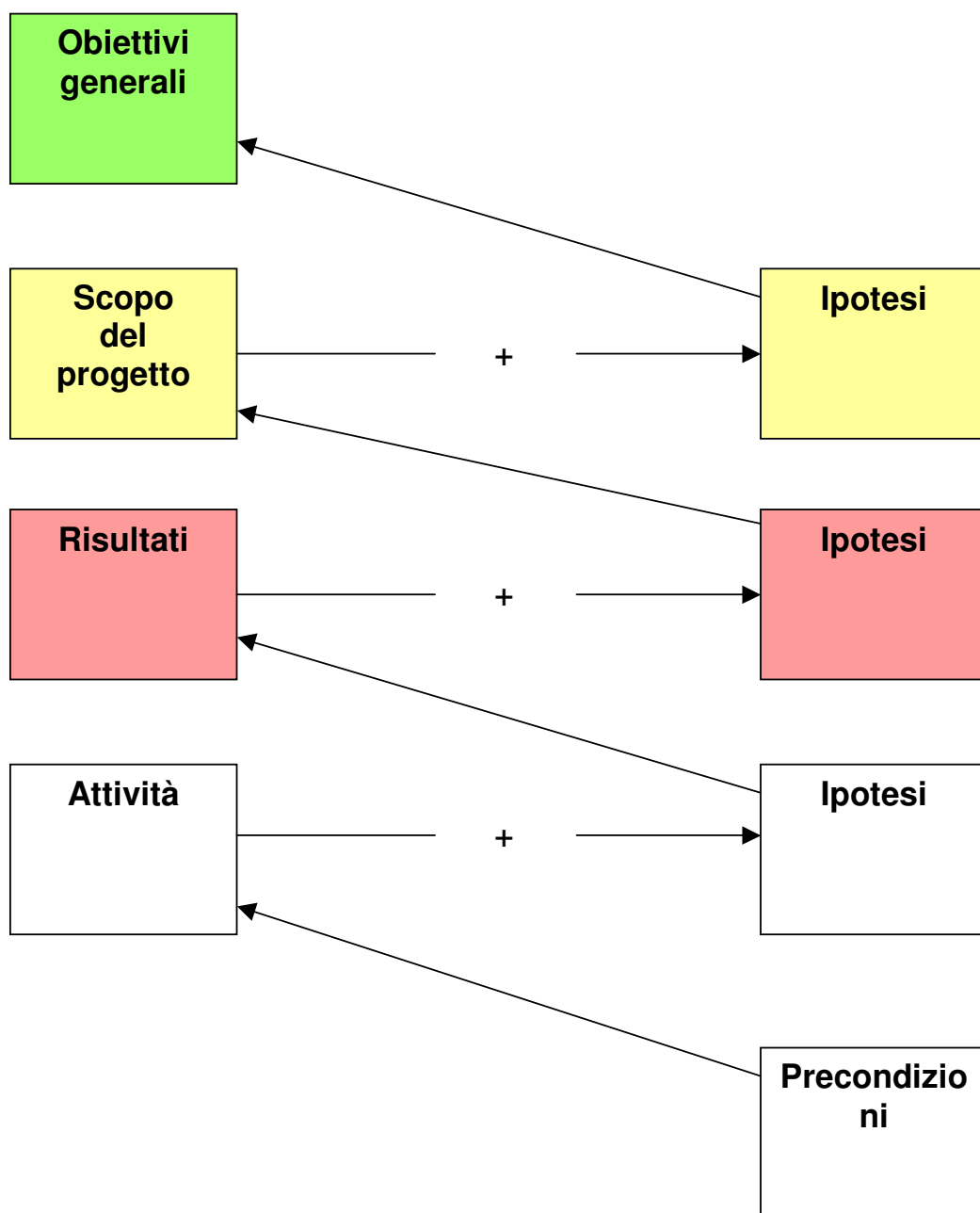
	LOGICA DI INTERVENTO	INDICATORI	FONTI DI VERIFICA	IPOTESI
Obiettivi Generali				
Scopo (Obiettivo specifico)				
Risultati				
Attività				
				Precondizioni

Alcuni aspetti del quadro logico risultano più chiari procedendo nel lavoro di progettazione, tuttavia si fornisce qui una illustrazione sintetica del funzionamento di questa matrice. Per ciascuno dei quattro livelli già descritti, che insieme rappresentano la logica di intervento del progetto, si identificano gli indicatori di raggiungimento, le fonti presso le quali reperire i dati a essi relativi e soprattutto le ipotesi, definibili come quei fattori o condizioni esterni al progetto ma importanti per raggiungere i risultati e gli obiettivi del progetto.

