

Formulazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2021-2027 e valutazione

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | August 10, 2021



Lo scorso 24.06.2021 è stato approvato in via definitiva il pacchetto regolamentare che disciplinerà l'attuazione dei Fondi Strutturali nella programmazione 2021-2027.

Esaminando accuratamente il Reg. (UE) 2021/1060 – Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) per il periodo 2021-2027 – emerge che alla base del processo di formulazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2021-2027 vi è l'articolo 22 del RDC. [1]

Il comma 3, paragrafo d, lettera i di tale articolo richiede che “per ciascun Obiettivo Specifico” vengano indicate non solo le tipologie di azioni correlate (interventi di politica economica da inserire nel Programma), ma anche “il loro contributo previsto a tali Obiettivi Specifici”.

Questo ci impone una riflessione su: (i) l’esigenza di elaborare una “teoria del cambiamento” che aiuti a capire se gli interventi di *policy* inseriti negli Obiettivi Specifici possano produrre gli effetti sperati e (ii) la valutazione degli impatti di medio-lungo termine dei Programmi.

Nel gergo dei programmatori si tratterebbe di formulare una “teoria del cambiamento” (o, se si preferisce, di definire una “catena logica”) che spieghi i nessi logici fra interventi finanziabili e Obiettivi Specifici dei Programmi (o meglio, fra interventi e loro impatti strutturali di medio-lungo termine).

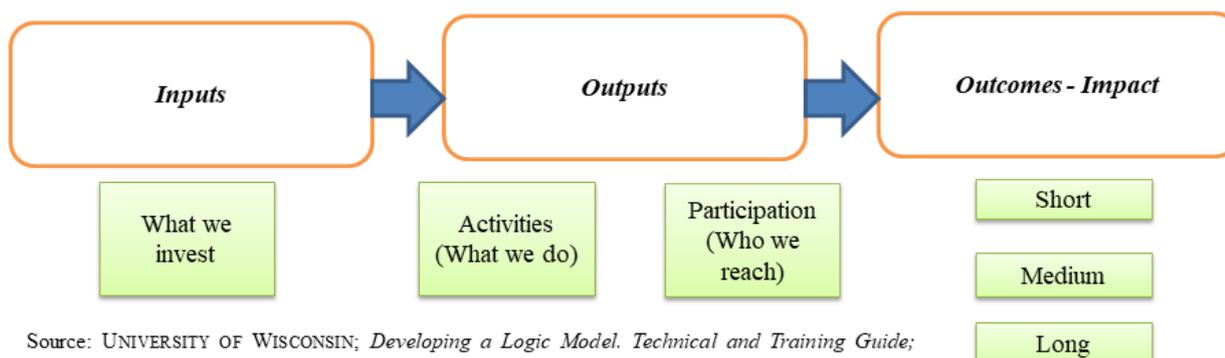
La formulazione dei progetti di sviluppo socio-economico e dei Programmi complessi è imperniata su approcci metodologici (*Results-Based Management*, *Logical Framework Approach* e *Project Cycle Management*) che sono riconducibili tutti alla famiglia dei c.d. “modelli logici”, che sono stati sviluppati fin dagli anni Sessanta quali approcci particolarmente adatti ad una corretta modellizzazione dei processi decisionali e di quelli gestionali, sia nel settore privato sia in quello degli investimenti pubblici. [2]

I “*logic models*”, come dimostra la vastissima letteratura internazionale sul tema, possono essere rappresentati graficamente in vario modo, ma si fondano tutti sull’idea che si possa definire una “catena di risultati” (“*results chain*”) che lega le risorse investire in un progetto (o in un programma complesso) e gli impatti finali (si vedano i due schemi riportati nella figura 1, che presentano due diversi esempi di “*results chain*”).

Fig. 1 – Esempi di “catene logiche”

RESULTS CHAIN					
HOW?		WHAT?			WHY?
How should this be implemented?		What should be produced?	What results do we expect from this investment?		Why should we do this?
Inputs	Activities	Output	Short Term Outcomes	Medium Long Term Outcomes	Long Term Impacts

Source: MEIER W.; *Results-Based Management. Towards a common understanding among development cooperation agencies (prepared for the Canadian International Development Agency)*; Ottawa, 2003



Source: UNIVERSITY OF WISCONSIN; *Developing a Logic Model. Technical and Training Guide*; 29.02.2008

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

ni “*logic model*” è, infatti, la “causalità” della logica di intervento del progetto (in altri termini, ogni evento o azione avrà sempre un effetto causale su altri eventi/risultati).

