LEADER +

Orientamenti per la valutazione ex ante dei programmi

1. Introduzione

Il presente documento fornisce alcuni orientamenti sulla valutazione ex ante dei programmi presentati a titolo dell'iniziativa LEADER + ed è destinato agli esperti che svolgono la valutazione e alle autorità nazionali o regionali incaricate di programmare LEADER + per il periodo 2000-2006. La valutazione ex ante aiuta a preparare i programmi da presentare a titolo dell'iniziativa LEADER + e ne facilita l'applicazione, mediante una programmazione informata e decisioni relative alle esigenze, ai meccanismi di attuazione e all'assegnazione delle risorse. Una corretta valutazione ex ante aiuta inoltre la Commissione a giudicare i programmi nell'ambito delle iniziative LEADER +.

I requisiti giuridici relativi alla valutazione ex ante sono specificati nei paragrafi 26 e 34 della comunicazione della Commissione agli Stati membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader+), nell'allegato di tale comunicazione, che riguarda la struttura delle proposte di programma, e nell'articolo 19, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio.

2. Descrizione sintetica di LEADER +

Sulla base dell'esperienza acquisita con LEADER I e II, LEADER + mira a completare i programmi generali di sviluppo rurale promuovendo azioni integrate, elaborate e attuate nell'ambito di partenariati attivi che operano a livello locale.

Come prevede la comunicazione della Commissione, LEADER + si propone di incoraggiare gli operatori rurali a riflettere sulle potenzialità del territorio in una prospettiva a lungo termine, incentivando l'attuazione di strategie originali di sviluppo sostenibile, integrate e di elevata qualità.

Questo duplice obiettivo (promuovere uno sviluppo rurale integrato e sostenibile in senso lato, incoraggiando al tempo stesso gli operatori a sviluppare il potenziale endogeno e il dinamismo delle zone rurali) costituisce la specificità di LEADER +. Per conseguirlo, LEADER + si serve di un metodo basato sui seguenti principi: strategia territoriale, impostazione ascendente nella definizione e nell'attuazione dei programmi, attività integrate e pilota e creazione di reti che uniscono tutti gli operatori nel settore dello sviluppo rurale.

Per ottenere un reale valore aggiunto, occorre seguire accuratamente il metodo di LEADER + durante la realizzazione delle tre azioni dell'iniziativa: strategie pilota di sviluppo rurale a carattere territoriale e integrato; sostegno alla cooperazione fra territori rurali; creazione di una rete.

3. Scopo e realizzazione della valutazione ex ante

Scopo della valutazione ex ante

Gli esperti che svolgono la valutazione devono tenere conto del duplice obiettivo di LEADER +: (1) promozione d'uno sviluppo rurale integrato e sostenibile in senso lato tra (2) strategie pilota di sviluppo del potenziale endogeno delle zone rurali. Devono quindi tenere presenti e verificare gli aspetti specifici di LEADER +: il carattere pilota delle azioni; l'ambito geografico degli interventi per quanto riguarda la componente territoriale, in particolare i gruppi locali; la creazione di reti e la strategia di cooperazione; l'impostazione integrata del programma e l'impostazione ascendente delle attività.

Considerando le caratteristiche particolari dell'iniziativa, la valutazione di LEADER + comprende vari livelli di attuazione e di definizione degli obiettivi.

- A livello europeo, va tenuto conto di una serie di obiettivi generali e specifici nell'attuazione del programma; la valutazione ex ante deve comprendere il modo in cui tali obiettivi sono stati considerati nell'elaborazione del programma.

- A livello nazionale/regionale, per ognuno dei programmi devono essere definiti gli "obiettivi specifici per l'attuazione di LEADER +"[1]. Questi obiettivi che sono specifici dei programmi, presentati nell'iniziativa e che sono diretti a rispondere ai problemi specifici del territorio in causa, da distinguere da quelli specifici dell'iniziativa comunitaria. Per evitare confusioni, nel presente documento essi saranno indicati come "obiettivi specifici del programma". La valutazione ex ante dovrà valutarne la coerenza, l'importanza e l'effetto previsto.

- Gli obiettivi definiti a livello dei GAL ("gruppi di azione locale"), dovrebbero corrispondere a gli obiettivi fissati per i due livelli di cui sopra. Tuttavia, come stato già detto nei criteri di selezione, questi obiettivi fanno parte della valutazione ex-ante.

