ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

PRINCIPALI INSEGNAMENTI DALLE VALUTAZIONI INTERMEDIE DEI PSR E POR

IL CASO DELL'ITALIA

Osservatorio Politiche Strutturali

Sistema Nazionale di Valutazione per le politiche di sviluppo rurale

Bruxelles, Marzo 2004

Si è appena chiusa la prima fase riguardante la valutazione intermedia dei PSR e dei POR, ad opera dei valutatori indipendenti L'output finale dell'attività di valutazione intermedia è rappresentato dai rapporti consegnati il 31 dicembre 2003 e che andranno aggiornati entro il 31 dicembre 2005 (art. 42 Reg. 1260/99).

La prima parte del presente documento ripercorre le principali tappe del processo di valutazione delle misure di sviluppo rurale in Italia, soffermandosi in particolare sui seguenti aspetti:

- la gestione della valutazione (tempistica, modelli di gestione, utilizzo delle linee guida comunitarie, sistemi informativi): buone prassi e criticità;
- insegnamenti dalla valutazione intermedia per migliorare l'intero processo in vista dell'aggiornamento al 2005 e della fase post 2006.

Il secondo paragrafo, che è il frutto di una prima ricognizione sui rapporti di valutazione, sintetizza le principali raccomandazioni e conclusioni dalla valutazione intermedia dei PSR e dei POR Obiettivo 1, per la parte relativa alle misure di sviluppo rurale, concentrandosi in particolare sui seguenti aspetti:

- le principali raccomandazioni relative al sistema di gestione;
- le principali raccomandazioni relative alla riprogrammazione.

E' necessario evidenziare come 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. A tal fine, i risultati che qui vengono riproposti sono stati utilizzati nell'ambito:

- del Comitato di Sorveglianza Nazionale dei Piani di Sviluppo Rurale;
- del gruppo Agricoltura e Sviluppo rurale, istituito nell'ambito del Comitato di sorveglianza del QCS obiettivo 1.

Le principali raccomandazioni fornite dai valutatori indipendenti sono sintetizzate di seguito e riepilogate per regione nei due schemi (*Le principali raccomandazioni fornite dai valutatori indipendenti dei PSR e dei POR*) allegati al presente documento.

a. Il processo di valutazione in Italia

a.1 La gestione della valutazione (tempistica, modelli di gestione, utilizzo delle linee guida comunitarie, sistemi informativi): buone prassi e criticità

In Italia, nelle regioni dell'obiettivo 1 e in transizione gli interventi per lo sviluppo rurale finanziati dal Feoga-Orientamento sono integrati nella programmazione dei Fondi strutturali, che prevede un quadro comunitario di sostegno (QCS), cornice programmatica in cui si inseriscono sette Programmi Operativi Regionali (Por), con i relativi Complementi di programmazione (Cdp). Le misure per cui è prevista la partecipazione finanziaria del Feoga-Garanzia sono attuate, invece, attraverso sette appositi Piani di Sviluppo Rurale (Psr), regionali.

Nelle regioni fuori Obiettivo 1, infine, tutte le regioni 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.

Questo assetto programmatorio 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, sia per quello che riguarda la tempistica con cui sono state svolte le attività previste che per quanto concerne il modello di gestione dei processi di valutazione.

La tempistica delle attività di valutazione

Un primo aspetto da considerare dunque riguarda *la tempistica del processo di valutazione*. Si consideri che per le regioni Obiettivo 1 il QCS fissava al 31/12/2001 il termine di selezione dei valutatori indipendenti da parte delle autorità di gestione regionali e individuava il rispetto di tale scadenza come uno dei criteri per l'assegnazione della riserva nazionale di premialità. Il rispetto di detto termine per la selezione dei valutatori ha garantito ai fini dell'impostazione delle attività di valutazione intermedia un tempo di lavoro sufficientemente ampio e tale da non costituire un vincolo eccessivo per la qualità della valutazione.

Per i PSR, invece, occorre rilevare come il processo di valutazione nel suo complesso sia stato avviato con un ritardo non trascurabile. Infatti, solo 5 Regioni hanno selezionato il valutatore nel corso del 2002. Le altre lo hanno fatto solo nel corso del 2003 e in alcuni casi l'aggiudicazione è avvenuta addirittura nell'ultimo trimestre del 2003. Puglia e Basilicata, infine, devono ancora terminare le procedure di selezione.

