



Nei tre paragrafi che compongono il presente allegato si intende fornire sia una rapida visione riguardo agli aspetti istituzionali che attengono al M&V nella Cooperazione Italiana, sia illustrare gli strumenti di programmazione utilizzati nell'APS dalla DGCS, ma anche comunemente utilizzati in ambito internazionale.

Per far questo i prossimi tre paragrafi tratteranno rispettivamente:

- l'aspetto istituzionale dell'M&V nell'APS
- il Ciclo del Progetto
- il Quadro Logico (*Logical Framework*)

Questo allegato ha un valore puramente didattico ed è rivolto a chi per la prima volta si accinga ad affrontare le problematiche legate al M&V nell'APS, e dunque, per una trattazione esaustiva, si consiglia la lettura dei Manuali Proval (MAE) e *Project Cycle Management* (Commissione Europea 1993 e 2001). Per chi invece ricercasse puntuali approfondimenti è utile la consultazione degli altri testi della Bibliografia del presente Manuale.

6.1 Contesto istituzionale

Contesto	La redazione del Manuale di M&V si inserisce in un processo di qualificazione della gestione degli interventi (politiche, programmi e progetti) della DGCS. L'adozione di precise metodologie di M&V è condizione necessaria per garantire omogeneità ed efficacia alla gestione dell'APS da parte della DGCS e degli altri enti finanziatori.
Percorso storico	Qui di seguito sono riassunte alcune tappe del processo di qualificazione dell'azione svolta dalla DGCS.
1983/84	Nell'ambito di applicazione della Legge 38/77, è stato effettuato un primo tentativo di valutare azioni di cooperazione per paese e di sperimentare l'impiego di un nucleo di valutazione.
1987	La legge 49/87 prevede compiti di valutazione affidati all'UTC della DGCS e al NVT del Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo incaricato di vagliare le iniziative sottoposte ad approvazione. Un rapporto sull'Italia della Commissione Europea (B. E. Cracknell, 1990, <i>Seventh Country Report: Italy</i> , EEC Commission and Member States Review of Effectiveness and Feedback Mechanisms, Brussels) propose il rafforzamento delle azioni di valutazione da intendersi come "funzione specifica e distinta" dalle altre, e sollecitò l'introduzione di un approccio più sistematico al Ciclo del Progetto e della metodologia del QL.



- 1991 La DGCS promuove uno studio pubblicato dall'IPALMO (Fanciullacci D., Guelfi C., Pennisi G. - a cura di - 1991, "Valutare lo sviluppo". 2 Volumi, IPALMO, Roma)
- 1992 Nel 1992 la DGCS istituì un apposito gruppo di lavoro UTC, PROVAL (PROcedura per la VALutazione) incaricato di "razionalizzare la procedura di valutazione" relativa a tutto il Ciclo del Progetto da adottare in seno alla DGCS.
- 1993 Nel 1993 (Delibera n. 135), il Comitato Direzionale formalizzò l'importanza della valutazione come funzione separata da quella operativo-gestionale nella Cooperazione Italiana, sulla base del Piano di Intervento del PROVAL. Il concetto che è alla base della separazione – anche fisica – tra le due funzioni deriva da ovvie ragioni di oggettività e trasparenza.
- Nel corso dello stesso anno, il NVT decise di adottare i "Principi per la valutazione dell'aiuto allo sviluppo del DAC" (OCSE-DAC, 1991, *Principles of the Evaluation of Development Assistance*, Paris) che il Governo italiano aveva sottoscritto insieme ai paesi membri dell'OCSE per la valutazione delle iniziative. Le azioni di valutazione erano così definite in questo documento: "Esse riguardano principalmente l'analisi, sistematica e oggettiva, della formulazione (valutazione ex-ante), della realizzazione (valutazione in itinere) e a conclusione dei risultati ottenuti (valutazione ex-post) di un progetto, un programma o una politica di cooperazione al fine di contribuire a determinare la sua efficacia, l'efficienza, la sostenibilità, la correttezza e la rilevanza dei suoi obiettivi".
- 1995
Manuale Proval Nel 1995 (Delibera n.43 del 28 luglio) il Comitato Direzionale approvò il Manuale Proval (MAE - Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, giugno 1995, "Gestione del Ciclo del Progetto", Proval, Roma. - Emanuela Benini, Domenico Bruzzone, Massimo Candelori, Corrado Dell'Agli, Dario Loda, Lodovica Longinotti, Giorgio Sparaci, Massimo Tommasoli). In tale Manuale venne adottato, applicandolo al contesto organizzativo della DGCS, l'Approccio Integrato alla gestione degli interventi e il QL che erano stati formalizzati nel Manuale della Commissione europea del 1993. Le attribuzioni della funzione valutativa vennero specificate e distinte da tutte le altre funzioni connesse allo svolgimento dell'azione di Cooperazione allo Sviluppo (tecnico-programmatoria, tecnico-operativa, giuridico-amministrativa, decisionale).
- 2000 L'Unità di Valutazione della DGCS, come "struttura a livello dirigenziale" per la cooperazione allo sviluppo è stata istituita l'1.1.2000 nell'ambito della riorganizzazione della DGCS ai sensi dell'Art. 10 del D.L. n. 267/99 e dell'Art. 16 del D.M. n. 29/3466 del 10.9.1999 per la pianificazione e la valutazione in itinere ed ex-post delle iniziative di cooperazione e per la retroazione dei risultati.

