

VII Congresso Associazione Italiana Valutazione 2004

Workshop: La valutazione come politica di sviluppo locale

La valutazione dello sviluppo rurale. Diversi modelli a confronto

Alessandro Monteleone*, Raoul Romano**, Daniela Storti***

DRAFT

1. Le politiche comunitarie di sviluppo rurale in Italia

Questo lavoro analizza il processo di valutazione delle politiche comunitarie di sviluppo rurale in Italia evidenziando come per questa *policy* l'esistenza, in buona sostanza, di un duplice sistema di programmazione, con diverse modalità di attuazione, a seconda che si tratti di aree obiettivo o di aree fuori obiettivo, abbia condizionato lo svolgimento delle attività valutative con riferimento, sia alle modalità con cui i valutatori hanno effettuato le valutazioni, sia agli aspetti organizzativi nazionali e regionali.

L'attuale assetto regolamentare sui Fondi Strutturali e sul sostegno del Feoga allo sviluppo rurale (De Fillippis, Storti, 2002; INEA, 2000; Mantino, 2002), su cui si è basata la programmazione e l'attuazione degli interventi comunitari per le aree rurali in quest'ultimo triennio, prevede infatti, oltre ai tradizionali strumenti di programmazione dei Fondi Strutturali (i Programmi Operativi dell'Obiettivo 1 e i Documenti Unici di Programmazione dell'Obiettivo 2), il Piano di Sviluppo Rurale (PSR), che costituisce una novità assoluta.

Il PSR, elaborato al livello geografico ritenuto più opportuno da ciascuno Stato membro, finanzia tutti gli interventi di sviluppo rurale nelle aree fuori obiettivo. Nelle regioni dell'obiettivo 1, invece, i Piani di Sviluppo Rurale comprendono esclusivamente le ex misure di accompagnamento (incentivi agro-ambientali, prepensionamento e forestazione) e le indennità compensative per le aree svantaggiate e quelle soggette a vincoli ambientali. Le altre misure vanno ad integrarsi nella programmazione dei Fondi strutturali (reg. (CE) 1260/99). Si consideri infine che attualmente gli interventi strutturali per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono finanziati, a seconda dell'ambito di programmazione, da due distinte fonti: il FEOGA-Garanzia per i PSR e il FEOGA-Orientamento per i POR obiettivo 1.

Dal sistema di programmazione appena illustrato discende un quadro attuativo alquanto intricato per il nostro Paese che ha adottato un sistema di programmazione regionale per l'insieme delle politiche di sviluppo rurale di derivazione comunitaria. Le regioni Italiane non interessate dall'obiettivo 1 hanno optato per una programmazione degli interventi di sviluppo rurale unica per l'intero territorio regionale e integrata nei quattordici PSR redatti dalle singole regioni. Nelle regioni dell'obiettivo 1 e in transizione gli interventi per lo sviluppo rurale finanziati dal FEOGA-Orientamento sono integrati nei 7 Programmi Operativi Regionali

* Autore dei paragrafi 2, 3.2 e 4. INEA - Via Barberini, 36 – 00187 Roma, Italia. E-mail: monteleone@inea.it

** Autore del paragrafo 3.1. INEA - Via Barberini, 36 – 00187 Roma, Italia. E-mail: romano@inea.it

*** Autore dei paragrafi 1 e 3.3. INEA - Via Barberini, 36 – 00187 Roma, Italia. E-mail: storti@inea.it

(POR). Le misure per cui è prevista la partecipazione finanziaria del FEOGA-Garanzia sono attuate, invece, attraverso sette appositi piani di sviluppo rurale (PSR), regionali.

Se si considera l'insieme dei programmi con cui si realizza la gestione delle misure di sviluppo rurale, i documenti di programmazione regionali in Italia sono ben ventotto. Anche se positivo ai fini della partecipazione locale alla definizione degli interventi, un numero così elevato di programmi non solo moltiplica le difficoltà di gestione e richiede appropriati meccanismi di coordinamento per evitare che la programmazione si traduca in una serie di azioni incoerenti ed in una segmentazione delle politiche tale da limitarne l'efficacia, ma rende necessaria un'azione di sistema per quel che concerne le attività di monitoraggio e valutazione, che ne garantisca la qualità, assicuri la trasparenza e consenta la ricostruzione di un quadro unitario sullo stato di attuazione dei programmi e sui loro effetti (Monteleone, Storti, 2002).

In questo contesto appare particolarmente rilevante verificare quanto finora realizzato per la valutazione di queste politiche, ponendo a confronto le diverse esperienze maturate nel nostro paese con particolare riferimento ai Piani di Sviluppo Rurale e ai Programmi Operativi Regionali delle regioni obiettivo 1. L'analisi svolta si baserà essenzialmente sulle informazioni acquisite dagli autori nell'ambito della loro attività istituzionale all'interno del Sistema Nazionale di Valutazione dell'obiettivo 1 e nell'ambito delle attività di supporto, animazione e formazione realizzate all'interno del gruppo di lavoro "Monitoraggio e Valutazione dei PSR", costituito presso il MiPAF.

Più in particolare si vuole verificare come i diversi contesti di riferimento abbiano influenzato:

- la capacità delle Autorità di gestione di esprimere una domanda di valutazione;
- le relazioni tra Autorità di gestione e valutatore indipendente;
- la qualità e l'utilità delle valutazioni effettuate, con particolare riferimento agli aspetti legati alla riprogrammazione.

L'obiettivo del *paper* sarà quello di trarre indicazioni sui possibili adattamenti delle modalità organizzative, sia nel breve periodo, in vista dell'aggiornamento della valutazione intermedia previsto per il 2005, che nel medio lungo periodo, in vista del nuovo periodo di programmazione 2007-2013.

Si consideri inoltre che a partire dal prossimo ciclo di programmazione la politica di sviluppo rurale sarà finanziata da un unico strumento finanziario (Fondo Unico – Feoga) e sarà prevista l'adozione di programmi *ad hoc*, separati dagli altri programmi strutturali. Il venire meno dell'integrazione degli interventi per le aree rurali con gli altri interventi per lo sviluppo regionale e locale rende più che mai necessaria una riflessione sulle modalità per garantire una valutazione in grado di mettere a fattore comune i risultati dei diversi strumenti che agiscono sullo sviluppo locale (comprese dunque le politiche di sviluppo rurale) fornendo le basi per ripensare in maniera integrata e coerente alla loro implementazione in funzione delle specificità delle aree rurali italiane (Storti, 2000 e 2001).

2. L'organizzazione della valutazione intermedia per lo sviluppo rurale

Il diverso quadro di riferimento regolamentare e programmatico, con cui la politica di sviluppo rurale è stata attuata in Italia, ha avuto un'influenza decisiva anche sulle modalità con cui la valutazione intermedia delle politiche di sviluppo rurale è stata organizzata e affrontata all'interno dei diversi programmi.

Da un lato, nell'ambito dei PSR, una grande influenza è stata giocata dalla domanda di valutazione della Commissione europea esplicitata attraverso la proposizione del Questionario valutativo comune (QVC). L'utilizzo del questionario è previsto esplicitamente dal regolamento applicativo della politica di sviluppo rurale¹ per tutte le tipologie di valutazione (ex ante, intermedia ed ex post). Su tale argomento la Commissione ha ritenuto opportuno approfondire la metodologia proposta in un documento di orientamento, "Questionario valutativo comune con criteri e indicatori. Valutazione dei Piani di sviluppo rurale sostenuti dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia" (STAR VI/12004/00), che risulta fortemente innovativo nei suoi contenuti e ha avuto un impatto significativo sulle attività di valutazione. L'obiettivo esplicito della "domanda" comunitaria è quello di ottenere delle risposte esaurienti ad alcuni interrogativi ritenuti rilevanti a livello europeo e di disporre di risultati comparabili con cui effettuare una lettura comune degli effetti generati, nel medio e nel lungo periodo, dai diversi programmi. L'impatto di tale proposta, tuttavia, si ha non tanto dalla costruzione metodologica² quanto nel fatto che il documento richiede che i quesiti, i criteri e gli indicatori siano utilizzati obbligatoriamente e che la loro eventuale non adozione venga debitamente giustificata dal valutatore.

Sempre nell'ambito dei PSR, va rilevato che l'assenza di un quadro comune di riferimento non ha consentito fino ad oggi l'individuazione di "regole" e comportamenti comuni nel rapporto tra Autorità di gestione e valutatori. Questa circostanza ha fatto sì che le modalità con cui le Autorità di gestione dei PSR hanno organizzato e gestito la valutazione siano molto diverse tra loro.