Questo significa che il “*causal thinking*” è alla base della formulazione dei progetti.

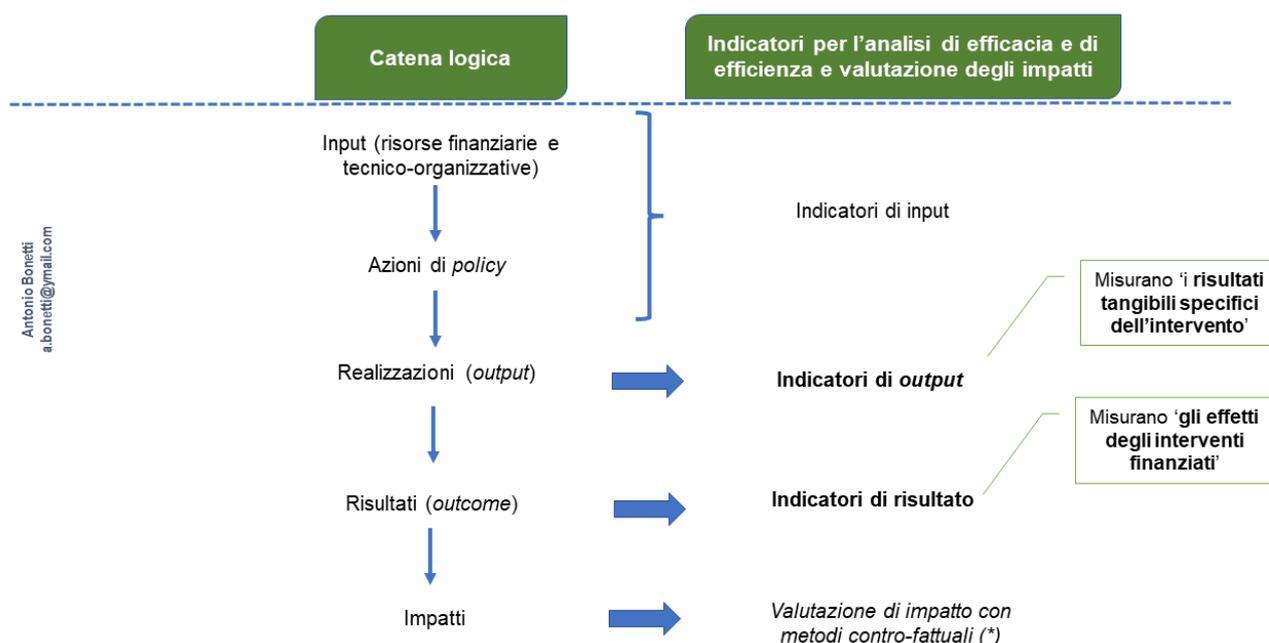
I legami logici fra eventi/azioni e altri eventi/risultati devono essere ben fondati e realistici. [3]

La figura che segue illustra le relazioni fra la “catena logica” di riferimento dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, uso degli indicatori per il monitoraggio degli interventi; valutazione di efficacia e di efficienza dei Programmi a livello di Obiettivi Specifici e valutazione di impatto. [4]

La figura pone anche in luce che la valutazione degli impatti dei Programmi non si può assolutamente fondare su degli indicatori, bensì deve essere fondata sulla rigorosa applicazione di metodi di analisi contro-fattuale. La ragione

risiede nel fatto che gli effetti strutturali dei Programmi sulle variabili socio-economiche non vengono solo a dipendere dall'attuazione degli interventi (cause endogene), ma anche da una congerie di variabili "esogene" rispetto al Programma (cause esogene di contesto). L'analisi contro-fattuale, se correttamente fondata sul piano metodologico, consente appunto di definire l'effettivo impatto degli interventi, al netto della dinamica spontanea delle variabili socio-economiche riconducibile a cause esogene di contesto. [5]