6.2 Il ciclo del progetto

Obiettivi	<p>Il Ciclo del Progetto definisce la sequenza delle azioni necessarie e prestabilite effettuate per ciascun progetto. Finalità dell'adozione del Ciclo del Progetto sono:</p> <ul style="list-style-type: none">• rendere l'operato della DGCS omogeneo e trasparente• minimizzare il rischio di fallimento dei progetti finanziati
Fasi del Ciclo del Progetto	<p>Il metodo del ciclo del progetto distingue le seguenti sei fasi:</p> <ol style="list-style-type: none">1) programmazione indicativa2) identificazione3) formulazione4) finanziamento5) realizzazione6) valutazione
Caratteristiche del Ciclo del Progetto	<p>Si distinguono tre caratteristiche (comuni ad ogni tipologia di intervento):</p> <ul style="list-style-type: none">• il ciclo definisce le azioni chiave, le informazioni necessarie, la responsabilità ad ogni livello, per ciascuna fase• le fasi sono progressive: in generale non è possibile iniziare una fase se non è completata quella precedente, occorre la decisione per procedere da una fase a quella successiva• è ciclico poichè la valutazione conclusiva trasferisce l'esperienza degli interventi appena conclusi nel disegno degli interventi futuri (retroazione) <p>Contenuti e funzioni di ciascuna delle sei fasi del Ciclo del Progetto possono essere sintetizzati come segue:</p>
<u>Programmazione Indicativa</u> Identificazione priorità settoriali e principali obiettivi	<p>1) Programmazione Indicativa: si analizza il contesto territoriale e settoriale identificando problemi, vincoli e opportunità ai quali l'azione di cooperazione dovrà indirizzarsi. Identifica i principali obiettivi e le priorità settoriali dell'attività di cooperazione. È effettuata dall'EF in collaborazione con il PB.</p>
<u>Identificazione</u> Studio di prefattibilità Valutazione ex-ante Documento di Identificazione	<p>2) Identificazione: rappresenta l'esito della selezione tra le possibili idee progettuali per un intervento già sottoposte a uno specifico Studio di prefattibilità. Di norma è effettuata dai funzionari incaricati dell'attività di cooperazione su politiche/programmi specifici in collaborazione con il Governo del paese destinatario dell'intervento e con la partecipazione dei beneficiari.</p>
<u>Formulazione</u> Studio di fattibilità Valutazione ex-ante	<p>3) Formulazione: la strategia selezionata nella fase precedente è sottoposta ad uno studio approfondito per elaborare il piano di lavoro (SF). Sia i beneficiari che gli altri portatori d'interesse partecipano alla definizione dettagliata delle modalità dell'intervento.</p>
<u>Finanziamento</u> Valutazione ex-ante Proposta di finanziamento Accordo di Progetto	<p>4) Finanziamento: la proposta è istruita dall'Ente Finanziatore e sottoposta alla decisione di concedere o meno al finanziamento. Se la decisione è favorevole è sottoscritto l'AP e sono definite le modalità di concessione delle risorse finanziarie e di realizzazione dell'intervento.</p>