L'esistenza delle ipotesi scaturisce dalla considerazione che gli interventi progettuali, spesso per mancanza di risorse o di competenza degli attori, non possono operare in più settori allo stesso tempo. Questo fa sì che per raggiungere certi obiettivi cosiddetti finali, il progetto debba appunto “ipotizzare” che altre condizioni, assolutamente esterne e indipendenti dal progetto, si verifichino. Un semplice esempio può aiutare a chiarire il punto: i progetti

formativi per i disoccupati sono finalizzati a aumentare l'occupazione di costoro, tuttavia affinché questo obiettivo sia raggiunto questi progetti fanno implicitamente conto sull'ipotesi che altre condizioni (es. costo del lavoro per le imprese ridotto, domanda di determinati beni o servizi in crescita ecc.) si verifichino ma in modo del tutto indipendente dal progetto di formazione. Questo rapporto tra elementi interni al progetto e condizioni esterne è ben visibile nella Fig. 10.

Fig. 10 Funzionamento delle ipotesi



La Fig. 10 si legge in questo modo:

- lo scopo del progetto più le ipotesi al livello giallo portano a raggiungere gli obiettivi generali,
- i risultati del progetto più le ipotesi a livello rosa portano a raggiungere lo scopo del progetto,
- le attività più le ipotesi a livello bianco portano a raggiungere i risultati del progetto,
- le precondizioni sono quelle condizioni che devono pre-esistere per rendere fisicamente fattibili le attività.

In pratica le ipotesi sono un elemento di rischio per il progetto, essendo probabili ma non certe (sono ipotesi): se queste non si verificano il progetto rischia di non raggiungere i suoi obiettivi o i suoi risultati.

Definizione della logica di intervento e analisi del rischio

Riprendendo l'esempio fin qui citato, vediamo ora come si passa dall'albero degli obiettivi al Quadro Logico. Se l'analisi è stata condotta in modo esaustivo e accurato, la progettazione sarà quasi "automatica" nel senso che basterà seguire i legami di causa-effetto tra gli obiettivi e tener conto delle scelte fatte per ottenere gran parte del Quadro Logico.

Ricordiamo che nel nostro esempio il progetto su "Donne e lavoro in Basilicata" aveva scelto di operare negli ambiti di intervento "formazione", "imprenditoria" e "servizi sociali".

Prendendo spunto dalla scelta degli ambiti di intervento, la prima cosa da definire è l'obiettivo specifico (lo scopo) del progetto. E' importante infatti stabilire subito dove si vuole arrivare. Come ci si arriverà sarà poi deciso in seguito.

Lo scopo del progetto è il beneficio che i beneficiari otterranno utilizzando i servizi forniti dal progetto. Esso consiste in un miglioramento evidente della loro condizione di vita.

Lo scopo (**obiettivo specifico**) del progetto, nell'albero degli obiettivi, è quell'obiettivo che esprime in modo il più possibile chiaro un beneficio per i beneficiari e che è di norma situato al livello gerarchico immediatamente superiore al più alto (o ai più alti) degli obiettivi compresi negli ambiti di intervento prescelti.

In questo caso (v. Fig. 5), lo scopo del progetto può essere "Donne inserite nel mondo del lavoro". Esso in effetti si situa nella corretta posizione nell'albero degli obiettivi e indica una precisa condizione (lavorativa, nel nostro esempio) della vita dei destinatari che potrà essere migliorata dal progetto.

Stabilito lo scopo del progetto, si individueranno gli **obiettivi generali**. Questi si situano nell'albero degli obiettivi nei livelli superiori allo scopo del progetto. Nell'esempio qui riporta si trova "Redditi familiari aumentati". Tuttavia, nulla vieta di riflettere meglio su quali benefici potrà indurre lo scopo del progetto sulla società in generale, identificando altri obiettivi generali o riformulando

quanto individuato prima (“Incremento del numero di imprese locali”, “Aumento dell’occupazione nel settore manifatturiero”).