Vanno evidenziate, tuttavia, alcune azioni intraprese a livello nazionale finalizzate alla condivisione degli obiettivi delle valutazioni, delle modalità organizzative e delle metodologie più opportune con cui affrontare determinate problematiche. In questo senso vanno citate le attività del gruppo di lavoro "Monitoraggio e Valutazione dei PSR", costituito presso il MiPAF, e quelle intraprese dall'INEA con un corso di formazione di 15 giornate, finanziato nell'ambito dei programmi interregionali e rivolto ai funzionari regionali coinvolti nella gestione della valutazione. L'obiettivo di questa seconda attività è stato quello di fornire il quadro informativo e le conoscenze metodologiche necessarie a coordinare le valutazioni e verificare la qualità delle attività svolte dal valutatore.

¹ Il Reg. (CE) 445/02 applicativo del Reg. (CE) 1257/99.

² All'interno del documento STAR, partendo dalle domande valutative comuni viene sviluppata puntualmente la metodologia attraverso la quale rispondere ai questionari. In particolare, l'esercizio posto in essere prevede per ogni domanda l'individuazione di uno o più criteri valutativi. I criteri valutativi dovrebbero servire a meglio esplicitare quanto richiesto nel quesito, a fissare dei parametri di riferimento e a individuare una variabile con cui cercare di quantificare la risposta. Tale quantificazione dovrebbe essere effettuata attraverso l'utilizzazione di opportuni indicatori, che dovranno discendere direttamente dai criteri valutativi precedentemente individuati.

La situazione è molto diversa in obiettivo 1, in quanto il riferimento comune di tutti i programmi al Quadro Comunitario di Sostegno ha contribuito a una maggiore uniformità nell'organizzazione regionale e nelle modalità di attuazione della valutazione. A tale situazione ha sicuramente contribuito la presenza di un Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), previsto nel QCS e composto dalle strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi dei vari Fondi strutturali³ e dai Nuclei regionali di valutazione. L'obiettivo principale del SNV è quello di far crescere la qualità del sistema di valutazione, attraverso un insieme di attività di sostegno e di indirizzo tecnico metodologico finalizzate a migliorare e a valorizzare le attività di valutazione.

Va anche evidenziato che, in obiettivo 1, la presenza di un meccanismo premiale legato alla valutazione intermedia ha stimolato le Autorità di gestione a compiere alcune azioni ritenute, dal sistema nazionale, un *benchmark* organizzativo. Si ricorda, infatti, che per l'assegnazione della riserva di premialità comunitaria del 4% è previsto un criterio, "Qualità del sistema di valutazione in itinere", il cui soddisfacimento richiedeva:

- che i sistemi di monitoraggio e valutazione regionali rispettassero, entro il 31/12/2000, i requisiti minimi previsti nel QCS;
- che le Autorità di gestione stipulassero il contratto con il valutatore indipendente entro il 31/10/2001, tenendo conto delle regole di trasparenza nelle procedure di selezione e delle indicazioni contenute nei documenti di orientamento predisposti dal SNV;
- che le attività di valutazione intermedia fossero svolte tenendo conto delle indicazioni metodologiche e dei criteri di qualità elaborate dal SNV.

Rispetto alle modalità organizzative regionali, è altresì importante richiamare il ruolo che è stato ricoperto dai Nuclei regionali di valutazione⁴ rispetto alla gestione tecnica della valutazione intermedia. In questa prima fase della valutazione intermedia alcuni Nuclei hanno progressivamente assunto il ruolo che i documenti comunitari assegnano allo *Steering group*⁵.

3. *Impatto dei diversi contesti di riferimento sulla "qualità" dei rapporti di valutazione intermedia*

Come previsto nei regolamenti, la responsabilità della valutazione ricade normalmente sull'Autorità di gestione ed è relativa, in particolare, all'affidamento del servizio all'esterno (attraverso le normali procedure pubbliche di gara) e alla verifica della qualità delle valutazioni effettuate. La qualità della valutazione, tuttavia, non dipende solo dall'attività del valutatore, ma anche da quelle degli altri soggetti coinvolti, in

³ Il SNV è costituito dall'UVAL, che ha il compito di coordinare le attività del sistema, dall'INEA quale struttura di riferimento nazionale per la valutazione del FEOGA e dall'ISFOL quale struttura di riferimento nazionale per la valutazione del FSE.

⁴ Si ricorda, inoltre, che per l'assegnazione della riserva di premialità nazionale del 6% è previsto un criterio relativo all'"Avanzamento istituzionale", il cui soddisfacimento richiedeva tra gli altri indicatori "la costituzione e l'avvio dei Nuclei di Valutazione entro luglio 2001".

particolare quelli interni all'Autorità di gestione, la cui responsabilità quindi è anche quella di mettere il valutatore nelle condizioni migliori per realizzare le proprie attività.

L'obiettivo del *paper* è quello di analizzare come la qualità della valutazione intermedia delle tematiche legate allo sviluppo rurale, nei PSR e nei POR, sia stata influenzata dal diverso contesto di riferimento, facendo attenzione in particolare a:

- la qualità della domanda di valutazione;
- le relazioni intercorse tra Autorità di gestione e valutatore;
- l'utilità e l'utilizzo dei rapporti di valutazione intermedia.

3.1 Qualità della domanda di valutazione

La qualità della valutazione intermedia dipende non solo dal prodotto finale, il Rapporto di Valutazione, ma dall'intero processo messo in atto per giungere alla sua stesura. In questo senso prima "tappa" del processo valutativo è rappresentato dalla definizione della domanda di valutazione.

Tuttavia, le amministrazioni responsabili, che hanno commissionato la valutazione, non sono abituate ad esprimere una vera e propria domanda di valutazione. Tale circostanza è riconducibile principalmente alla mancanza di una cultura della valutazione nelle amministrazioni pubbliche, che la considerano come un mero obbligo regolamentare, uno strumento con cui la Commissione esercita una forma di controllo sull'attuazione dei programmi, piuttosto che un supporto concreto alle decisioni e alla riqualificazione della spesa pubblica. La domanda si è spesso limitata, quindi, a riprodurre le richieste provenienti dai regolamenti o dai documenti di orientamento comunitari e nazionali.

Definire una buona domanda di valutazione da parte dell'AdG, significa considerare che il fine della valutazione non è solamente la produzione di un rapporto che evidenzia i risultati delle attività svolte, ma soprattutto quello di essere uno strumento di supporto all'amministrazione nel valutare in corso d'opera l'efficacia e l'efficienza delle diverse attività intraprese, la validità delle strategie, e la rilevanza dell'impatto atteso individuando le eventuali azioni correttive.

In considerazione di questo, l'espressione di una domanda valutativa rispondente a reali esigenze conoscitive dell'AdG, può contribuire notevolmente all'indipendenza del valutatore, che è posto nella condizione di dover lavorare, per presentare proposte e suggerimenti utili all'AdG.

In questo articolo è quindi nostra intenzione fornire indicazioni sulla qualità della domanda espressa dalle Autorità di Gestione prendendo a riferimento:

- il *tempo* a disposizione del valutatore per redigere il rapporto, assumendo che una maggiore disponibilità di questa variabile segnali la consapevolezza dell'AdG che per ottenere un prodotto di qualità è

⁵ Sulle difficoltà dei Nuclei ad assumere pienamente il ruolo di gestione tecnica delle valutazioni si veda la *Terza relazione del Sistema nazionale di valutazione* (SNV, dicembre 2003).

necessario garantire tempi adeguati per la realizzazione delle attività di approfondimento e di indagine finalizzate alla raccolta delle informazioni relative ai risultati e agli impatti degli interventi. A questo riguardo è stato considerato il tempo intercorso dall'affidamento degli incarichi ai valutatori indipendenti da parte delle AdG sino alla data ufficiale di consegna dei Rapporti di Valutazione Intermedia al 31/12/2003⁶;

- le *risorse finanziarie* a disposizione del valutatore, assumendo anche in questo caso, che una maggiore disponibilità di questa variabile segnali la consapevolezza dell'AdG che la valutazione intermedia non consiste esclusivamente nella redazione di un rapporto sulla base di informazioni già esistenti ma richieda la raccolta di informazioni attraverso indagini di campo, l'utilizzo di metodologie complesse, l'interazione frequente con i responsabili di programma, oltre ovviamente alla mobilitazione di risorse umane qualificate. A questo riguardo sono state considerate le dotazioni finanziarie medie mensili⁷, calcolate sulla dotazione complessiva disponibile per l'intera durata del contratto, che per la maggior parte delle regioni prevede oltre al RVI anche altre attività come ad esempio: l'aggiornamento della valutazione al 2005, la redazione di rapporti periodici e di rapporti tematici, la realizzazione della valutazione ex-post;
- i *capitolati d'onere*, assumendo che al loro interno si possa ritrovare la prima formulazione e la formalizzazione della domanda di valutazione dell'AdG.