Realizzazione della valutazione

La valutazione *ex ante* è di competenza delle autorità che elaborano il programma relativo all'iniziativa LEADER + e viene eseguita da esperti indipendenti secondo procedimenti riconosciuti. L'indipendenza implica che tali esperti non debbano essere direttamente coinvolti nell'ideazione, nell'attuazione, nella gestione o nel finanziamento del programma. Le istituzioni pubbliche non sono escluse, se rispondono ai criteri di indipendenza e competenza, ad esempio se ricorrono a tecniche aggiornate. L'indipendenza non implica invece che gli esperti debbano

[1] Paragrafo 26 della comunicazione.

evitare la cooperazione con le autorità responsabili della definizione del programma: tale cooperazione è anzi fondamentale affinché la valutazione ex ante contribuisca a migliorare il programma prima che esso sia completato.

4. Quadro metodologico della valutazione ex ante

La valutazione ex ante dovrebbe contribuire a chiarire gli obiettivi del programma, la loro rilevanza rispetto alle esigenze e gli effetti previsti delle attività, nonché a garantire la coerenza tra la strategia proposta e i fini scelti a partire dall'attuale situazione della regione interessata. In particolare, tale valutazione aiuta a valutare gli aspetti essenziali della forma di sostegno proposta, quali il fondamento[2], la rilevanza[3], la coerenza[4] del programma e, se possibile, l'efficacia[5] e l'efficienza[6] potenziali delle azioni sostenute. La presente sezione definisce sinteticamente alcuni dei principali concetti relativi alla valutazione che sono citati nell'allegato I.

A partire dagli obiettivi definiti, la valutazione ex ante dovrebbe essere in grado di mostrare come i mezzi finanziari e amministrativi siano stati trasformati negli opportuni risultati, tramite i meccanismi di attuazione previsti dal programma. La valutazione ex ante deve esaminare e valutare il rapporto di causa-effetto tra le realizzazioni finanziate, i risultati e gli impatti previsti:

---

[2] **Fondamento**: il fatto che un intervento possa essere giustificato in relazione alle esigenze da soddisfare o ai problemi socioeconomici da risolvere. La valutazione preliminare verifica l'esistenza effettiva di tali esigenze e problemi e garantisce che essi non possano essere risolti da iniziative private o pubbliche già in corso.

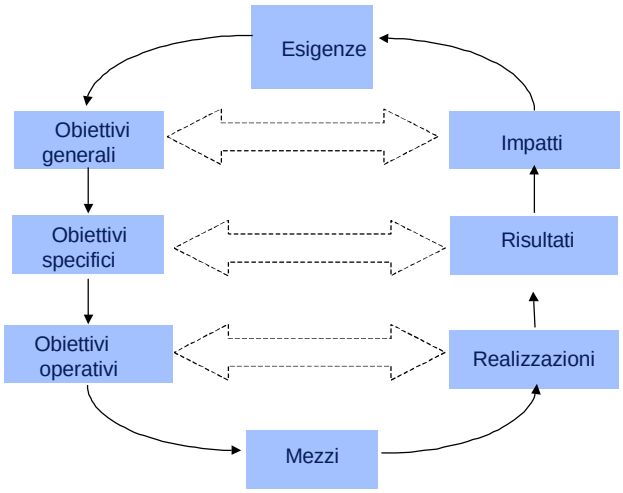
[3] **Rilevanza**: opportunità degli obiettivi del programma rispetto alle esigenze e ai problemi socioeconomici che tale programma deve risolvere.

[4] **Coerenza**: valutare se sia possibile ottenere una maggiore complementarità o sinergia all'interno del programma o rispetto ad altri programmi. La coerenza interna riguarda la corrispondenza tra i diversi obiettivi del programma; quella esterna riguarda il rapporto tra il programma valutato e gli altri programmi ad esso collegati, ad esempio altri regimi di aiuto comunitari o nazionali.

[5] **Efficacia**: effetti per quanto riguarda gli obiettivi del programma valutato. Un'azione è considerata efficace quando raggiunge gli obiettivi previsti.

[6] **Efficienza**: il rapporto tra gli effetti conseguiti e i mezzi (finanziari o amministrativi) impiegati, ossia il modo in cui i mezzi sono stati convertiti dal punto di vista economico in realizzazioni, risultati o impatti. Occorre valutare se gli stessi risultati avrebbero potuto essere conseguiti con minori risorse, o se avrebbero potuto essere raggiunti maggiori risultati con le stesse risorse.

Figura 3.2 Relazioni tra obiettivi e impatti nel ciclo di programmazione



La figura 1 mostra come, nel ciclo di programmazione, i risultati e gli impatti siano collegati agli obiettivi, che derivano a loro volta dalle esigenze individuate nella regione. Tali esigenze si riferiscono ai problemi socioeconomici o ambientali che il programma dovrebbe risolvere. I mezzi sono le risorse finanziarie o amministrative impiegate per produrre i risultati e conseguire gli obiettivi operativi previsti. I risultati sono gli effetti più immediati degli interventi, ossia il contributo degli obiettivi operativi agli obiettivi specifici del programma. L'impatto globale corrisponde agli obiettivi generali del programma e, in un programma correttamente definito, soddisfa le esigenze precedentemente individuate, in base alle quali viene realizzato il programma.