Per quanto attiene ai **risultati** del progetto, questi di norma seguono, nell’albero degli obiettivi, il livello gerarchico immediatamente inferiore allo scopo del progetto.

Nel nostro esempio (v. Figg. 5 e 6), vi sono cinque sott’obiettivi in questa posizione. Quelli che sono inclusi negli ambiti di intervento scelti dal gruppo (“Donne in possesso di adeguate competenze professionali”, “Donne assistite nella creazione di impresa”, “Servizi materno-infantili disponibili”) costituiranno i risultati del progetto.

I rimanenti due, “Nuove assunzioni facilitate” e “Mobilità delle donne accresciuta”, non dovrebbero rientrare tra i risultati del progetto perché appartenenti a ambiti di intervento su cui si è deciso di non intervenire. Tali fattori, insieme ad altri ulteriori che si potranno identificare in questo momento, vengono trattate come condizioni esterne e passate attraverso un semplice ma efficace algoritmo di analisi del rischio (v. Fig. 11) che permette di collocarle nella loro corretta posizione: o vengono tolte dal quadro logico in quanto non importanti, o vengono definitivamente considerate ipotesi, o vengono identificate come ipotesi-killer (con due possibili conseguenze in questo caso: o non si procede ulteriormente nella progettazione perché il progetto non raggiungerà i suoi obiettivi o si introduce quella condizione prima esterna come interna, come risultato o attività del progetto).

Fig. 11 Algoritmo per la valutazione delle condizioni esterne

	La condizione esterna è importante ?	
SI Sarà realizzata da altri soggetti (esterni al progetto) ?		NO Non includere nel quadro logico
Sicuramente	Non includere nel quadro logico	
Probabilmente	Includere come ipotesi nel quadro logico	
NO	La condizione esterna può essere realizzata all'interno del progetto ?	
SI Riformulare il progetto, includendovi la condizione		NO Attenzione ! <u>Ipotesi killer</u>

Una volta definita la dinamica dell'intervento (la logica di intervento che è IN, le ipotesi che sono OUT), per ciascun risultato che si intende raggiungere si dovranno individuare le **attività** che ad esso conducono.

Un errore frequente consiste nel confondere le attività con i servizi. Costruire, per esempio, un centro di orientamento per le donne costituisce un'attività, un'informazione accessibile costituisce il servizio, ovvero il risultato (o uno dei risultati) del progetto. L'elenco delle attività consente di comprendere cosa farà concretamente il progetto.

Al fine di dare maggiore concretezza al progetto può essere utile ampliare il Quadro Logico con due ulteriori matrici, collocate in termini logici e visivi al di sotto delle Attività.

La prima di queste, definita “matrice del come” (*how matrix*) illustra, sempre utilizzando relazioni causa-effetto, in che modo l'organizzazione o le organizzazioni responsabili di realizzare le Attività del progetto si organizzeranno per fare ciò.

La “matrice del come” funziona così:

	HOW MATRIX - LOGICA DI INTERVENTO
Obiettivi Generali	Realizzazione delle Attività (v. QL)
Scopo	Organizzazione X in grado di funzionare in modo efficiente e professionale
Risultati	Che cosa i funzionari o addetti dell'org. X saranno in grado di sapere, saper fare R 1, R 2, R 3
Attività	Cosa sarà fatto per ottenere i risultati A 1, A 2, A 3

Nei casi in cui, poi, sia prevista una attività di supporto e di consulenza alle organizzazioni responsabili di realizzare le attività, può essere utile definire una ulteriore matrice, al di sotto della “matrice del come”, che illustra in che modo le organizzazioni destinate a fornire supporto e consulenza si approntano a farlo (quest'ultima è la “matrice di supporto”, *support matrix*).