Nel grafico 1 sono stati messi a confronto le prime due variabili considerate, i tempi e la dotazione finanziaria media mensile. Come si può osservare, il comportamento delle amministrazioni si è dimostrato molto differente con riferimento sia ai diversi contesti regionali che alla tipologie di programma (PSR e POR)

Nel primo quadrante vi sono i casi in cui il valutatore è potenzialmente messo nelle condizioni di svolgere al meglio le sue attività, con tempi di lavoro e risorse adeguate. In questo quadrante, ritroviamo presente solo la regione Emilia Romagna, che risulta l'unica ad aver assicurato alle attività valutative un elevato livello sia di risorse finanziarie che di tempo. Si consideri, inoltre, che l'Emilia Romagna ha stanziato una quota aggiuntiva consistente di risorse (circa 1 Meuro) unicamente per la raccolta di informazioni *ad hoc* per la valutazione.

Nel secondo quadrante, ritroviamo le amministrazioni regionali che pur avendo selezionato in tempo "utile" i valutatori non hanno assegnato risorse adeguate per la valutazione dello sviluppo rurale. In questa situazione ritroviamo principalmente le valutazioni intermedie dei POR Obiettivo 1, per le quali il fatto di avere un termine per la selezione dei valutatori da parte delle AdG, prestabilito dal QCS al 31/12/2001, ha sicuramente stimolato la sensibilità delle AdG rispetto al problema temporale e ha garantito, ai fini della

⁶ Si consideri, comunque, che la maggior parte dei contratti con i valutatori prosegue almeno fino all'aggiornamento della valutazione intermedia previsto per il 31 dicembre 2005.

⁷ Per le valutazioni dei POR obiettivo 1, la dotazione di risorse finanziarie è stata calcolata ipotizzando che la quota destinata alla valutazione dello sviluppo rurale fosse proporzionale al peso finanziario delle misure FEOGA all'interno dei diversi programmi.

redazione del rapporto di valutazione dei complessi Programmi plurifondo, un tempo di lavoro abbastanza ampio, compreso fra un minimo di 15 mesi per il Molise e un massimo di 24 mesi per la Sicilia.

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria destinata alla valutazione dei POR, si deve comunque ricordare che le risorse assegnate al valutatore sono comunque più consistenti di quelle riportate nel grafico⁸, ma fanno riferimento alla valutazione dell'intero Programma. Va comunque evidenziata la situazione preoccupante per la valutazione dei POR di Calabria e Puglia, dove le risorse finanziarie disponibili sono inferiori ai 1.500 euro al mese. In una situazione analoga ritroviamo anche i PSR di Valle d'Aosta e Bolzano che tuttavia presentano una dimensione finanziaria del programma relativamente ridotta.

Tutti gli altri PSR si concentrano all'interno del terzo e quarto quadrante, evidenziando come il tempo rappresenti la variabile più critica della valutazione intermedia di questi programmi. Tutte le amministrazioni regionali rientranti in questi due quadranti, infatti, hanno assegnato l'incarico al valutatore solo nel corso del 2003. In alcuni casi, come per esempio Sardegna, Campania, Calabria, Molise, Lazio, Umbria e Lombardia addirittura l'individuazione del valutatore è avvenuta solo nell'ultimo trimestre dell'anno⁹.

Questo dato è sicuramente influenzato dall'assenza per i PSR di una data ultima di selezione dei valutatori, così come stabilità dal QCS per i POR e da una regola di incentivo ad essa collegata che ha influenzato positivamente le amministrazioni dell'Obiettivo 1.

In generale i tempi ristretti hanno sicuramente impedito ai valutatori di porsi nelle condizioni migliori per realizzare tutte le attività valutative necessarie alla redazione dei RVI e a realizzare gli eventuali approfondimenti sugli effetti delle politiche per lo sviluppo.

La situazione più critica è quella evidenziata dai casi rientranti nel terzo quadrante, dove oltre ai tempi si registra anche una bassa dotazione di risorse finanziarie. In questo quadrante ritroviamo in particolare alcuni PSR delle regioni obiettivo 1, che prevedono solo le quattro misure di accompagnamento cofinanziate dal Feoga garanzia, insieme ad alcuni PSR delle regioni del Centro Nord, caratterizzati da una minore dotazione complessiva del Programma¹⁰.

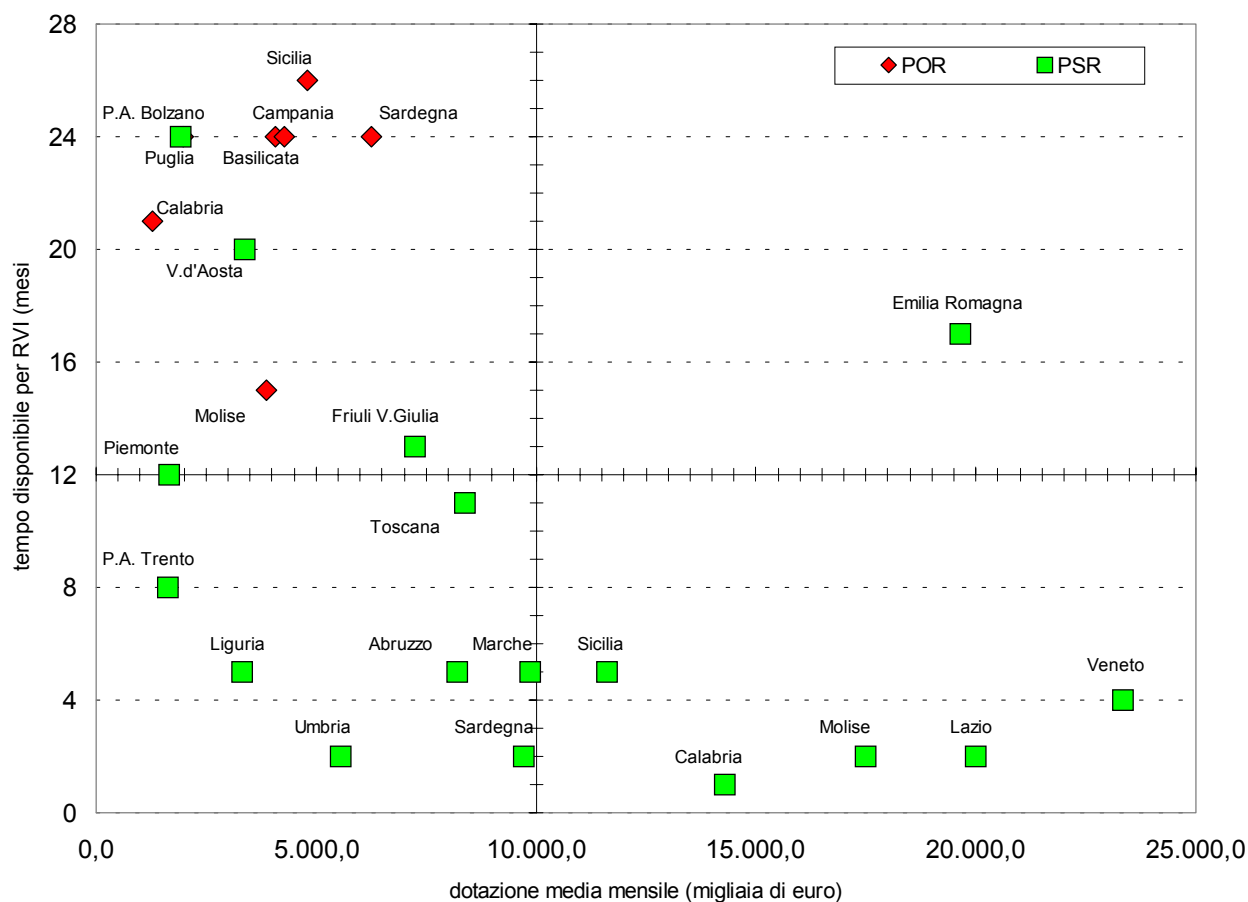
I casi rientranti nel quarto quadrante, dove i tempi ristretti sono però accompagnati da elevate risorse finanziarie, possono essere considerati positivamente, in particolare se si guarda in prospettiva all'aggiornamento della valutazione intermedia al 2005. In tutti questi casi, infatti, il contratto con il valutatore non si limita al RVI ma prosegue fino all'aggiornamento; i valutatori avranno, quindi, tempo e risorse sufficienti per svolgere al meglio le loro attività.

⁸ Cfr. nota 7.

⁹ Si consideri, inoltre, che la Puglia e Basilicata, ad oggi, non hanno ancora selezionato il valutatore.

