Come applicare l’Approccio di Quadro Logico ai Programmi di Sviluppo Rurale

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | July 20, 2017

‹‹a program logic model is a picture of how your program works»
***W.K. Kellog Foundation**, 1998, p. 35*

Il mio post del 5 luglio [“La ‘logica’ dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali”] è stato, da alcuni, criticato per il modo in cui ho applicato l’**Approccio di Quadro Logico (AQL)** ai **Programmi di Sviluppo Rurale (PSR)** regionali.

Immagine ex Pixabay

Qui confermo che l'**AQL** può essere applicato anche a questi particolari Programmi "complessi" (settoriali) che sono i PSR regionali.
A tale riguardo, riconosco parimenti che l'AQL – il fondamento metodologico della formulazione dei Programmi complessi pluriennali – trova un'applicazione alquanto particolare nel caso dei Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE)** che sostengono le politiche territoriali dell'UE, fra cui le misure di sviluppo rurale del II pilastro della **Politica Agricola Comune (PAC)** [1].
I Programmi cofinanziati dal Fondi SIE, infatti, sono informati a più livelli di obiettivi (strategici o generali, specifici e operativi) e a un dato set di operazioni (interventi), che sono già stabiliti, a monte, da accordi fra gli Stati Membri che vengono certificati nei Regolamenti del Parlamento Europeo e del Consiglio e in altri atti di diritto derivato dell'UE, fra cui i vincolanti regolamenti di esecuzione della Commissione Europea.

Anche nel caso dei PSR cofinanziati dal FEASR, pertanto, si registra sovente un palese scollamento fra il primo pilastro fondamentale dell'AQL, ossia l'**analisi dei problemi** e l'altro pilastro, ossia, l'**analisi degli obiettivi** (in merito si veda

di nuovo il post del 5 luglio).
Nei PSR, infatti, la definizione dei **problemi** (indicati nei PSR come "**fabbisogni**") segue, fondamentalmente, il percorso analitico ormai consolidato, articolato in tre strand:
• analisi del contesto socio-economico;
• analisi del contesto legislativo (e di vincoli amministrativi all'attuazione degli interventi), del contesto di **policy** e delle "lezioni dell'esperienza" delle precedenti programmazioni;
• **analisi SWOT**, che consente di delineare *Strengths* (forze), *Weaknesses* (debolezze), *Opportunities* (opportunità) e *Threats* (minacce) di un dato contesto.