La *support matrix* si articola come la precedente:

	<i>SUPPORT MATRIX - LOGICA DI INTERVENTO</i>
Obiettivi Generali	Fornire consulenza e assistenza efficace alle organizzazioni o istituzioni
Scopo	Organizzazione di consulenza e assistenza in grado di funzionare in modo efficiente e professionale
Risultati	Che cosa i funzionari o addetti dell'org. saranno in grado di sapere, saper fare R 1, R 2, R 3
Attività	Cosa sarà fatto per ottenere i risultati A 1, A 2, A 3

Definizione degli indicatori

La definizione degli indicatori può essere effettuata sia nella fase di identificazione sia rimandata alla fase di progettazione esecutiva. Questo dipende da diversi fattori: il tempo disponibile, la necessità di farlo, il tema stesso ecc.

La definizione degli indicatori è un processo lungo che presuppone sia conoscenze metodologiche sia contenutistiche approfondite. Tuttavia riportiamo qui di seguito alcune definizioni che possono essere sempre utili se si affronta l'argomento.

Un indicatore è ciò che si può osservare nella realtà nel momento in cui si raggiunge un obiettivo (o un risultato). Esso, di norma, è costituito dai seguenti elementi:

- una variabile
- un *target-group*
- un tempo di osservazione
- un valore di riferimento

Ad esempio, nel caso di un obiettivo quale "Donne inserite nel mondo del lavoro" l'indicatore potrà essere: "Aumento dal 40 al 50% (valore di riferimento) del tasso di occupazione (variabile) delle donne con oltre 35 anni dei paesi delle aree montane della Basilicata (gruppo di riferimento) entro 3 anni (tempo di riferimento)".

Gli indicatori riguardano tutti e quattro i livelli del Quadro Logico e anche le ipotesi, sebbene non siano condizioni che è il progetto responsabile di

raggiungere. Quantificare un'ipotesi permette di essere molto più precisi e accurati nell'analisi del rischio.

Il Quadro Logico che potrebbe dunque scaturire dall'esempio "Donne e mercato del lavoro in Basilicata" è riportato nella Fig. 12.

Per semplicità abbiamo collocato come ipotesi, al solo livello dei risultati, le due condizioni che scaturivano dall'albero degli obiettivi e che erano state scelte, nella sottofase della scelta degli ambiti di intervento, come OUT.

La scelta del formato grafico è indifferente. Si può, come nella figura, costruire una colonna di indicatori accanto alla logica di intervento o si può anche indicare l'indicatore nella stessa casella dell'obiettivo o risultato.

Programmazione temporale delle attività

Il livello di dettaglio con cui si definiscono le attività di un progetto integrato nella fase di identificazione dipende dai casi. Generalmente questo livello non è molto approfondito ed è rimandato alla fase di progettazione esecutiva.

Può essere utile in ogni caso ordinare le attività previste prima in blocchi omogenei e successivamente di ordinare i blocchi in ordine cronologico (non importa se dal basso in alto o dall'alto in basso). Come ulteriore razionalizzazione, si possono numerare i blocchi (1.2.3. ecc.) e quindi le azioni che fanno parte di ciascun blocco, sempre in senso cronologico.

L'esperienza comunque dimostra che una più accurata pianificazione delle attività avviene in fase di progettazione esecutiva, con l'utilizzo di strumenti più specifici (PERT, diagramma di GANTT).

Fig. 12 Esempio di Quadro Logico del case study “Donne e mercato del lavoro in Basilicata”

	Logica di intervento	Indicatori		Indicatori		Indicatori	
Obiettivi Generali	Incremento del numero di imprese locali	Ind.:.....	Aumento dell'occupazione nel settore manifatturiero	Ind.:.....		Ind.:.....	
Scopo del progetto	Donne inserite nel mercato del lavoro	Aumento dal 40 al 50% del tasso di occupazione delle donne con oltre 35 anni dei paesi delle aree montane della Basilicata entro 3 anni		Ind.:.....		Ind.:.....	
Risultati	Donne in possesso di adeguate competenze professionali	Ind.:.....	Donne assistite nella creazione di impresa	Ind.:.....	Servizi materno-infantili disponibili	Ind.:.....	<i>Nuove assunzioni facilitate</i> <i>Mobilità delle donne aumentata</i>
Attività	Corsi di formazione professionale per donne	Ind.:.....	Creazione sportelli informativi sulla creazione di impresa	Ind.:.....	Reclutamento e formazione operatrici dell'infanzia	Ind.:.....	
			Tutoraggio personalizzato alla creazione di impresa	Ind.:.....	Creazione nuovi asili-nido	Ind.:.....	