¹⁰ Fanno eccezione Piemonte e Toscana che, tuttavia, si collocano in prossimità dell'intersezione con gli altri quadranti. Inoltre, per il Piemonte si consideri che la regione, pur avendo assegnato pochissime risorse al valutatore, ha stanziato una quota aggiuntiva consistente di risorse all'implementazione di un sistema informativo a supporto delle attività di monitoraggio e di valutazione.

Grafico 1 – Tempi e risorse finanziarie per la valutazione



Fonte: elaborazione su dati valutazioni intermedie

Per quanto riguarda i capitolati d'onere legati ai bandi di affidamento dell'incarico di valutazione, in cui viene formalizzata ufficialmente la domanda di valutazione espressa dalle AdG, si è constatato una sostanziale uniformità di comportamento tra le amministrazioni regionali dei PSR e quelle dei POR. Infatti, nella maggior parte dei casi i capitolati hanno incorporato quasi esclusivamente una domanda di tipo "istituzionale", che, tuttavia, si è distinta nei due contesti di riferimento che abbiamo considerato.

Per quanto riguarda i PSR, infatti, si è potuto rilevare un tendenziale orientamento perché la valutazione soddisfacesse le richieste della Commissione, espresse attraverso la proposizione del Questionario Valutativo Comune. Va evidenziato, comunque, come in diversi casi i capitolati prevedessero alcuni prodotti aggiuntivi rispetto a quelli previsti nei regolamenti e, in particolare, rapporti "periodici" e rapporti su temi di interesse delle amministrazioni che li hanno richiesti (Emilia Romagna, Lazio, Toscana, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto).

Nel caso dei POR, invece, le amministrazioni regionali hanno fatto riferimento quasi esclusivo alla domanda istituzionale proveniente dall'ambito nazionale e, più in particolare, a quanto proposto dal Sistema Nazionale

di Valutazione nelle Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi obiettivo 1. Su tale aspetto va evidenziato come le Linee guida espresse a livello nazionale, dovendo rappresentare orientamenti generali validi per l'intero QCS, non prevedessero un esplicito riferimento allo sviluppo rurale. Ne sono spesso conseguiti dei bandi dove si è fatto normalmente riferimento alla più generale tematica dello sviluppo locale. La Puglia e la Campania sono le uniche che hanno previsto nei capitolati d'onere approfondimenti tematici inerenti allo sviluppo rurale.

Nei PSR e nei POR, quindi, i capitolati d'onere dimostrano come, almeno nella fase di selezione, sia prevalsa nelle amministrazioni la necessità di soddisfare gli obblighi regolamentari e le richieste nazionali, piuttosto che esigenze vicine alla propria realtà di intervento. In particolare, si ravvisa nelle scelte delle AdG una tendenza a considerare la valutazione dello sviluppo rurale in un'ottica settoriale, piuttosto che in un'ottica territoriale non considerando l'integrazione dei diversi interventi per lo sviluppo del territorio.

3.2 Qualità delle relazioni Autorità di gestione e valutatore indipendente

Una volta affidato l'incarico relativo alle attività di valutazione intermedia, l'Autorità di gestione (AdG) e il valutatore iniziano o dovrebbero iniziare a interagire. A nostro avviso, una maggiore interazione tra questi soggetti, nel rispetto dell'indipendenza del valutatore, può migliorare la qualità della valutazione intermedia.

Le relazioni, le modalità con cui si realizzano, la loro intensità, possono interessare ovviamente momenti diversi del percorso valutativo e in particolare:

- la fase di costruzione dei disegni valutativi, in cui attraverso l'interazione con il valutatore nella fase di avvio delle sue attività, l'AdG può arrivare a una formulazione più puntuale delle proprie esigenze conoscitive;
- nella fase di realizzazione delle attività di valutazione, in cui è indispensabile la disponibilità dell'Autorità di gestione a fornire tutte le informazioni relative all'attuazione del programma;
- nella fase di "consegna" della valutazione e di utilizzo della stessa, in cui il confronto sui risultati, sulle conclusioni e sulle raccomandazioni è fondamentale per un loro corretto utilizzo.

Per quanto riguarda i disegni di valutazione, seppure parte integrante delle attività valutative, possono rappresentare un'indicazione di come la domanda di valutazione dell'AdG si sia sviluppata attraverso l'interazione con il valutatore.

Nell'ambito della maggior parte dei PSR, i disegni valutativi sono stati condizionati dallo scarso tempo a disposizione per la redazione del rapporto finale. Al loro interno si ritrova fondamentalmente una maggiore specificazione delle modalità (fonti e metodi) con cui il valutatore intende rispondere ai diversi quesiti del Questionario valutativo comune¹¹. Tale circostanza risulta in generale vera anche nel caso in cui il contratto preveda la realizzazione di più prodotti e può essere indicativa di diverse situazioni:

¹¹ Spesso tale attività si è concretizzata nella individuazione delle adeguate giustificazioni richieste dal documento comunitario dell'incapacità e/o impossibilità a rispondere a un determinato quesito.

- la mancanza di consapevolezza da parte dell'AdG della necessità e della possibilità di interagire con il valutatore nella fase di definizione più puntuale delle attività da mettere in essere, per cui il disegno di valutazione si rileva essere una sorta di “analisi delle condizioni di valutabilità del programma”;
- un appiattimento della domanda di valutazione su quella espressa dalla Commissione e/o un'incapacità dell'AdG di esprimerne una propria.

Va evidenziato, comunque, che la capacità di esprimere una domanda di valutazione è più evidente in tutti i casi in cui le regioni abbiano previsto delle strutture (responsabili della valutazione, gruppi di lavoro regionali e/o allargati ad esperti esterni) incaricate di gestire la valutazione; tale capacità cresce proporzionalmente al grado di interlocuzione e interazione con il valutatore. Un caso di eccellenza è quello dell'Emilia Romagna, che ha previsto la costituzione di un gruppo di lavoro regionale¹², il cui compito è quello di gestire tecnicamente la valutazione (ma anche le attività di monitoraggio), che ha svolto un efficace ruolo di tramite per il dialogo tra il valutatore e i responsabili dell'attuazione.

Nell'ambito dei POR, invece, per quanto riguarda lo sviluppo rurale, possono essere individuate due fasi nella interazione tra AdG e valutatori per la costruzione dei disegni di valutazione. Nella prima fase, si è osservato un sostanziale scarso interesse nei confronti di tale tematica, con una attenzione limitata alla verifica dell'efficacia e dell'efficienza delle misure FEOGA rispetto agli obiettivi programmati e all'analisi delle problematiche di tali interventi rispetto ad alcuni temi orizzontali (ad esempio: sistema di gestione, criteri di selezione, sistema di monitoraggio, ecc.). Solo in alcuni casi venivano previsti approfondimenti specifici sugli effetti del programma sullo sviluppo delle aree rurali, sia attraverso le misure finanziate dal FEOGA, sia attraverso gli interventi che, pur finanziati da altri Fondi.

La causa principale è riconducibile alla complessità dei programmi e al fatto che il rapporto con il valutatore è stato gestito prevalentemente dagli uffici dell'Assessorato che ha in capo la responsabilità dell'intero programma, senza un effettivo e reale coinvolgimento degli uffici, interni normalmente all'Assessorato all'Agricoltura, che gestiscono più direttamente le misure di sviluppo rurale.

In una seconda fase, anche grazie alle attività del SNV, i disegni sono stati rivisti, dopo un coinvolgimento più diretto sia dei responsabili delle misure FEOGA, sia dei Nuclei regionali di valutazione, e sono stati generalmente ampliati prendendo in considerazione più specificatamente alcune tematiche dello sviluppo rurale e prevedendo esplicitamente di affrontare il QVC, trascurato anch'esso nella prima fase.

La trattazione dello sviluppo rurale è confluita nelle attività dei valutatori in maniera diversa; in alcuni casi si prevedono esplicitamente dei rapporti tematici (Calabria, Sicilia, Campania), in altri, gli approfondimenti previsti rappresentano parte integrante delle attività che condurranno al rapporto di valutazione intermedia o al suo aggiornamento (Puglia, Basilicata).