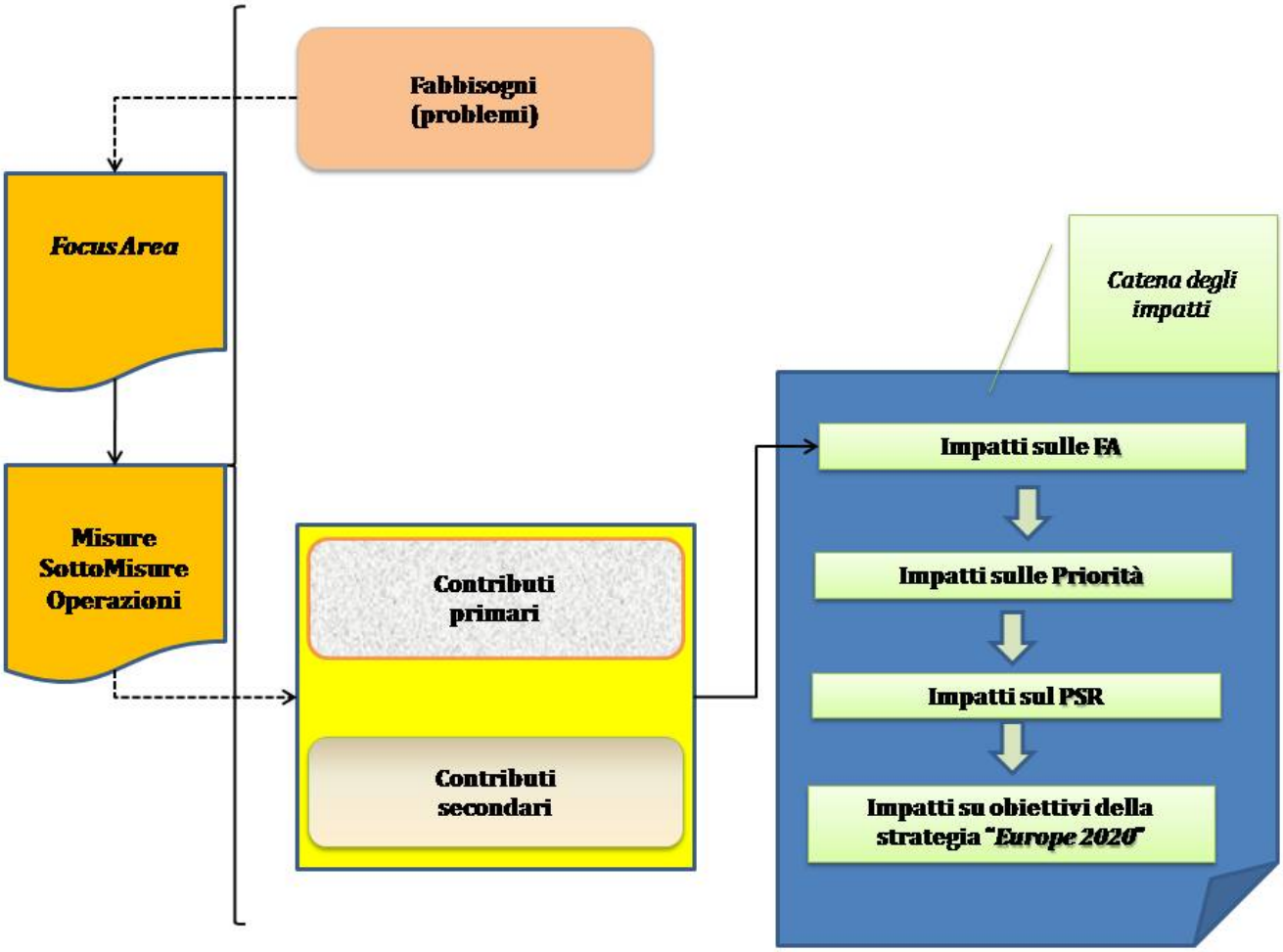
Sulla base di queste analisi il programmatore regionale definisce il set di fabbisogni prioritari (problemi) da affrontare. Nel caso del PSR Lazio, ad esempio, i fabbisogni sono 44.
A questi fabbisogni, tuttavia, il programmatore regionale non può corrispondere con l'individuazione di obiettivi "pertinenti" e, di conseguenza, di interventi pertinenti rispetto a quei fabbisogni scelti autonomamente. Il programmatore regionale, a fronte dei fabbisogni individuati, dovrà limitarsi a scegliere tali azioni nell'ambito di un set di **Misure** e **SottoMisure** puntualmente indicate nel Reg. (UE) N. 1305/2013, che è il Regolamento che disciplina obiettivi e interventi della politica di sviluppo rurale della UE e, di riflesso, dei PSR. [2]

Malgrado tali limitazioni dell'applicazione dell'AQL nel caso dei PSR, per ciascuna Misura/SottoMisura si può ricostruire una sorta di specifica **"catena logica"** (v. Fig. 1). Tale "catena logica" prevede che a ciascuna SottoMisura si possono associare:
• i **fabbisogni** (problemi) che vengono direttamente affrontati da quella SottoMisura;
• le **Focus Area (FA)** su cui essa esercita un contributo "primario" e un contributo "secondario". Nella programmazione

2014-2020, infatti, i decisori pubblici regionali devono scegliere gli interventi da attivare nell'ambito di un set prestabilito di Misure e SottoMisure, ma diversamente dalla programmazione precedente, tali Misure e SottoMisure possono essere associate a più Focus Area, con il vincolo di indicare quali sono le Focus Area su cui esercitano un contributo primario e quelle su cui esercitano un contributo secondario; [3]