2. La tecnica di valutazione ex-ante basata sul Quadro Logico

La valutazione ex-ante nel ciclo del progetto

Nell'approccio integrato del Project Cycle Management (PCM), uno dei principali strumenti è costituito dalla metodologia strutturata di valutazione ex-ante basata sul Quadro Logico (Logical Framework Analysis, LFA).

Nel ciclo di vita di un progetto, la valutazione ex-ante è quell'azione che, prima dell'inizio delle attività progettuali, permette all'eventuale finanziatore dell'intervento o agli stessi partner o promotori di giudicare la qualità del progetto stesso e, a seconda del momento, di apportare correttivi o di perfezionare il lavoro di progettazione. Un buon progetto, secondo il concetto di qualità che sottostà a questa tecnica di valutazione ex-ante, deve risolvere efficacemente e stabilmente i problemi dei beneficiari, cambiando in senso positivo la loro vita o alcune condizioni di questa.

Per quanto riguarda il momento in cui effettuare la LFA, questa si dimostra un efficace strumento di valutazione ex-ante al termine della fase di identificazione (v. Fig. 2 pag. 5) o, usando un altro linguaggio, di progettazione di massima. L'uso della LFA sarà tanto più proficuo quanto è integrato (multisetoriale, 'multiattore') l'intervento da valutare. La LFA, ad esempio, non è uno strumento adeguato per valutare proposte di tipo eminentemente tecnico (es. la ristrutturazione di una casa, un business plan, un corso di formazione).

E' evidente, quindi, che il formato ideale di una proposta da sottoporre a LFA è un documento di massimo 10 pagine, contenente gli elementi essenziali del progetto.

La LFA, oltre a fornire un giudizio sulla proposta esaminata, permette di identificare tutti quegli aspetti critici, quegli interrogativi, le 'questioni aperte' (inevitabili in fase di progettazione di massima) ai fini di un loro approfondimento nella prossima fase di progettazione esecutiva (o fattibilità). In altre parole, la LFA aiuta a stilare i 'terms of reference' dello studio o più in generale della fase di fattibilità.

Essa costituisce altresì, uno strumento molto potente per aumentare la capacità dei diversi operatori sia di riflettere individualmente sulla qualità e sulla natura dei progetti altrui e dei propri e sia di intavolare un dialogo significativo su un progetto con i promotori o con colleghi.

La LFA può altresì essere di immediato utilizzo per un perfezionamento di una proposta progettuale da parte della persona o del gruppo che l'ha precedentemente concepita.

2.1 La pertinenza

Il primo criterio di qualità che viene affrontato dalla LFA è la **pertinenza**. Esso determina in che misura la proposta progettuale è basata su problemi reali dei beneficiari.

La metodologia LFA prevede una procedura strutturata per valutare la pertinenza di un progetto³:

- leggere il testo evidenziando con un evidenziatore giallo i problemi e con un evidenziatore verde gli obiettivi; è bene chiarire che i problemi da evidenziare sono le condizioni negative relative ai beneficiari o agli attori-chiave del territorio o della situazione in cui si cala il progetto e non i potenziali problemi o rischi che il valutatore intravede in vista della sua realizzazione; per obiettivo si intende qui tutto ciò che il progetto intende realizzare, conseguire, ottenere, includendo sia gli interventi più concreti e immediati (azioni o attività) sia gli effetti e gli impatti di più lungo periodo (obiettivi o risultati, secondo le terminologie più comuni); una volta evidenziati, è utile scriverli su dei cartoncini (gialli per i problemi, verdi per gli obiettivi);
- una volta ottenuti questi due 'insiemi' (i problemi e gli obiettivi), può essere utile operare una riflessione, che costituisce di fatto una prima valutazione di pertinenza; basta osservare il numero dei problemi e la loro proporzione con gli obiettivi: spesso le proposte progettuali sono ricche di obiettivi (azioni, enunciazioni, obiettivi) ma scarse in termini di analisi dei problemi; se da questa prima osservazione i problemi appaiono scarsi o generici è lecito adombrare qualche perplessità sulla pertinenza dell'intervento;
- riformulare i problemi in obiettivi; questa operazione, identica a quanto si fa nella metodologia GOPP di identificazione di un progetto, consiste nel trasformare una condizione negativa attuale (problema) in una condizione positiva futura (obiettivo); è opportuno quindi riscrivere il problema riformulato su un cartoncino verde. L'operazione è semplice ma può esser fatta in modo impreciso, se non si ha familiarità con il meccanismo. E' frequente che le persone, anziché riformulare la condizione negativa attuale (problema) in una condizione positiva futura (obiettivo), la riformulino come soluzione del problema stesso (attività). Esempio: se il problema è "Impiegati comunali non a conoscenza della normativa X", una riformulazione inesatta sarebbe "Corsi di aggiornamento per gli impiegati comunali sulla normativa X" anziché, come corretto, "Impiegati comunali informati sulla normativa X". La ragione di questa riformulazione è che per confrontare, come si farà appresso, due 'insiemi' (i problemi da un lato e gli obiettivi dall'altro), è necessario che questi siano costituiti da elementi della stessa natura;
- confrontare gli obiettivi così ottenuti (i problemi riformulati) con gli obiettivi originari del progetto: se si trovano, nei due 'insiemi', due obiettivi identici, segnare con un asterisco uno dei due ed eliminare

