

Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e “catene logiche”

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | June 20, 2022



*“However beautiful the strategy
you should, occasionally,
look at the results”
Winston CHURCHILL*

Alcune considerazioni sul debole disegno strategico dei Programmi

cofinanziati dai Fondi Strutturali

Come ho cercato di illustrare negli ultimi mesi, alla base del processo di formulazione dei Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali 2021-2027** vi è l'articolo 22 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) per il periodo 2021-2027 (Reg. (UE) 2021/1060). [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”.

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).

Come già segnalavo nel [post del 25 Maggio scorso](#), esaminando alcune bozze di Programmi Regionali disponibili in rete, emerge abbastanza chiaramente come vi sia una indicazione puntuale e coerente con le disposizioni regolamentari delle azioni finanziabili, ma non vi sia alla base della loro scelta una solida “teoria del cambiamento” che motivi il loro inserimento nei vari Obiettivi Specifici.

Questo conferma tre elementi di criticità che condizionano negativamente, in Italia, la formulazione del disegno strategico dei Programmi e la loro attuazione (su cui proporrò delle riflessioni anche in post successivi):

- una atavica difficoltà di dirigenti e funzionari regionali a programmare “per obiettivi”, piuttosto che “per interventi di policy” (o, se si preferisce, “per attività”). In sede di formulazione dei Programmi, quindi, decisori politici e dirigenti faticano a collegare in modo pertinente gli obiettivi di politica economica da perseguire a livello regionale (o nazionale) e gli interventi ammissibili a

beneficio;

- una conoscenza perfettibile dei principali approcci usati a livello internazionale per formulare dei progetti di sviluppo socio-economico (o dei Programmi complessi quali sono quelli cofinanziati dai Fondi Strutturali);
- una modesta attenzione per gli impatti strutturali di lungo termine dei Programmi della “**politica di coesione**” (in quanto decisori politici, dirigenti regionali e media sono massimamente concentrati sulla capacità di spesa dei Programmi) e, quindi, una modesta conoscenza delle rilevanti differenze che sussistono fra **monitoraggio**, **valutazione** e **valutazione di impatto**.

“Catene logiche” e formulazione dei Programmi complessi

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 aereo-spaziale.

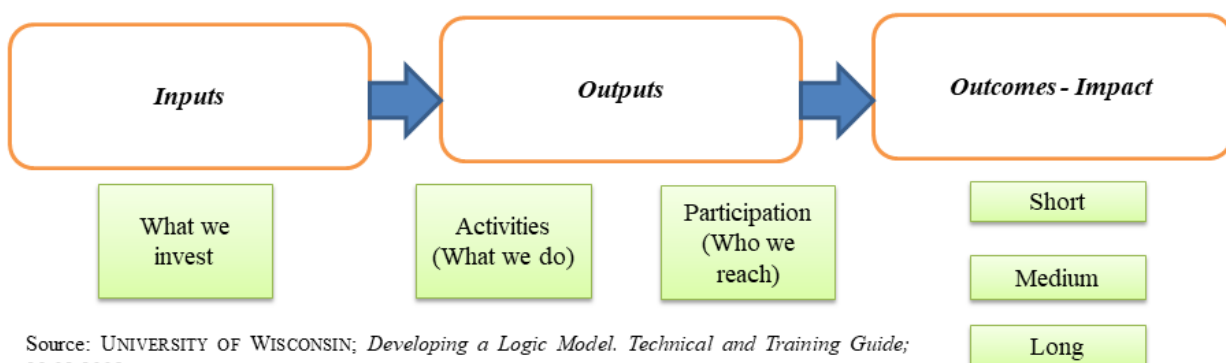
Muovendo da una logica di pianificazione strategica, l’approccio alla formulazione, alla gestione e alla valutazione dei progetti, sin dagli anni Settanta, viene informata ai c.d. “**logic models**” (“modelli logici” o “catene logiche”).

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 chains*”) che lega le risorse investite 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 chains*”).

Fig. 1- Esempi di “catene logiche”

RESULTS CHAIN					
HOW?		WHAT?			WHY?
How should this be implemented?		Whitas 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

Una definizione di **“logic model”** applicata a un programma complesso, molto chiara, è la seguente:

<<a program logic model is a picture of how your program works [...]

This model provides a road map of your program, highlighting how it is expected to work, what activities need to come before others, and how desired outcomes are achieved>> [2]

Come viene chiarito dagli esperti della W.K. Kellogg Foundation [3], ciò che ovviamente conta non è tanto la rappresentazione grafica, ma il processo logico di formulazione e di validazione della **“results chain”**:

<<Most of the value in a logic model is in the process of

creating, validating, and modifying the model ... The clarity of thinking that occurs from building the model is critical to the overall success of the program>>

Un aspetto chiave di ogni “*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. [4]

Per concludere, vorrei ricordare che si parla tanto di formazione per migliorare la Pubblica Amministrazione (PA). Credo che per migliorarla davvero si dovrebbe dedicare ampio spazio ad attività di formazione sul significato di programmare “per obiettivi”, “catene logiche”, Approccio di Quadro Logico e “teoria del cambiamento”.



Immagine ex Pixabay

[1] Come ricordato in diversi post degli ultimi mesi, i contenuti dei Programmi 2021-2027, nel dettaglio, sono delineati da:

- art. 22 del RDC (Reg. (UE) 2021/1060);
- Allegato V al RDC. [2]

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] W.K. KELLOG FOUNDATION (1998), *Evaluation Handbook*, Battle Creek, Michigan; p. 35.

[3] W.K. KELLOG FOUNDATION (1998), *Evaluation Handbook*, Battle Creek, Michigan; p. 43.

[4] 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.