Realizzazione

Piani operativi, contratti, rapporti, monitoraggio, convenzioni
Valutazione in itinere

5) Realizzazione: delle previste attività di produzione o di servizio; questa fase è coordinata dall'EE, svolta dall'ER e controllata dall'EF. Contratti e convenzioni sono generalmente assegnati con una gara d'appalto (tranne iniziative promosse da ONG, o realizzate da OOII). Durante questa fase si avvia l'azione di **monitoraggio** e, quando necessario, **la valutazione in itinere**.

Valutazione

Rapporto Finale
Valutazione finale
valutazione ex-post

6) Valutazione: al termine della realizzazione dell'intervento si procede alla **valutazione finale** per verificare gli effetti a breve termine e a lungo termine e trarre insegnamenti per il futuro. A dovuta distanza temporale dalla valutazione finale, può essere effettuata una valutazione ex-post dell'intervento.

L'approccio integrato

L'Approccio Integrato è il metodo utilizzato per gestire il concatenamento delle sei fasi del Ciclo del Progetto, basato sul formato unico per tutti i documenti di fase (vedi Tab. 3.1 "Indice-tipo dello Studio di Fattibilità" - pag 30).

6.3 Il quadro logico

Un intervento di APS deve innanzitutto possedere una coerenza logica che si esprime nella dimostrazione della capacità di poter raggiungere un certo obiettivo attraverso lo svolgimento di una serie di azioni tra di loro logicamente collegate.

A livello internazionale tale processo logico ha trovato ormai da anni una sua forma codificata nella metodologia del Quadro Logico (QL), recepita dalla DGCS con l'adozione del Manuale Proval.

Quadro logico

Il Quadro Logico è una metodologia che permette di elaborare in forma integrata i rapporti tra gli elementi essenziali di un intervento (Obiettivi generali, Obiettivo specifico, costi, Risultati, Attività e Risorse). Il QL è uno strumento che serve per strutturare la logica delle attività dell'APS, basato sulla rappresentazione matriciale delle attività che compongono l'intervento. Il QL è stabilito nella fase di Identificazione e Formulazione del Ciclo del Progetto, ed è strumento essenziale per l'azione di M&V.

Tutte le informazioni raccolte e organizzate dal QL sono riportate in una matrice definita come quella rappresentata dalla fig. 6.1.

Fig. 6.1 Il quadro logico

1 Logica dell'intervento	2 Indicatori	3 Fonti di verifica	4 Condizioni
Obiettivi generali			
Obiettivo specifico			
Risultati attesi			
Attività	Risorse	Costi	
			Precondizioni

La logica dell'intervento definisce la consequenzialità causa-effetto che correla le differenti

componenti del Progetto, che è alla base della strategia di intervento individuata. Il flusso di correlazioni va considerato dal basso verso l'alto (Risorse-Attività-Risultati attesi-Obiettivo specifico-Obiettivi generali). Nel flusso di correlazioni non devono presentarsi inconsistenze (insufficienze o inadeguatezze di risorse, attività, risultati, ecc.) ed incongruenze (correlazioni logiche non evidenti o indirette)", Manuale Proval Cap. 2.

Nelle quattro righe della **prima colonna** (chiamata *Logica dell'Intervento*) sono indicati:

- Obiettivi generali (obiettivi socio-economici di sviluppo come definiti a livello di politica o di programma)
- Obiettivo specifico dell'intervento che si desidera conseguire ("uno e uno solo")
- Risultati attesi (beni e servizi che generano benefici per il GD) che insieme concorrono al raggiungimento dell'OS
- Attività (azioni eseguite durante la realizzazione dell'intervento, per il raggiungimento dei singoli risultati)

Nella **seconda colonna** (chiamata degli *Indicatori*) si riporta:

- nelle prime tre righe, una definizione qualitativa e una specificazione quantitativa tramite opportuni indicatori
- nella quarta riga, una stima delle Risorse fisiche e non fisiche necessarie per eseguire ciascuna attività