³ E' molto utile, se non indispensabile, utilizzare per la LFA gli strumenti e i supporti della visualizzazione tipici dei workshop GOPP (cartoncini, evidenziatori, pennarelli, cartoncini, cartelloni ecc.).

l'altro; l'asterisco indica pertanto che 'sotto' a quell'obiettivo la proposta cita il corrispondente problema;

- segnare gli altri obiettivi con punto esclamativo: ciò significa che i problemi corrispondenti non sono menzionati nella proposta progettuale; infine, marcare con un rettangolo i cartoncini verdi che, originariamente citati nella proposta come problemi, non hanno però nelle dichiarazioni progettuali un obiettivo corrispondente; essi indicheranno quei problemi la cui soluzione non rientra tra gli obiettivi del progetto analizzato;
- collocare tutti gli obiettivi in un diagramma di causa-effetto (albero degli obiettivi);
- riflettere sui beneficiari e sugli stakeholders del progetto e sul livello del loro eventuale coinvolgimento nella identificazione dell'idea progettuale (sulla base delle informazioni del documento e sulla vostra personale percezione);
- operare una valutazione dell'albero degli obiettivi facendo attenzione a:
 - la proporzione e la posizione degli obiettivi contrassegnati da un asterisco (obiettivi i cui corrispondenti problemi sono menzionati nella proposta): quanto maggiore è il loro numero tanto maggiore è la pertinenza della proposta; quanto più sono collocati nella parte alta dell'albero tanto più il progetto è sensibile ai problemi dei beneficiari e quindi pertinente; di contro, se gli obiettivi con asterisco sono maggiormente presenti nella parte bassa dell'albero, è probabile che il progetto sia basato, più che su problemi reali dei beneficiari, su "soluzioni assenti" identificate da coloro che offrono questo tipo di soluzioni⁴;
 - la proporzione e la posizione degli obiettivi contrassegnati con il rettangolo; questi obiettivi sono stati ottenuti, nell'esercizio valutativo, trasformando i problemi citati nella proposta ma non affrontati dagli intenti progettuali; se essi sono presenti nella parte alta dell'albero, è probabile che si tratti di problemi "macro", che sono stati inseriti nel documento progettuale per illustrare lo scenario di un settore o realtà territoriale o situazione; se invece sono collocati nella parte medio-bassa dell'albero, essi sono probabilmente parte integrante della logica progettuale per cui è lecito domandarsi se questi saranno raggiunti a prescindere dall'azione progettuale; qualora non lo siano, o è presumibile che non lo possano essere, essi costituiscono un potenziale fattore di rischio per il progetto;
 - la proporzione e la posizione di obiettivi contrassegnati con il punto esclamativo (obiettivi i cui corrispondenti problemi non sono menzionati nella proposta): quanto maggiore è il loro numero tanto minore è la pertinenza della proposta; quanto più sono collocati nella parte alta dell'albero tanto più il progetto non appare basato sui problemi dei beneficiari e quindi non appare pertinente; di fronte a obiettivi di questo tipo, soprattutto se collocati nella parte medio-bassa dell'albero, è legittimo domandarsi: "E' questo il miglior modo per raggiungere quell'obiettivo?";
 - la presenza di "vuoti": sono quegli obiettivi sotto cui, nell'albero, non vi sono sottobiettivo destinati a raggiungerli (non vi è alcuna

⁴ Può essere utile a questo proposito riprendere il concetto di "soluzione assente" trattato a pag. 14.