Durante la fase in cui il valutatore realizza concretamente le attività, un aspetto che incide in maniera cruciale sulla qualità della valutazione è la capacità dell'AdG di creare le condizioni migliori per consentire

¹² Il gruppo di lavoro prevede anche il contributo di esperti esterni all'amministrazione regionale.

al valutatore di svolgere i propri servizi, attraverso la collaborazione dei soggetti responsabili dell'attuazione dei programmi e, in particolare, attraverso la fornitura di tutte le informazioni a disposizione dell'amministrazione. Tali informazioni sono prevalentemente quelle che nella metodologia comunitaria vengono definite come dati "secondari", ovvero quelli raccolti per finalità diverse dalla valutazione, ma che a questa possono dare comunque un importante contributo conoscitivo. Quando si discute di dati secondari si fa normalmente riferimento esclusivamente al monitoraggio, tuttavia, è bene ricordare che, spesso, le amministrazioni regionali sono in grado di mettere a disposizione altre fonti informative:

- legate al processo di selezione, relative ai progetti o ai destinatari degli aiuti. Tali informazioni presentano normalmente un elevato livello di dettaglio;
- legate alle statistiche regionali. Molte amministrazioni dispongono, ad esempio, di sistemi informativi regionali, che nascono con esigenze diverse (sistema statistico regionale, gestione altre forme di intervento pubblico, creazione anagrafe delle aziende agricole, ecc.), ma che possono integrare le informazioni provenienti dal monitoraggio o dalle indagini di campo.

Va evidenziato, tuttavia, come non sempre i valutatori vengano facilmente a conoscenza dell'esistenza di tali fonti. Tale situazione tende a verificarsi per due motivi fondamentali, da un lato, i detentori non sono immediatamente disponibili a rendere fruibili questi dati per la valutazione, dall'altro, è necessario che il valutatore sappia chiedere, che abbia chiaramente pianificato il proprio fabbisogno informativo e, quindi, presenti all'Adg qualcosa di più che una generica richiesta di informazioni.

I dati primari, invece, sono informazioni raccolte appositamente per la valutazione tra i beneficiari diretti e indiretti del programma. La raccolta di tali informazioni non può che avvenire con il ricorso a casi studio o con metodi di campionamento, tali da offrire la garanzia che i soggetti considerati siano rappresentativi degli interventi finanziati dal programma. La raccolta di queste informazioni è normalmente compito del valutatore indipendente. E' opportuno, tuttavia, che i bandi e i capitolati d'onere per la selezione del valutatore contengano indicazioni in tal senso, in modo tale che le offerte e i successivi contratti contengano esplicitamente l'obbligo di realizzare tale attività.

Su entrambe le questioni (dati secondari e primari), la situazione non è uniforme nei diversi contesti regionali, anche se su questi temi si è potuto osservare una maggiore "maturità" delle Autorità di Gestione dei PSR, rispetto a quelle dei POR. Nell'ambito dei PSR, ad esempio, esiste una diffusa consapevolezza da parte delle amministrazioni regionali e dei valutatori, della ricchezza di informazioni disponibili nei sistemi informativi legati al processo di erogazione dei pagamenti previsto per il FEOGA Garanzia.

Esistono poi degli esempi regionali in cui si è deciso di investire sui sistemi informativi e che hanno messo tale patrimonio informativo a disposizione della valutazione. Tra questi è opportuno ricordare il Piemonte e la Puglia, nell'ambito del POR obiettivo 1.

Per quanto riguarda i dati primari, va evidenziato come buona parte delle AdG dei PSR abbia previsto esplicitamente la necessità che il valutatore faccia ricorso ad indagini di campo, per poter valutare i risultati e

gli impatti del programma, dotando ovviamente i contratti di valutazione di adeguate risorse finanziarie per svolgere al meglio tali attività. Questo è particolarmente vero in tutti quei casi che nel grafico 1, precedentemente illustrato, si collocano nei quadranti I e IV o in prossimità del confine con l'Asse delle Y. In alcuni casi (in particolare, Piemonte ed Emilia Romagna), inoltre, è stata stanziata una quantità consistente di risorse al di fuori del contratto di valutazione, per raccogliere tali dati e metterli a disposizione del valutatore. Tale maggiore sensibilità è riconducibile, in parte, alle attività svolte in ambito nazionale (gruppo MiPAF e corso di formazione) che hanno sollecitato in più occasione le AdG a prendere in debita considerazione la raccolta dei dati primari.

Per quanto riguarda i POR, ad oggi, solo il valutatore del POR Campania ha intrapreso delle indagini di campo relativamente agli interventi di sviluppo rurale, mentre non risulta che altre amministrazioni abbiano sollecitato i rispettivi valutatori a intraprendere attività in tal senso. D'altronde la dotazione relativamente scarsa di risorse non rappresenta un incentivo per il valutatore a intraprendere indagini di campo.

La fase finale è quella successiva alla consegna del rapporto di valutazione, in cui le AdG dovrebbero essere interessate a utilizzare i risultati e le raccomandazioni delle valutazioni. Prescindendo in questa sede da considerazioni relative alla qualità dei risultati proposti dai valutatori e dall'effettiva utilizzabilità delle raccomandazioni, è importante segnalare che un loro corretto utilizzo non può discendere direttamente dalla semplice lettura del rapporto di valutazione intermedia, ma è necessario a nostro avviso un confronto diretto e dialettico tra diversi soggetti facenti parte dell'AdG e il valutatore, allargato possibilmente ad altri *stakeholders*. Su tale tema, ad oggi le esperienze legate alla valutazione degli aspetti legati allo sviluppo rurale non sono molte. E' opportuno segnalarne alcune:

- in obiettivo 1, nell'ambito delle sessioni dei Comitati di Sorveglianza dei POR previste per discutere dei risultati emergenti dalle bozze dei rapporti di valutazione intermedia consegnate a luglio 2003, in cui si è ovviamente discusso, con il contributo de valutatore, anche dello sviluppo rurale;
- sempre in obiettivo 1, in alcune regioni (Sardegna e Puglia), nell'ambito del Forum con il partenariato economico e sociale sono stati organizzati dei seminari con delle apposite sessioni di lavoro sullo sviluppo rurale per discutere con il valutatore e gli altri *stakeholders* dei risultati della valutazione e dell'autovalutazione;
- nell'ambito dei PSR, va segnalata l'esperienza della Regione Emilia Romagna che ha previsto degli incontri tra il valutatore, rappresentanti dell'AdG e altri *stakeholders* per discutere dei risultati della valutazione intermedia.

3.3 Qualità, utilità e utilizzo dei rapporti di valutazione intermedia

La qualità delle valutazioni intermedie è principalmente legata all'utilità delle conclusioni e delle raccomandazioni proposte dal valutatore nei Rapporti. Tuttavia vi è un'ulteriore dimensione della qualità della valutazione che è legata alla capacità dei rapporti di prestarsi ad un effettivo utilizzo ai diversi livelli di

governo della politica in oggetto, quindi comunitario, nazionale e regionale e più in generale nell'ambito del partenariato che esprime i fabbisogni dei diversi soggetti portatori di interessi in quanto destinatari diretti e indiretti degli interventi. L'utilizzo potenziale ed effettivo a livello regionale è stato già affrontato nel sottoparagrafo precedente. Passiamo ora ad analizzare la qualità dei rapporti in relazione al loro utilizzo a livello comunitario e nazionale.

Per la Commissione, in particolare, il momento valutativo è indispensabile per garantire la trasparenza e la visibilità dell'azione comunitaria, ma è anche uno strumento conoscitivo essenziale per accertare l'efficacia e la rilevanza della politica nel suo complesso e riorientarne il disegno complessivo, laddove necessario. E' quindi importante disporre di una risposta sufficientemente confrontabile di quesiti ritenuti rilevanti a livello comunitario, riguardo agli effetti dei programmi attuati nei diversi Stati membri; è in questa logica che va inquadrata la proposta da parte della Commissione (DG Agri) del cosiddetto QVC.

A livello nazionale la valutazione può servire a finalità analoghe a quelle comunitarie di messa a fattore comune dei risultati ottenuti, ma assume anche un'ulteriore valenza. In particolare, l'utilità della valutazione può essere legata, soprattutto nel caso di quella intermedia, anche alla capacità di fornire indicazioni operative immediatamente utilizzabili nella gestione e/o riprogrammazione degli interventi. Quest'ultimo è anche la forma principale di utilità che la valutazione può assumere a livello regionale, dal momento che nel caso in esame il disegno complessivo della politica attiene principalmente ad un livello più alto di "governo" (quello comunitario). Non andrebbe trascurata tuttavia la possibilità di utilizzare i risultati in termini di efficacia e rilevanza degli interventi a livello regionale e nazionale per interagire con i diversi soggetti in gioco sul futuro della *policy* nel suo complesso.

Fatte queste opportune premesse proveremo, nel seguito di questo paragrafo, ad evidenziare, per quel che concerne in particolare lo sviluppo rurale, la presenza nei Rapporti di elementi qualificanti le attività di valutazione (soffermandoci sulla risposta al QVC, sull'esplicitazione delle fonti utilizzate, sul livello di quantificazione dei primi effetti dei programmi) e di risultati e raccomandazioni effettivamente utilizzabili, spostando poi l'attenzione sull'utilizzo che se ne è fatto fino a questo momento a livello nazionale e comunitario.