Come già precisato, la valutazione ex ante dovrebbe riguardare soprattutto la rilevanza, il fondamento e la coerenza, mentre l'analisi approfondita dell'efficienza e dell'efficacia delle azioni va rimandata ad una fase di valutazione successiva. La Commissione presenterà in seguito una guida metodologica per la valutazione intermedia ed ex post.

5. Relazioni sulla valutazione ex ante dei programmi

La valutazione ex ante dovrebbe produrre conclusioni e raccomandazioni fondate e politicamente attuabili, da utilizzare per migliorare il programma relativo all'iniziativa LEADER + prima che questo sia presentato alla Commissione. Tutti i capitoli interessati del programma dell'iniziativa dovrebbero quindi essere opportunamente modificati.

Il paragrafo 26 della comunicazione della Commissione specifica che la valutazione ex ante formerà parte del programma relativo all'iniziativa LEADER +. Tale programma comprenderà pertanto i seguenti elementi.

a) Una descrizione delle attività di valutazione eseguite:

- chi ha effettuato la valutazione ex ante?
- quante risorse (in particolare, quanto tempo) ha richiesto?
- quali attività specifiche sono state svolte?

b) Una sintesi dei principali risultati della valutazione ex ante.

c) La descrizione del modo in cui le conclusioni e le raccomandazioni prodotte in seguito alla valutazione ex ante sono state prese in considerazione dalle autorità responsabili della programmazione, e delle conseguenti modifiche che esse hanno comportato per la proposta di programma relativo all'iniziativa LEADER +.

L'allegato I contiene una lista di controllo dei principali elementi della valutazione ex ante. L'allegato II contiene una serie di raccomandazioni pratiche per la definizione degli indicatori.

ALLEGATO I

Elementi principali della valutazione ex ante dei programmi

La valutazione ex ante dei programmi relativi all'iniziativa LEADER + dovrebbe riguardare i seguenti argomenti.

1. *Descrizione del contesto: punti di forza, punti deboli e potenzialità della zona in cui dev'essere realizzato il programma*

- Analisi della situazione del territorio in cui il programma sarà realizzato, dei suoi punti di forza e di debolezza e delle sue potenzialità:

  – descrizione della situazione socioeconomica, mediante dati quantificati relativi all'economia rurale, alla situazione demografica, alle risorse umane, all'occupazione e al mercato del lavoro, alle piccole e medie imprese, alla competitività e all'innovazione;

  – descrizione della situazione per quanto riguarda la parità di opportunità tra uomini e donne sul mercato del lavoro;

  – descrizione della situazione dell'ambiente nelle zone interessate.

- Classificazione coerente delle disparità e dei rischi da affrontare.

- Definizione dei fattori trainanti verso uno sviluppo sostenibile.

- Analisi delle operazioni precedenti, particolarmente le esperienze dei tipi LEADER + e risultati delle precedenti valutazioni (se possibile).

- Eventuali spiegazione dei problemi potenziali relativi alla valutazione e alla sorveglianza: definizione di indicatori, dati, ecc.

2. *Valutazione della rilevanza e della coerenza del programma dell'iniziativa*

Analisi degli obiettivi del programma

- Valutazione della coerenza degli obiettivi del programma con le caratteristiche e le esigenze specifiche delle zone interessate.

- Coerenza degli obiettivi specifici del programma con gli obiettivi dell'iniziativa LEADER +, tenuto conto del suo duplice obiettivo (cfr. la sezione 2, "Scopo della valutazione ex ante").

- Analisi e valutazione della struttura degli obiettivi del programma:

- gli obiettivi sono distribuiti in una scala gerarchica, in modo che le realizzazioni (obiettivi operativi) possano essere trasformate in risultati (obiettivi specifici) e questi ultimi in impatti (corrispondenti agli obiettivi generali).

Impatto previsto

- Impatto previsto delle priorità dell'azione rispetto alla situazione iniziale: la valutazione dovrebbe esaminare l'impatto previsto del programma rispetto agli obiettivi e, se possibile, cercare di quantificare tale impatto.

Coerenza con altri interventi

- Descrizione di altri programmi, politiche o iniziative nazionali, regionali o comunitari, realizzati o da realizzare negli Stati membri o nelle regioni interessati, soprattutto nei seguenti settori:

  - sviluppo rurale
  - sviluppo regionale
  - occupazione
  - ambiente
  - altri programmi, politiche o iniziative che possano influenzare l'attuazione, i risultati o l'impatto del programma.

- Tali programmi, politiche o iniziative devono essere valutati per quanto riguarda

  - la loro eventuale complementarità con il programma
  - la loro eventuale sinergia o sovrapposizione con il programma
  - il modo in cui si è tenuto conto della potenziale interazione nell'elaborare il programma.