- freccia sotto, in termini visivi); può essere utile chiedersi in che modo saranno raggiunti;
- verificare la completezza dell'albero paragonandola al modello di struttura "a diamante" dell'albero degli obiettivi presentata nella Fig. 7 a pag. 14; verificare in particolare se i livelli relativi a ogni attore o beneficiario sono presenti e chiaramente espressi (beneficiari finali, organizzazioni specializzate, enti istituzionali ecc.);
- applicare, soprattutto a livello dei "servizi" o "risultati" per i beneficiari finali, il principio del *forking*: chiedersi: "Che cos'altro è necessario per raggiungere questo obiettivo?";
- elencare (non solamente come esito dell'analisi dell'albero degli obiettivi ma durante tutto il lavoro) tutte le domande, le osservazioni, le 'questioni aperte' che la tecnica della LFA ha fatto sorgere nella vostra mente o nel gruppo: questo elenco costituirà una utile 'bozza di indice' per un eventuale futuro studio di fattibilità (fase di progettazione esecutiva).

La procedura descritta sinora costituisce in un certo senso la 'prima parte' dell'analisi. L'albero degli obiettivi che se ne ricava offre un'immagine completa non del progetto in quanto tale (ricordiamoci che gli obiettivi contrassegnati dal rettangolo non sono obiettivi del progetto) ma della situazione generale in cui esso si inquadra. Una analisi puntuale delle componenti interne del progetto viene infatti compiuta nella valutazione del secondo criterio della LFA, la coerenza interna (o logica verticale).

2.2 La coerenza interna

Il secondo macro-criterio che la LFA aiuta ad analizzare è la **coerenza interna**, o **logica verticale** (in inglese *feasibility*). La coerenza interna è massima quando il progetto è costruito in modo logico: le attività portano ai risultati, i risultati all'obiettivo specifico e così via.

Lo strumento-chiave per condurre questa valutazione è il Quadro Logico (v. pagg. 21-23).

Anche in questo caso la LFA prevede l'applicazione di una procedura strutturata:

- riflettere su chi sono i beneficiari o destinatari principali del progetto; spesso si può ritenere che un progetto sia rivolto a beneficiari diversi, tuttavia un buon progetto, anche di dimensioni medio-grandi, produce nella realtà benefici durevoli quasi sempre per una sola categoria di beneficiari ("beneficiari finali");
- identificare, nell'albero degli obiettivi, lo scopo del progetto (il beneficio, inteso come miglioramento sostanziale della vita o delle condizioni di vita dei beneficiari), riscriverlo su cartoncino giallo e collocarlo al corrispondente livello nel Quadro Logico; verificare dal documento progettuale se lo scopo così ottenuto risulta anche essere l'obiettivo principale o finale che il progetto intende raggiungere; è molto probabile infatti che il promotore del progetto sia interessato a realizzare comunque una certa attività e non sia consapevole (o non si senta responsabile) dei benefici o degli effetti che questa produce;
- identificare (se esistono) quegli obiettivi che nell'albero risultano essere gli effetti dell'obiettivo specifico, riscriverli su cartoncini verdi e collocarli

nel Quadro Logico al di sopra dell'obiettivo specifico (obiettivi generali); è probabile che nell'albero degli obiettivi (che, ricordiamolo, non è altro che la trasposizione visualizzata del documento progettuale) gli effetti dello scopo del progetto non siano menzionati. Può essere utile quindi formulare alcune delle 'domande aperte' proprio su questo tema (es. "Quale potrà essere l'effetto se l'obiettivo X è raggiunto?");