3.3.1 – La presenza di elementi qualificanti le attività di valutazione

In primo luogo va sottolineato come la domanda di valutazione esplicitata dalla Commissione europea, nella modalità precedentemente illustrata, abbia esercitato per quello che riguarda la valutazione dello sviluppo rurale, una grande influenza non solo sull'impostazione dei rapporti, ma anche sulle modalità con cui la valutazione intermedia delle politiche di sviluppo rurale è stata organizzata e affrontata nei diversi contesti regionali e sulle azioni di orientamento intraprese a livello Nazionale, che si sono fatte carico tra le altre finalità di sollecitare un corretto utilizzo delle linee guida CE e svolgere un'azione di diffusione sulle modalità per rispondere efficacemente ai quesiti comunitari. Si richiama a questo riguardo, oltre alle attività formative sulla valutazione precedentemente citate, la redazione, nell'ambito del SNV, di Linee Guida per la

valutazione intermedia degli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei programmi operativi ob.1 2000-2006.

In Italia, ad ogni modo, sono state rilevate sostanziali differenze tra la valutazione dei PSR e quella dei POR obiettivo 1. Infatti, dai rapporti di valutazione dei PSR emerge una diffusa consapevolezza della necessità di dover rispondere alla domanda di valutazione della Commissione. Sul QVC infatti si concentra gran parte delle attività dei valutatori Indipendenti, risultato riconducibile all'elevato livello di *enforcement* che la Commissione europea è stata in grado di esercitare con riferimento ai PSR su questo aspetto.

Nella valutazione dei POR obiettivo 1, invece, l'attenzione dei valutatori, pur analizzando le tematiche legate allo sviluppo rurale, si è concentrata meno sui contenuti del QVC. Tale circostanza è riconducibile tra l'altro alla mancanza di chiarezza della Commissione, in fase di selezione dei valutatori, relativamente all'utilizzo dei documenti metodologici di riferimento (Linee guida della DG Regio *versus* Linee guida DG Agri o entrambe).

Tuttavia, rispetto al grado di approfondimento nell'utilizzo del QVC si riscontrano situazioni abbastanza differenziate tra programmi. Per quel che riguarda i PSR e i POR, mentre quasi tutti i rapporti di valutazione affrontano il lavoro di selezione dei quesiti rilevanti, sono già un po' meno quelli che presentano in maniera adeguata anche l'impostazione della metodologia di rilevazione degli effetti. La situazione più frequente è la presenza di un piano di indagini parziale, che individua in maniera generica la tipologia di strumenti da utilizzare, ma non le metodologie specifiche che dovranno servire all'acquisizione delle informazioni e alla loro analisi nelle fasi successive di valutazione (aggiornamento valutazione intermedia e valutazione *ex-post*). Spesso si rileva uno scarso livello di esplicitazione delle fonti. Inoltre, generalmente le motivazioni e la logica che hanno portato alla scelta di un dato set di quesiti, criteri e indicatori sono omesse, contrariamente a quanto suggerito nelle linee guida per la valutazione intermedia dei PSR (STAR VI/43517/02). Molto poche sono, infine, le valutazioni intermedie che passano dalla teoria all'azione e affrontano l'individuazione di campioni per l'approfondimento di aspetti specifici, la rilevazione di informazioni con indagini *ad hoc* e l'analisi dei primi risultati degli interventi (rispondendo almeno a parte dei quesiti) o la stima degli impatti potenziali.

Va segnalato inoltre che, anche se il livello di esplicitazione delle metodologie utilizzate e l'analisi delle implicazioni per la qualità dei dati e dei risultati delle attività di valutazione è un aspetto su cui in linea generale occorre un ulteriore sforzo in vista dell'aggiornamento della valutazione al 2005, l'utilizzo delle linee guida comunitarie ha fornito uno schema di lavoro comune ai diversi valutatori ed ha garantito una maggiore omogeneità nell'impostazione delle attività ponendo le basi in prospettiva per la disponibilità di risultati comparabili con cui effettuare una lettura comune a livello Nazionale dei risultati dei diversi programmi.

3.3.2 - Le principali raccomandazioni relative al sistema di gestione e alla riprogrammazione

La prima ricognizione sui rapporti di valutazione, di cui qui si sintetizzano i risultati, si è concentrata sulle raccomandazioni relative al sistema di gestione e su quelle relative alla riprogrammazione. Le principali raccomandazioni fornite dai valutatori indipendenti sono sintetizzate di seguito e riepilogate per regione nelle due tabelle (tab. 1 e 2) riportate in allegato.

Particolare attenzione è stata dedicata alla valutazione del sistema di gestione e i valutatori hanno fornito a riguardo diverse raccomandazioni. In particolare, sono state evidenziate da molti valutatori *carenze nei sistemi di monitoraggio*, soprattutto in termini di standardizzazione e sistematizzazione delle procedure di raccolta delle informazioni. A questo proposito è stata sottolineata la necessità di un tempestivo adeguamento delle procedure di monitoraggio e in generale di un potenziamento dei sistemi informativi regionali.

Un altro aspetto che emerge dalle valutazioni è l'opportunità in alcune realtà regionali di mettere a punto *soluzioni in grado di favorire un'accelerazione della spesa*, anche in relazione a difficoltà di spesa rilevate per quel che riguarda le misure indirizzate allo sviluppo rurale e l'ambiente. Le soluzioni proposte prevedono in alcuni casi il ricorso a *modifiche organizzative* e in altri casi lo *snellimento delle procedure attuative*. Solo due valutatori suggeriscono di *rivedere l'organizzazione delle responsabilità tra le diverse strutture per favorire l'integrazione tra le diverse misure*.

Diversi valutatori, inoltre, in relazione alle difficoltà di spesa delle misure più strategiche e innovative indirizzate allo sviluppo rurale e all'ambiente, suggeriscono di *sviluppare specifiche azioni di informazione e "animazione" del territorio*.

In tutti i rapporti sono presenti raccomandazioni potenzialmente utili per la riprogrammazione di medio termine dei programmi e basate sull'analisi delle realizzazioni, sull'esame della rilevanza degli obiettivi perseguiti, della rispondenza del disegno degli interventi ai fabbisogni dei potenziali destinatari. In particolare le principali raccomandazioni fornite dai valutatori sulla riprogrammazione sono riconducibili ai seguenti ambiti:

- *Rimodulazione finanziaria*. L'opportunità di rafforzare finanziariamente determinate misure o obiettivi dei programmi viene richiamata solo da pochi valutatori.
- *Integrazione misure MTR*. Per quanto riguarda le indicazioni per la riprogrammazione, si riscontra mediamente una povertà di suggerimenti in grado di contribuire all'aggiustamento dei programmi in relazione alle nuove possibilità offerte dalla MTR.
- *Aiuti di stato e integrazione PSR/POR con altre forme di intervento*. In un'ottica di integrazione tra i diversi strumenti di politica, si suggerisce in alcuni casi di aumentare e/o diminuire l'immissione di fondi regionali nei PSR/POR, in altri di prestare attenzione all'integrazione dei PSR/POR con gli altri programmi di intervento riferiti al territorio regionale ad esempio introducendo procedure tecniche amministrative in grado di favorire un miglior collegamento funzionale tra gli interventi proposti in ambiti differenti. Questa raccomandazione appare particolarmente rilevante nei PSR e POR delle regioni

Obiettivo 1, dove l'integrazione tra gli interventi previsti nei due programmi viene considerato un aspetto cruciale per il raggiungimento degli obiettivi.

- *Integrazione e/o concentrazione degli interventi.* A questo riguardo i valutatori quasi mai si spingono a suggerire l'individuazione di vere e proprie forme di progettazione integrata degli interventi su base territoriale o di filiera. Generalmente le raccomandazioni fornite suggeriscono modifiche nella definizione degli interventi ammissibili e nei criteri di selezione atte a favorire la concentrazione degli aiuti a livello territoriale, di filiera o su obiettivi ambientali. In altri casi i valutatori si limitano a suggerire di prestare attenzione, in presenza di processi di rimodulazione finanziaria, a rafforzare (nei POR) e/o non snaturare (nei PSR) la strategia per quel che attiene agli interventi per lo sviluppo rurale (articolo 33). Inoltre, alcuni dei valutatori dei POR concentrano la loro attenzione sul rapporto tra misure Feoga e i *Progetti integrati territoriali* (PIT) previsti dai programmi Obiettivo 1.
- *Miglioramento contenuto misure,* sia in termini di criteri di selezione che di ridefinizione degli interventi ammissibili. Nella maggior parte dei casi si tratta di osservazioni puntuali legate alla capacità delle misure di raggiungere gli obiettivi per cui sono state definite.
- *Maggiore attenzione alle tematiche ambientali e alla pari opportunità.* In alcuni casi la si raccomanda in maniera generica, in altri, soprattutto per quel che concerne le pari opportunità, si suggerisce l'introduzione di incentivi all'imprenditorialità femminile nell'ambito di misure specifiche.