3. *Valutazione preliminare delle disposizioni di attuazione*

- Rilevanza dell'assegnazione delle risorse rispetto agli obiettivi previsti.

- Valutazione del calendario, della programmazione, delle procedure e dei criteri di scelta, nonché delle condizioni finanziarie, conformemente alla strategia proposta.

- Valutazione delle disposizioni previste per quanto riguarda l'informazione e della loro capacità di coinvolgere nel programma gli operatori rurali.

- Verifica delle disposizioni relative alla valutazione, con la definizione di indicatori (cfr. allegato II).

ALLEGATO II

Definizione degli indicatori

Per indicatore si intende *una caratteristica o un attributo che possa essere misurato per valutare l'avanzamento di un programma verso il raggiungimento dei suoi obbiettivi*.. Gli indicatori sono definiti con la loro unità di misura. Poiché il programma dev'essere articolato su una serie di obiettivi, gli indicatori devono essere definiti in relazione a tali obiettivi.

Gli indicatori sono strumenti molto utili ai gestori, ai partner e agli operatori, non soltanto per la valutazione, ma anche per la sorveglianza dell'attuazione del programma. Se possibile, essi devono essere definiti fin dall'inizio del programma: questo può infatti aiutare tutti gli interessati e i gestori a valutare il programma nell'intero corso della sua realizzazione. Una riflessione preliminare approfondita sugli indicatori da usare può inoltre aiutare a discernere la rilevanza degli obiettivi e della strategia del programma.

Esistono diversi tipi di indicatore, ma non tutti sono necessariamente usati in una singola strategia di valutazione.

Innanzitutto, gli indicatori possono essere **quantitativi** (ad esempio, la percentuale di agricoltori locali che hanno accesso alle attività di formazione) o **qualitativi** (ad esempio, la percentuale dei partecipanti che si è dichiarata soddisfatta dell'attività di formazione).

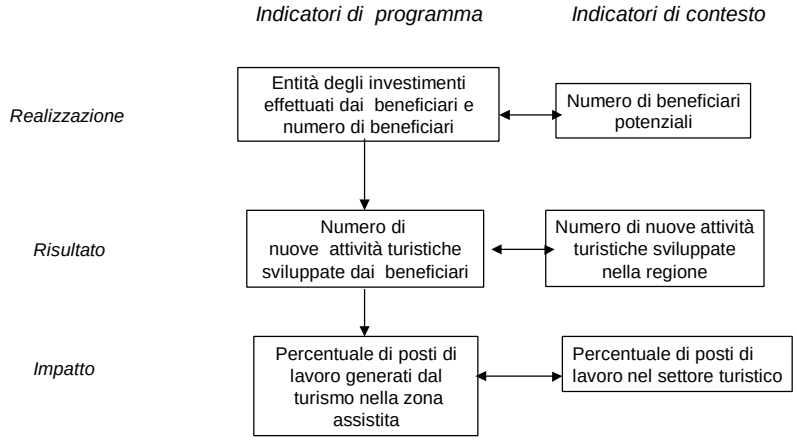
Si può inoltre distinguere tra **indicatori di contesto** (che si applicano a un intero territorio o a un'intera popolazione) e **indicatori di programma** (che si applicano alla parte specifica del territorio o della popolazione a cui è rivolto il programma). La definizione di indicatori di contesto nell'ambito della valutazione ex ante può aiutare a valutare la rilevanza del programma e può essere utilizzata come riferimento fondamentale per l'intero processo di valutazione.

Una terza classe di indicatori riguarda le fasi di completamento del programma: esistono **indicatori di realizzazione**, **indicatori di risultato** e **indicatori d'impatto**, definiti in base alla strategia del programma, alle realizzazioni previste e agli effetti previsti a breve e a lungo termine. L'uso di indicatori di risultato o d'impatto è più o meno importante secondo lo stato di avanzamento del programma. Alcuni effetti (impatti) possono essere individuati soltanto dopo vari anni di attuazione.

Il seguente esempio mostra come i vari tipi di indicatori possano essere utilizzati per valutare un'azione.

Indicatori

Sviluppo di attività turistiche nelle zone rurali



Tenuto conto dell'impostazione particolare, ascendente e locale di LEADER +, si propongono alcune raccomandazioni pratiche per la definizione degli indicatori:

- in generale, scegliere indicatori che possano misurare i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi del programma e di LEADER +;

- scegliere indicatori che possano fornire informazioni utili, per quanto riguarda la logica d'intervento del programma;

- concentrarsi sugli indicatori potenzialmente più significativi; non occorre definire troppi indicatori: un sistema d'indicatori dovrebbe comprendere soltanto i più rilevanti.