Tale circostanza ha sicuramente rappresentato *un fattore condizionante la qualità* del prodotto finale della valutazione intermedia, in termini di approfondimento degli effetti della politica per lo sviluppo dell'agricoltura e lo sviluppo rurale, ma anche dell'intero processo messo in atto.

Modelli di gestione della valutazione

Spostando l'attenzione sui *modelli di gestione della valutazion*e occorre rilevare come, per quello che riguarda i POR, il Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1, ha previsto la costituzione di un *Sistema nazionale di valutazione*, composto dalle strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi dei vari Fondi strutturali (l'INEA per il FEOGA) e dai *Nuclei regionali di valutazione*[1], il cui obiettivo principale 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**.** L'impegno profuso dal Sistema Nazionale di Valutazione per migliorare la qualità e l'utilità delle valutazioni ha giocato un ruolo decisivo, anche con riferimento alla valutazione dello sviluppo rurale.

Nel complesso *il modello di gestione adottato nell'ambito del QCS obiettivo 1 può essere considerato una "buona prassi",* avendo consentito di raggiungere risultati apprezzabili sia nell'orientare la tempistica delle attività di valutazione che nel migliorare il coordinamento tecnico a livello nazionale di tali attività.

L'organizzazione delle attività di valutazione differisce in maniera sostanziale nelle regioni fuori Obiettivo 1, dove, non esistendo un livello di programmazione nazionale, la gestione delle attività di valutazione e il confronto con il valutatore avviene esclusivamente a livello regionale. Anche qui sono individuabili alcune buone prassi nella gestione delle attività di valutazione, come ad esempio in Emilia Romagna dove è stata prevista la creazione di un gruppo di lavoro ad hoc, a cui è stato affidato il compito di gestire tecnicamente il monitoraggio e la valutazione. Tale struttura interfacciandosi sia con il valutatore, che con i responsabili dell'attuazione del programma ha dimostrato un'elevata capacità di contribuire alla qualità della valutazione e, quindi, al suo potenziale utilizzo nella riprogrammazione

Per quello che riguarda i modelli organizzativi adottati a livello regionale per la diffusione e l'utilizzo dei risultati delle valutazioni vanno segnalate alcune esperienze che hanno contribuito positivamente alla diffusione di tali risultati e alla discussione con diversi stakeholder:

- in obiettivo 1, sono state previste apposite sessioni dei Comitati di sorveglianza dei POR per discutere dei risultati presenti nelle bozze dei Rapporti di valutazione intermedia (consegnate tutte entro il 31 luglio 2003). In alcune regioni (Puglia e Sardegna), inoltre, sono stati previsti dei seminari con il partenariato economico e sociale con delle apposite sessioni di lavoro sullo sviluppo rurale;
- nell'ambito dei PSR, va segnalata tra le altre l'esperienza della Regione Emilia Romagna che ha previsto degli incontri tra il valutatore, rappresentanti dell'Autorità di gestione e altri stakeholder per discutere dei risultati della valutazione intermedia.

L'utilizzo delle linee guida comunitarie

Per quello che riguarda la valutazione dello sviluppo rurale, una grande influenza sulle modalità con cui la valutazione intermedia delle politiche di sviluppo rurale è stata organizzata e affrontata, è stata giocata dalla domanda di valutazione esplicitata dalla Commissione europea (DG Agri) attraverso la proposizione del Questionario valutativo comune (QVC, rif. doc. STAR VI/12004/00).

Anche in questo caso, in Italia, 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

[1] I nuclei regionali di valutazione sono stati costituiti sulla base del decreto legislativo 144/99, con funzioni di supporto rispetto alla valutazione degli investimenti pubblici.

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 informazione e alla loro analisi nelle fasi successive di valutazione (aggiornamento valutazione intermedia e valutazione ex-post). 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.

In definitiva, 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 (si noti che l'aggiornamento delle valutazioni intermedie è considerata una priorità a livello Nazionale), 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, aumentando la disponibilità di risultati comparabili con cui effettuare una lettura comune a livello Nazionale dei risultati dei diversi programmi.

Va rilevato infine che a livello nazionale sono state intraprese diverse iniziative per sollecitare l'utilizzo del QVC, iniziative incentrate sulle modalità per rispondere efficacemente ai quesiti comunitari, come ad esempio:

- la redazione, nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione previsto dal QCS Obiettivo 1, di Linee Guida per la valutazione intermedia degli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei programmi operativi ob.1 2000-2006;
- l'organizzazione di un corso di formazione di 15 giornate, rivolto ai rappresentati delle Autorità di gestione dei PSR e dei POR, finalizzato alla diffusione delle conoscenze metodologiche necessarie a coordinare e verificare la qualità delle attività svolte dal valutatore.