Al di là della pertinenza delle raccomandazioni emerse, la qualità e quindi l'utilità dei rapporti risulta in alcuni casi compromessa da alcuni limiti. Va evidenziato, in primo luogo, che in alcuni casi i suggerimenti e le raccomandazioni rivolti alle Autorità di gestione risultano poco puntuali e, spesso, poco approfonditi, con il rischio che possano risultare scarsamente rilevanti e applicabili. Spesso le raccomandazioni seppure pertinenti non riescono infatti a proporre delle soluzioni operative. Inoltre, come già sottolineato, si rileva, in generale una scarsa esplicitazione dei metodi se non una vera e propria debolezza metodologica e uno scarso approfondimento delle fonti secondarie disponibili e utilizzabili per la valutazione, che solleva dei dubbi sulla solidità delle conclusioni raggiunte. Per i PSR, infine, si ha la sensazione che l'eccessiva enfasi sul QVC abbia in qualche modo determinato una minore attenzione al livello di esplicitazione delle metodologie utilizzate e all'analisi delle implicazioni per la qualità dei dati e dei risultati delle attività di valutazione. Su questi aspetti occorre in linea generale un ulteriore sforzo in vista dell'aggiornamento della valutazione al 2005.

3.3.3 – L'utilizzo effettivo dei rapporti di valutazione intermedia

A tale proposito va evidenziato come, in ambito nazionale, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, che assicura a livello nazionale le attività di coordinamento e approfondimento sulle tematiche relative all'agricoltura e lo sviluppo rurale, abbia ritenuto strategica la lettura dei Rapporti di valutazione e l'individuazione al loro interno delle principali conclusioni e raccomandazioni per orientare la riprogrammazione dei PSR e dei POR. I risultati di questa lettura, che abbiamo qui riproposto, sono stati inoltre utilizzati dal Mipaf in diverse occasioni a livello nazionale e anche comunitario:

- nell'ambito dei lavori del Comitato Nazionale di Sorveglianza dei PSR;
- per le attività del gruppo Agricoltura e Sviluppo rurale, istituito nell'ambito del Comitato di sorveglianza del QCS obiettivo 1;
- a livello UE, nell'ambito dei lavori del comitato STAR presso la DG Agri;

Nelle sedi nazionali, inoltre, l'utilizzo di tali risultati ha consentito di mettere a punto un documento di orientamento settoriale per la riprogrammazione dei POR obiettivo 1 e sta fornendo un input anche all'individuazione degli orientamenti nazionali per quel che concerne l'integrazione nei PSR della riforma di medio termine della PAC. Questo lavoro di analisi e lettura dei rapporti ha fornito spunti interessanti anche per quel che riguarda l'individuazione delle azioni prioritarie a livello Nazionale con riferimento al monitoraggio e alla guida del processo di valutazione dello sviluppo rurale.

Ulteriore utilizzo di quanto è emerso dai rapporti si è avuto infine sui tavoli comunitari. Infatti, la Commissione Europea (DG Agri) a chiusura della fase di valutazione intermedia dei programmi, oltre ad aver avviato l'attività di lettura dei Rapporti, per verificarne la rispondenza ai criteri di qualità comunitari e la capacità di fornire indicazioni utili al processo di riforma delle politiche comunitarie per lo sviluppo rurale attualmente in atto, ha organizzato, quale primo momento condiviso di utilizzo dei risultati delle valutazioni, un incontro tecnico del Comitato Star cui hanno preso parte attivamente i diversi Stati membri. L'obiettivo dell'incontro è stato, da un lato, quello di confrontarsi sull'esperienza di gestione del processo valutativo e sull'utilità delle linee guida comunitarie e, dall'altro, esaminare le principali conclusioni e raccomandazioni delle valutazioni sull'efficacia e i risultati dei programmi.

Questo primo incontro ha evidenziato come la visione della valutazione come processo, e non solo come attività finalizzata alla redazione di un rapporto di valutazione, stia acquistando forza sia a livello comunitario che in diversi Stati membri. L'evento nel suo complesso ha consentito un'utile riflessione sulla gestione dei processi valutativi avendo consentito di fare il punto sullo stato dell'arte per quel che riguarda il processo e di individuare alcuni punti critici comuni a più contesti:

- l'opportunità di adottare meccanismi, sia a livello nazionale che comunitario, in grado di garantire una migliore tempistica dei processi valutativi;
- la necessità di adeguamento dei sistemi di raccolta dei dati per il monitoraggio;
- l'esigenza di miglioramento della qualità delle valutazioni sul piano dei metodi di analisi, di indagine e di raccolta dei dati

Importanti elementi che hanno consentito al nostro paese di avviare, in questa sede, una discussione sulla gestione dei processi valutativi e interagire sulle misure da adottare in vista dell'aggiornamento al 2005 e della fase post 2006 sono venuti dall'utilizzo dei rapporti di valutazione intermedia.

Tuttavia, occorre rilevare come il grado di utilità dei rapporti intermedi rispetto ai fabbisogni conoscitivi comunitari sia risultato sostanzialmente basso per un'ovvia ragione: in un momento in cui si sta ridisegnando

l'intero impianto delle politiche di intervento per lo sviluppo rurale uno dei principali fabbisogni informativi della Commissione è quello di avere un *feedback* sugli effetti degli interventi e sulla loro rilevanza. Tuttavia, il quadro che emerge dalle valutazioni in termini di analisi dei primi effetti appare, sulla base degli elementi attualmente disponibili, abbastanza povero.

Diversamente a livello nazionale e regionale, l'utilità della valutazione intermedia è stata più alta anche in mancanza di una rilevazione dei primi effetti, perché ha fornito comunque per altri versi indicazioni preziose per la gestione del processo di valutazione, il miglioramento dei sistemi di gestione dei programmi e per la ri-programmazione.

4. Prospettive per l'aggiornamento della valutazione intermedia e per la nuova programmazione

E' indiscutibile che i soggetti che operano all'interno delle Autorità di gestione dei PSR e dei POR, visto l'attuale e il futuro funzionamento delle politiche di sviluppo rurale, siano protagonisti importanti dello sviluppo locale, sia in quanto promotori degli strumenti di intervento, sia in quanto gestori delle risorse finanziarie collegate.

La valutazione rappresenta uno degli strumenti principali per consentire a tali soggetti di migliorare la qualità della spesa a valere sulle politiche di sviluppo rurale e, quindi, di trovare le soluzioni per garantire l'efficacia degli interventi finanziati rispetto agli obiettivi di sviluppo prestabiliti. Tuttavia, è indispensabile far crescere all'interno delle amministrazioni la cultura dell'utilità e dell'utilizzo delle valutazioni, che rappresenta una leva formidabile per far crescere la qualità e l'utilizzabilità delle stesse valutazioni.

Inoltre, si deve considerare che le autorità di gestione nel prossimo futuro possono diventare i potenziali divulgatori della cultura della valutazione a livello locale. Infatti, da un lato, la crescita dei processi di decentramento istituzionale in corso nel nostro Paese e, dall'altro, le politiche di sviluppo rurale future richiederanno una sempre maggiore integrazione degli interventi a livello locale. La valutazione può, quindi, diventare uno strumento indispensabile per aumentare le conoscenze degli attori locali, che in questi processi saranno coinvolti, a condizione che gli stessi vedano tale strumento come un supporto alle proprie decisioni, piuttosto che lo strumento con cui qualche altro soggetto vuole esercitare un controllo sulle loro attività.

In relazione a quanto emerso dal processo di valutazione intermedia dei PSR e POR, è necessario riflettere sulle modalità attraverso cui aumentare l'utilità delle valutazioni dello sviluppo rurale ai fini di un loro effettivo utilizzo, sia nel processo di attuazione degli interventi sia nel processo di programmazione futura.

In primo luogo è necessario fare in modo che l'aggiornamento della valutazione intermedia sia considerato e utilizzato come lo strumento principale per migliorare l'attuale gestione dei programmi e supportare la programmazione che partirà nel 2007. Affinché tali esigenze siano concretizzabili è necessario che le attività di valutazione siano impostate in termini di "processo", con una "continua" interazione tra committente e valutatore, finalizzata non solo alla redazione del Rapporto, ma anche a far emergere risposte effettivamente utilizzabili da parte dell'amministrazione.