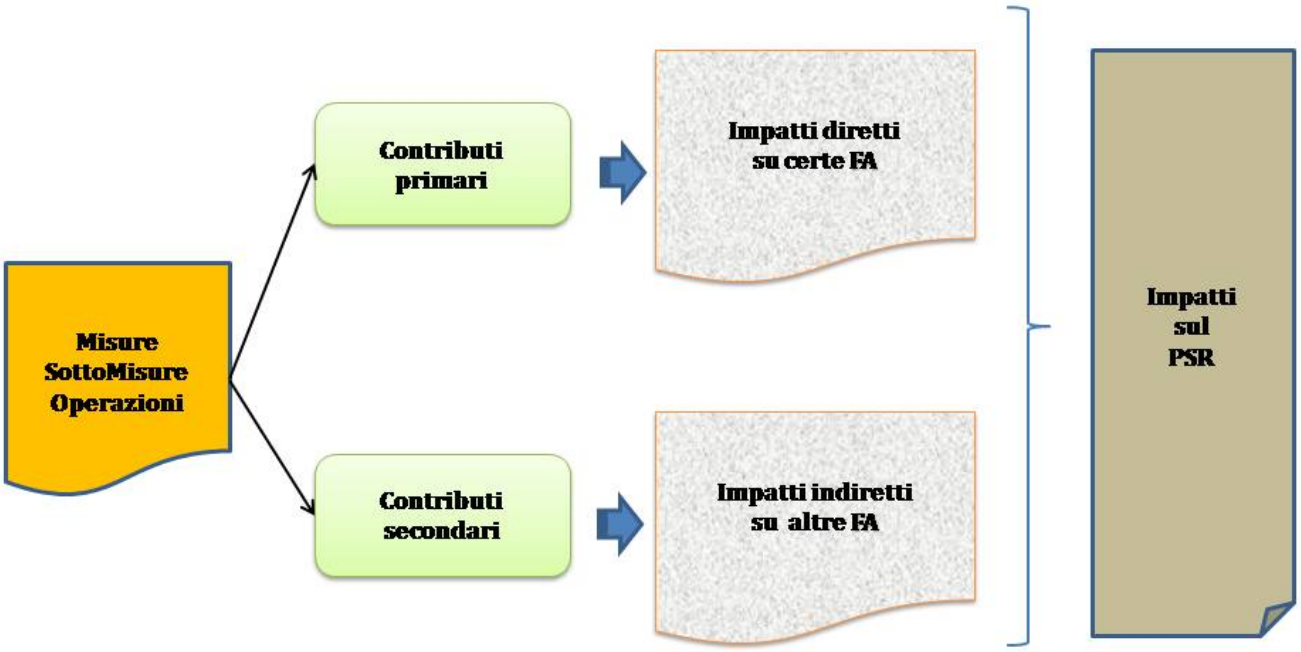
• gli **impatti** di ciascuna di esse, rilevabili rispetto agli obiettivi della strategia generale dell'UE di riferimento di tutte le politiche europee (la **strategia *"Europe 2020"***), rispetto alle Focus Area, alle Priorità e agli obiettivi generali dei PSR e, anche, rispetto a obiettivi di sviluppo locale (con riguardo, in particolare, alla **Misura 19 LEADER**) [4].

Fig. 1 – La "catena logica" degli interventi dei PSR



Dato questo approccio, per ciascuna Misura/SottoMisura si può:
1. definire una specifica "catena degli impatti", corrispondente alla "**catena di causazione**" (in Inglese indicata come "*results chain*") che, in genere, caratterizza i "***logic models***" [5].;
2. elaborare una tavola sinottica (o uno schema come quello riportato in Figura 2) in cui si sintetizza il suo ruolo nel "quadro logico" generale del PSR, riportando:
• quali sono i Fabbisogni del PSR che vengono affrontati da ciascuna SM;
• i contributi "primari" e "secondari" di ciascuna alle Focus Area (FA) del PSR (come già detto, i decisori pubblici regionali devono indicare, per ciascuna Misura/SM, su quali Focus Area incidono direttamente – contributo primario – e su quali indirettamente).