Sistemi informativi

Malgrado gli sforzi compiuti in ambito nazionale per impostare un sistema di monitoraggio in grado di soddisfare sia le esigenze della "sorveglianza", che quelle della valutazione, i sistemi di monitoraggio continuano a non soddisfare efficacemente le esigenze conoscitive della valutazione. E' opportuno segnalare, tuttavia, che da questo punto di vista di sono rilevati strategici i sistemi informativi regionali, anche quando non espressamente pensati per il monitoraggio e la valutazione.

E' il caso, ad esempio, del Piano di Miglioramento Aziendale (PMA) della Puglia, un software che nasce per fornire un supporto alla regione nella fase di selezione dei progetti presentati dalle aziende agricole, che si è rivelato un prezioso supporto all'attività di sorveglianza e valutazione, fornendo le informazioni necessarie alle relazioni annuali di attuazione e quelle necessarie al valutatore per rispondere al questionario valutativo comune.

a.2 Insegnamenti dalla valutazione intermedia

Anche in relazione a quanto emerso dal processo di valutazione intermedia dei PSR e POR, a livello nazionale è in corso una riflessione sulle modalità attraverso cui aumentare l'utilità delle valutazioni 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. Affinchè 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.

A tal fine il Comitato di Sorveglianza dei PSR ha ritenuto prioritaria l'esigenza di aumentare il coordinamento tecnico-metodologico a livello Nazionale delle attività di valutazione, attraverso la creazione di un *sistema nazionale di valutazione per le politiche di sviluppo rurale* quale luogo di confronto strutturato tra MiPAF, struttura nazionale per la valutazione del FEOGA (INEA), autorità di gestione regionali e valutatori.

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 consentano di gestire meglio e più direttamente il monitoraggio e la valutazione, in modo tale da favorire un'interfaccia sia con i soggetti regionali responsabili della gestione del programma, che con il valutatore, favorendo anche la mediazione nel linguaggio necessaria in chi opera in contesti diversi.

D'altro canto, le attuali esperienze dimostrano che è indispensabile la costruzione di sistemi informativi (regionali), che non siano solo dei sistemi di monitoraggio, in quanto questi possono garantire la disponibilità di un patrimonio informativo di straordinario valore, che spesso va oltre il monitoraggio e la valutazione "codificati" nei documenti di orientamento comunitari e nazionali.

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 potrebbe 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.).

b. Le principali raccomandazioni e conclusioni dalla valutazione intermedia dei PSR e dei POR Obiettivo 1

b.1 - Le principali raccomandazioni relative al sistema di gestione

Particolare attenzione è stata dedicata alla valutazione del sistema di gestione. 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 riguardo 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*.

b.2 - Le principali raccomandazioni relative alla riprogrammazione

Le principali raccomandazioni fornite dai valutatori sulla riprogrammazione sono riconducibili ai seguenti ambiti:

1. *Rimodulazione finanziaria*. L'opportunità di rafforzare finanziariamente determinate misure o obiettivi dei programmi viene richiamata solo da pochi valutatori.
2. *Integrazione misure Midterm Review (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.
3. *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.
4. *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, anche se questo è sicuramente un aspetto strategico. 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.

5. *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.
6. *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.

Inoltre, va evidenziato 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.

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	Rimodu-lazione 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	Maggiore attenzione Pari opportunità
									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		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	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
+ / - Aumento/diminuzione risorse finanziarie

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	Organizzazione	Rimodu-lazione finanziaria	Integrazione MTR	Integrazione PSR/POR con altre forme di intervento (POR/PSR, PLR, aiuti di stato, ecc.)	Integrazione e/o concentrazione			Miglioramento contenuto misure		Maggiore attenzione tematiche ambientali	Maggiore attenzione Pari opportunità
								Territorio	PIT	Filiera	Criteri selezione	Definizione interventi ammissibili		
Puglia	x							x			x		x	x
Basilicata			x		x (- v)		x		x	x		x		
Molise		x		x			x			x		x (s, p)		
Campania							x	x						x
Calabria		x		x	x				x	x			x	x
Sicilia				x		x	x	x		x	x		x	x
Sardegna	x		x		x	x	x	x	x	x (+ p, n, b		x (n, s)	x	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
+ / - Aumento/diminuzione risorse finanziarie