In questo senso è necessario un maggiore coinvolgimento delle AdG dei PSR e degli uffici responsabili dell'attuazione degli interventi di sviluppo rurale nei POR in attività finalizzate ad aumentare il coordinamento tecnico-metodologico e a creare occasioni per lo scambio di esperienze. Le attività svolte dal SNV in obiettivo 1 e nell'ambito del corso di formazione sulla valutazione dello sviluppo rurale, hanno dimostrato che tutte le attività che consentono la messa in rete, in modo formale o informale, dei diversi attori interessati alla valutazione possono contribuire alla crescita del sistema valutativo.

Per i PSR, in particolare, potrebbe essere opportuno prevedere un luogo di confronto strutturato a livello Nazionale sulle attività di valutazione, che preveda il coinvolgimento diretto delle Autorità di gestione regionali e dei rispettivi valutatori indipendenti.

Inoltre, la fase appena completata ha mostrato la necessità di ricercare soluzioni organizzative che consentano di migliorare la gestione tecnica di monitoraggio e valutazione all'interno delle Autorità di gestione. In particolare, è indispensabile prevedere delle modalità organizzative "regionali" che, da un lato, consentano di gestire meglio e più direttamente il monitoraggio e la valutazione, dall'altro, favoriscano una maggiore interfaccia sia con i soggetti regionali responsabili della gestione del programma, che con il valutatore, favorendo anche quella mediazione nel linguaggio necessaria in chi opera in contesti diversi.

D'altro canto, le attuali esperienze dimostrano che è indispensabile avviare la costruzione di sistemi informativi (regionali), in grado di gestire in maniera integrata il patrimonio informativo di straordinario valore a disposizione delle Autorità di gestione, che molto spesso è di gran lunga più esaustivo delle informazioni "codificate" nei documenti di orientamento comunitari e nazionali su monitoraggio e valutazione.

Inoltre, l'esperienza italiana suggerisce che a livello comunitario, in vista della nuova programmazione, potrebbe essere opportuno:

- prevedere delle modalità per accorciare i tempi dell'affidamento delle valutazioni intermedie. Ad esempio si potrebbero prevedere dei meccanismi premiali (cofinanziamento comunitario più alto, più risorse al programma) per le valutazioni affidate entro un anno dalla Decisione comunitaria di approvazione del programma;
- esplicitare nei Regolamenti il concetto di valutazione come processo e non solo come un'attività finalizzata alla redazione di un rapporto di valutazione (eventualmente anche nei *consideranda*);
- prevedere la possibilità di cofinanziamento comunitario delle attività di gestione tecnica del monitoraggio e della valutazione intermedia (gruppi di lavoro, nuclei di valutazione ad hoc, *steering group*, ecc.).

BIBLIOGRAFIA

- Commissione Europea, *Questionario Valutativo Comune con criteri e indicatori*, STAR VI/12004/00, 2000.
- Commissione Europea, *Linee Guida per la valutazione intermedia dei PSR sostenuti dal FEOGA*, STAR VI/43517/02, 2002.
- De Filippis F., Storti D., *Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un secondo pilastro tutto da inventare*, Sviluppo locale, vol. IX, n. 19, pp. 43-80, 2002.
- IFAD, *A Guide for Project M&E. Managing for Impact in Rural Development*, Roma, 2002.
- INEA, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale*, Rapporto 2000, settembre 2000.
- Mantino F., Monteleone A., Pesce A. (a cura di), *Monitorare e Valutare i fondi strutturali 2000-2006*, Studi e Ricerche, INEA, gennaio 2000.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4%*, novembre 2000.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6%*, aprile 2001.
- Mantino F. (a cura di), *I Fondi strutturali e le politiche di sviluppo: strumenti di programmazione e gestione*, Il Sole 24 ore, 2002.
- Monteleone A., *La valutazione intermedia delle politiche di sviluppo rurale*, in "Bollettino dell'Osservatorio Politiche Strutturali", n. 17, INEA, ottobre 2003.
- Monteleone A., Pesce A. (a cura di), *Gli strumenti della programmazione per le aree rurali: le attività di monitoraggio*, quaderno informativo n.10, INEA, dicembre 2001.
- Monteleone A., Storti D., *Il Monitoraggio e la Valutazione degli interventi di sviluppo rurale*, in AA.VV., "Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. La programmazione in Italia", capitolo 19, INEA, 2002.
- Palumbo M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, FrancoAngeli, 2001.
- Schipani M.T., *La valutazione del Piano di Sviluppo Rurale della Regione Emilia Romagna*, in "Bollettino dell'Osservatorio Politiche Strutturali", n. 17, INEA, ottobre 2003.
- Sistema Nazionale di Valutazione Ob.1, *Linee guida per la valutazione intermedia degli interventi per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale nei POR Ob.1 2000-2006*, Ottobre 2002.
- Sistema Nazionale di Valutazione Ob.1, *Prima Relazione di Secondo Livello*, febbraio 2003.
- Sistema Nazionale di Valutazione Ob.1, *Seconda Relazione di Secondo Livello*, giugno 2003.
- Sistema Nazionale di Valutazione Ob.1, *Terza Relazione di Secondo Livello*, dicembre 2003.
- Storti D. (a cura di), *Tipologie di aree rurali in Italia*, Studi e Ricerche, INEA, 2000.
- Storti D., *Rural development pattern in Italy*, working paper presented at the 2001 Conference of the European association for Evolutionary Political Economy (EAEPE), Special session: "Local economic development in Italy", Siena, 9-12 November 2001.

Tabella 1- Le principali raccomandazioni fornite dai valutatori indipendenti dei PSR

	Raccomandazioni sul Sistema di Gestione				Raccomandazioni sulla Riprogrammazione										
	Informazione e animazione	Sistema di monitoraggio e sistemi informativi	Snellimento procedure di attuazione	Organizzazione	Rimodulazione finanziaria	Integrazione MTR	Aiuti di stato	Integrazione PSR con altre forme di intervento (POR, aiuti di stato, ecc.)	Integrazione e/o concentrazione			Miglioramento contenuto misure		Maggiore attenzione tematiche ambientali	
									Territorio	Agroambiente e zone svantaggiate	Filiera	Criteri selezione	Definizione interventi ammissibili		
Piemonte															
Valle d'Aosta	x	x		x		x	x (-)		x		x				
Lombardia	x	x	x	x					x			x			
P.A. Bolzano															
P.A. Trento					x (+SR e m)										
Veneto															
Friuli Venezia Giulia		x	x	x	x (+a e c)	x		x	x	x	x	x	x (b, c, m)		
Liguria	x	x								(ZS)		x	x		
Emilia Romagna		x						x	x	x (ZS)		x			
Toscana	x								x	x					
Umbria		x	x						x			x			
Marche		x	x				x (+)		x						
Lazio		x	x		x (-SR)								x (SR)		
Abruzzo	x	x	x	x									x (b e c)	x	
Molise		x		x											
Campania		x		x				x							
Calabria															
Sicilia			x	x			x (+)	x		x (+Zs)					x
Sardegna								x							

Legenda:

MTR - Mid Term Review

SR - Sviluppo rurale

ZS - Zone svantaggiate

a - Investimenti nelle aziende agricole

b - Insediamento dei giovani agricoltori

c - Formazione

m - Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità

Tabella 2 - Le principali raccomandazioni fornite dai valutatori indipendenti dei POR

	Raccomandazioni sul Sistema di Gestione				Raccomandazioni sulla Riprogrammazione								
	Informazione e animazione	Sistema di monitoraggio e sistemi informativi	Snellimento procedure di attuazione	Organizzazioni	Rimodulazione finanziaria	Integrazione MTR	Integrazione PSR/POR con altre forme di intervento (POR/PSR, PLR, aiuti di	Integrazione e/o concentrazione			Miglioramento contenuto misure		Maggiore attenzione tematiche ambientali
								Territorio	PIT	Filiera	Criteri selezione	Definizione interventi ammissibili	
Puglia	x							x			x		x
Basilicata			x		x (- v)		x		x	x		x	
Molise		x		x			x			x		x (s, p)	
Campania							x	x					
Calabria		x		x	x				x	x			x
Sicilia				x			x	x		x	x		x
Sardegna	x		x		x	x	x	x	x		x (+ p, n, b)	x (n, s)	x

Legenda:

MTR - Mid Term Review

PIT - Progetti integrati territoriali

b - Insediamento dei giovani agricoltori

p - diversificazione delle attività del settore agricolo

n - servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale

s - incentivazione di attività turistiche e artigianali

v- Ingegneria finanziaria