Fig. 2 – Programmi complessi cofinanziati dai Fondi Strutturali, “catene logiche”, indicatori e valutazione di impatto



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com



(*) Per valutare gli impatti su variabili socio-economiche rilevanti è corretto ricorrere a **metodi contro-fattuali** – e non a dei presunti 'indicatori di impatto' che sono, per definizione, non fondati - in quanto gli impatti dipendono dall'attuazione del Programma, ma anche da una congerie di altri fattori 'esogeni'

[1] I contenuti dei Programmi 2021-2027, nel dettaglio, sono delineati da:

- art. 22 del RDC (Reg. (UE) 2021/1060);
- Allegato V al RDC, che fornisce un autentico formulario per la definizione dei Programmi 2021-2027.

Il paragrafo 3 dell'art. 22 alla lettera D specifica che per ciascuno degli Obiettivi Specifici (i quali sono definiti dai

Regolamenti verticali su FESR e FSE Plus) i Programmi devono riportare:

- Tipologie di azioni correlate all'Obiettivo Specifico (OS).
- Indicatori di output e indicatori di risultato (con indicazione di target intermedi e finali).
- Principali gruppi di destinatari.
- Azioni a tutela dell'uguaglianza, dell'inclusione e della non discriminazione.
- Territori specifici a cui è diretta l'azione (e indicazione dell'attivazione di forme di "sviluppo territoriale integrato").
- Azioni interregionali, transfrontaliere e transnazionali.
- Utilizzo previsto degli strumenti finanziari.

La struttura dei Programmi 2021-2027 è imperniata sulle c.d. "priorità".

[2] I principali approcci metodologici alla formulazione dei progetti di sviluppo socio-economico e dei Programmi complessi sono stati mutuati dagli studi di pianificazione strategica e di project management e dalle "lezioni dell'esperienza" di complessi progetti implementati negli Stati Uniti, a partire dagli anni Cinquanta, nel settore delle opere civili, in quello militare e in quello aereospaziale.

Muovendo da una logica di pianificazione strategica, l'approccio alla formulazione, alla gestione e alla valutazione dei progetti, sin dagli anni Settanta, viene informata ai c.d. "*logic models*" ("modelli logici" o "catene logiche").

[3] Negli anni recenti si dibatte moltissimo sulla presunta diversità di fondo di Approccio di Quadro Logico (AQL) e "*Theory of Change*" (ToC). I due approcci hanno certamente caratteristiche diverse, ma quando si parla di AQL, *Results Framework* o ToC si parla di approcci alla formulazione di progetti o programmi complessi che affondano tutti le radici nell'approccio generale delle "catene logiche". Si veda: CATHOLIC RELIEF SERVICES, HUMENTUM, HUMANITARIAN LEADERSHIP ACADEMY (2019); *MEAL D Pro. A guide to the MEAL D Pro*; pages 10-14.

[4] Come stabilito dal RDC (art. 5), la formulazione dei Programmi Operativi (PO) nel periodo 2021-2027 è imperniata sui 5 seguenti Obiettivi di *Policy* (OP):

OP 1 – Un’Europa più competitiva e intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle TIC (*A smarter Europe*);

OP 2 – Un’Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio (*A greener Europe*);

OP 3 – Un’Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità (*A more connected Europe*);

OP 4 – Un’Europa più sociale e inclusiva attraverso l’attuazione del Pilastro Europeo dei diritti sociali (*A more social and inclusive Europe*);

OP 5 – Un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali (*A Europe closer to citizens*).

Gli Obiettivi di *Policy* (indicati anche come Obiettivi Strategici) sono a loro volta articolati in più Obiettivi Specifici (OS), che sono stabiliti nei Regolamenti “verticali” sui singoli Fondi.

I due “livelli” essenziali della programmazione, pertanto, sono quello degli Obiettivi di *Policy* (“priorità”) e quello degli Obiettivi Specifici (OS). All’interno degli OS sono definiti gli interventi di *policy*.

[5] La letteratura su valutazione di impatto e metodi controfattuali è sconfinata. Fra i tanti contributi si vedano: Lippi A. (2007); *Valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna; Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*; Il Mulino, Bologna; Trivellato U. (2009), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: paradigma e pratiche*; IRVAPP; *Discussion paper* n. 2009-01.