Nella **terza colonna** (chiamata *Fonti di verifica*) si indicano:

- nelle prime tre righe, dove e in quale forma saranno reperite le informazioni per assegnare dei valori agli indicatori della colonna precedente
- nella quarta riga, i costi stimati e la fonte di finanziamento per la mobilitazione delle risorse stimate come necessarie

Nella **quarta colonna** (chiamata *Condizioni* ossia le ipotesi favorevoli il cui mancato verificarsi può impedire il corretto svolgersi dell'intervento o inficiare il conseguimento di Risultati e Obiettivi) si indicano:

- nelle prime quattro righe i fattori esterni (fuori dal controllo diretto dell'intervento), essenziali per il raggiungimento di: Obiettivo specifico, Risultati attesi, Attività (rispettivamente)
- sotto vengono indicate le *Precondizioni* che devono essere soddisfatte prima che abbia inizio la realizzazione del progetto

Il QL può essere elaborato da singoli soggetti o enti, tuttavia è essenziale che partecipino alla fase di elaborazione, gli attori e portatori di interesse che intervengono nell'azione di cooperazione.



Esempio

Quadro logico caso studio

	1 Logica dell'intervento	2 Indicatori	3 Fonti di verifica	4 Condizioni
Obiettivi generali	Miglioramento delle condizioni sanitarie e sociali della popolazione della REA	Speranza di vita alla nascita in REA (da 42 anni a 48 con intervento)	Statistiche ufficiali nazionali e internazionali	
Obiettivo specifico	Ridurre l'incidenza della TBC nell'area di intervento da 312 casi su 100000 abitanti a 150 su 100000 con intervento	Incidenza della TBC nel distretto di Bomara da 312 casi su 100000 abitanti a 150 su 100000 con intervento (fine 2020)	Dati contenuti nel rapporto di monitoraggio e nel rapporto di valutazione	Stabilità politica ed efficienza amministrativa Grado di risposta della popolazione
Risultati attesi	1 Dispensario anti TBC costruito attrezzato e funzionante 2 90% dei nuovi casi di TBC identificati 3 Guarigione ottenuta nel 70% dei nuovi casi di TBC 4 Riqualificazione degli operatori sanitari effettuata	<ul style="list-style-type: none"> N° persone che hanno accesso ai servizi per la diagnosi della TBC sul totale della popolazione del distretto (dal 25% al 90%) Percentuale di malati che segue l'intero ciclo di trattamento di cura (dal 20% senza intervento al 90% con intervento) 	Registri medici, schede paziente e documentazione amministrativa	Impegno del Ministero a contribuire alla copertura dei costi di gestione. Acquisire la struttura al termine dell'intervento
Attività	1 Costruzione ambulatorio 2 Acquisto e installazione di arredi e attrezzature medicali 3 Formazione del personale 4 Analisi diagnostica e di laboratorio 5 Distribuzione farmaci 6 Campagna di informazione sull'attività del presidio 7 Gestione del presidio 8 Monitoraggio e valutazione 9 Studio di fattibilità 10 Imprevisti	Risorse a) Acquisto del terreno b) Materie prime, manodopera e servizi c) Acquisto di attrezzature mediche d) Acquisto di attrezzature non mediche e) Acquisto di un Set di materiale di consumo f) Utilizzo di personale specializzato g) Utilizzo di personale medico ed infermieristico Utilizzo delle attrezzature h) Utilizzo di personale medico ed infermieristico i) Farmaci l) Utilizzo di canali radio, di materiali e personale per redazione di opuscoli, utilizzo di personale e materiali per seminari con autorità locali m) Utilizzo di personale amministrativo, acquisto di energia, spese generali, manutenzioni n) Utilizzo personale specializzato o) Utilizzo personale specializzato p) Imprevisti	Costi (euro) 1.291 15.245 30.987 50.613 10.846 12.550 170.143 (si vedano le corrispondenti voci riportate sopra) 85.071 95.888 32.629 7.876 17.560 13.944 18.713 Totale costi investimento (a-f)+(n-p) 171.749 Totale progetto 563.356	
Precondizioni				
				Concessione autorizzazioni e licenze