- identificare quegli obiettivi che nell'albero portano direttamente allo scopo del progetto e scriverli su un cartoncino rosa. Tra questi collocare quelli che il progetto realizzerà (contrassegnati da un asterisco o da un !) uno accanto all'altro in riga sotto all'obiettivo specifico (risultati) nel Quadro Logico. Collocare quelli che il progetto non realizzerà al livello dei risultati ma fuori dal Quadro Logico e considerarli per il momento come condizioni esterne; è molto probabile che i risultati, così come si ricavano dalla LFA, siano espressi in modo generico o addirittura assenti nell'albero degli obiettivi (così come nel documento progettuale); questa è l'occasione per formulare domande importanti sulla chiarezza o sul significato di alcune formulazioni; è noto che esiste un gergo da addetti ai lavori che questi stessi usano quando devono giustificare una azione o un obiettivo ancora generici ('es. 'la messa in rete degli attori-chiave', 'lo sviluppo integrato', 'la valorizzazione del territorio');
- identificare eventuali ulteriori condizioni esterne al progetto necessarie per raggiungere l'obiettivo specifico insieme ai risultati;
- applicare la procedura di valutazione delle condizioni esterne a tutte queste condizioni (cioè sia quelle derivanti dall'albero che queste ultime aggiunte successivamente); il risultato di questa analisi sarà che alcune di queste condizioni potranno essere identificate come ipotesi-killer e quindi un punto importante per i 'terms of reference' della progettazione esecutiva riguarderà il modo in cui il progetto intende far fronte a questa difficoltà;
- riformulare come attività quegli obiettivi che nell'albero conducono ai risultati, scriverle su cartoncini bianchi e posizionarle nel Quadro Logico sotto al risultato che producono. Se nell'albero non vi sono obiettivi che conducono ai risultati, formulare domande od osservazioni tipo "Quale attività il progetto intende fare per ottenere il risultato X?";
- una volta ricostruito il Quadro Logico, riflettere, partendo dal basso, sulla logica interna del progetto; particolare attenzione andrà posta alla probabilità di realizzazione delle ipotesi e sui rischi della loro mancata realizzazione per il raggiungimento dello scopo del progetto; anche in questo caso è opportuno predisporre un elenco, una 'checklist', di tutte le osservazioni, le critiche, e le questioni aperte su cui imbastire la preparazione dello sviluppo ulteriore della fase di progettazione.

2.3 La sostenibilità

Secondo la LFA, una buona proposta progettuale deve dimostrare, già in fase di progettazione, che realizzando quelle azioni, con le appropriate risorse, determinati benefici sono assicurati definitivamente per i beneficiari.

È bene fare attenzione, perché è il contrario di quanto normalmente si intende con 'continuazione o follow-up delle azioni del progetto'.

Per valutare quindi la sostenibilità di una proposta progettuale in fase di identificazione, è opportuno verificare se questa, per garantire la durata nel tempo dei benefici, tiene sufficientemente conto dei seguenti aspetti:

- il sostegno politico al progetto;
- l'uso di tecnologie appropriate; molto spesso, infatti, soprattutto nei progetti di sviluppo, il raggiungimento di un beneficio costante è dato proprio dall'utilizzo di determinate tecnologie, le quali però possono rivelarsi o a rischio di obsolescenza o di difficile gestione da parte dei beneficiari stessi;
- la tutela ambientale; se il beneficio da parte dei beneficiari è ottenuto estinguendo risorse naturali o danneggiando l'ambiente è presumibile che questo beneficio non sia duraturo;
- differenze socio-culturali o di genere; spesso pregiudizi o fattori di tipo culturale possono essere un ostacolo molto forte per il raggiungimento di benefici stabili per i beneficiari (si pensi alla condizione femminile in certi Paesi del mondo, o alle stesse difficoltà di inserimento sociale e lavorativo dei cosiddetti gruppi svantaggiati);
- capacità manageriali; quei progetti in cui si prevede la creazione di attività imprenditoriali di cui sono titolari i beneficiari possono andare incontro a difficoltà notevoli se le capacità gestionali di questi non sono consolidate e provate;
- redditività economica: è il caso di quei progetti che si basano su una idea-business per garantire benefici ai beneficiari: la redditività di questa idea va valutata già in fase di valutazione ex-ante per non finanziare progetti inutili e che offrirebbero solo frustrazioni ai beneficiari.

Copyright © Federico Bussi 2002