Fig. 2 – Contributi primari e secondari di Misure e SottoMisure dei PSR



******

[1] I fondi “a gestione concorrente” che, in Italia, finanziano le politiche strutturali di sviluppo dell’UE sono: 1. **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)**, 2. **Fondo Sociale Europeo (FSE)**, 3. **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)** e 4. **Fondo Europeo per le Attività Marittime e la Pesca (FEAMP)**.
[2] I riferimenti regolamentari principali sullo sviluppo rurale e, specificamente, sulla struttura dei PSR sono i seguenti:

- **Reg. (UE) N. 1303/2013** (regolamento generale sui Fondi Strutturali e di Investimento Europeo, fra i quali viene incluso anche il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale – FEASR – che finanzia i PSR);
- **Reg. (UE) N. 1305/2013** (regolamento generale sul II

Pilastro della PAC, ossia le Misure per lo sviluppo rurale);

- **Reg. di Esecuzione della Commissione N. 808/2014** (regolamento attuativo della Commissione che disciplina la struttura dei PSR e il loro sistema di monitoraggio e di valutazione).

[3] Nella programmazione 2014-2020, come già detto nel testo, i decisori pubblici regionali possono associare Misure e SottoMisure a più Focus Area, con il vincolo di indicare quali sono le Focus Area su cui esercitano un contributo primario e quelle su cui esercitano un contributo secondario.
Inoltre, le stesse Focus Area sono un elemento di innovazione nella "logica di intervento" dei PSR che restituiscono dei margini di libertà ai decisori pubblici regionali, in quanto:

- i Regolamenti dell'UE – segnatamente il Reg. (UE) N. 1305/2013 – stabiliscono di inserire nei PSR le Focus Area, ma lo stesso art. 5 di questo Regolamento specifica che non sono tutte obbligatorie (il vincolo minimo è di inserirne 4) ed anzi, a livello regionale, se ne possono aggiungere delle altre (se giustificato in base all'analisi di contesto e ai fabbisogni rilevati e se vengono aggiunte Focus Area misurabili);
- i decisori regionali hanno una autonomia rilevante nello stabilire per ciascuna Focus Area quali siano le Misure/SottoMisure che esercitano un effetto primario e quali siano quelle che esercitano un contributo secondario.

In sede di analisi e valutazione dei PSR, quindi, va sempre tenuto presente che, da un lato a ciascuna Misura/SottoMisura si possono associare sia contributi primari su determinate Focus Area, sia contributi secondari su altre, e dall'altro per valutare gli effetti degli interventi, si devono considerare, a livello di ciascuna Focus Area, sia i contributi primari (di Misure/SottoMisure/operazioni che hanno effetti diretti), sia quelli secondari, ossia di

Misure/SottoMisure/operazioni inserite in altre Focus Area.
A titolo di completezza ricordo che i Regolamenti dell'UE indicano 18 Focus Area. La Regione Lazio nel PSR ha deciso di inserire 17 delle 18 Focus Area.
[4] Sulla *strategia "Europe 2020"*, sulle sue tre priorità strategiche – *smart growth*, *sustainable growth* e *inclusive growth* e sulla sua influenza su obiettivi e struttura dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE), si veda: BONETTI A. (2017), *La mappatura dei fondi europei 2014-2020*, **Centro Studi Funds for Reforms Lab**, Guida 1/2017
Il contributo può essere richiesto via *contact form* in fondo o inviando una richiesta alla mia e-mail: **a.bonetti@ymail.com**.
[5] Su "*logic models*" e valutazione delle politiche pubbliche si vedano:
LIPPI, A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
W.K. KELLOG FOUNDATION (1998), *Evaluation Handbook*, Battle Creek, Michigan
W.K. KELLOG FOUNDATION (2004), *Logic Model Development Guide*, Battle Creek, Michigan