
**Resoconto VII incontro del Gruppo degli esperti sulla
valutazione della politica di sviluppo rurale
(16 giugno 2011)**

Rete europea sulla valutazione

Luglio 2011



Documento realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale

Task force: Monitoraggio e Valutazione

Autore: Augusto Buglione

In data 16 giugno 2011 si è tenuto a Bruxelles il settimo incontro del Gruppo degli esperti sulla valutazione della politica di sviluppo rurale, costituito nell'ambito della Rete Europea sulla valutazione. Al gruppo partecipano la Commissione europea, rappresentanti dell'*Helpdesk* (la struttura operativa che supporta la Commissione nello svolgimento delle attività di analisi e indirizzo), rappresentanti della DG Agri, due rappresentanti del Parlamento Europeo e i rappresentanti degli Stati Membri.

Nel corso dell'incontro, dopo una sintetica introduzione ai lavori da parte dell'*Helpdesk*, sono stati presentati e discussi i seguenti temi:

1. Indagine di medio termine sui rapporti di valutazione intermedia della programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013;
2. Futuri orientamenti della politica di sviluppo rurale nel contesto della strategia di EU 2020. Politica Agricola Comunitaria post-2013: monitoraggio e valutazione; primi incontri;
3. Programma dei futuri lavori.

1. Indagine di medio termine sui rapporti di valutazione intermedia della programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013.

Nel primo punto all'ordine del giorno, l'*Helpdesk* ha presentato i primi risultati del lavoro di sintesi sui rapporti di valutazione intermedia di tutti gli Stati Membri.

Questo studio, prettamente qualitativo, nasce come lavoro di supporto ai funzionari della Commissione nell'ambito dell'attività di valutazione intermedia. Precedentemente a quest'attività di sintesi, i *desk officier*, hanno ricevuto una formazione specifica per affrontare correttamente la lettura critica dei rapporti di valutazione intermedia¹.

Per ottenere una sintesi coerente, è stato elaborato un modello in base al quale estrarre i principali elementi di analisi ottenendo informazioni omogenee e confrontabili.

Alcune delegazioni degli SM hanno chiesto con insistenza di poter ottenere una copia del modello utilizzato per l'analisi, così come di poter avere a disposizione i risultati delle valutazioni lette sulla base dello stesso. L'*Helpdesk* è convinto dell'utilità interna del modello come strumento per individuare elementi critici su cui far leva con gli SM (analisi SWOT). Non è, invece, altrettanto convinto di un suo uso esterno perché potrebbe essere utilizzato, con un effetto distorto, per fare una classifica di efficienza tra i rapporti dei diversi SM, ottenendo,

¹ Le linee guida "Assessment tool for 2007-2013 mid-term evaluation reports" - febbraio 2011, sono disponibili all'indirizzo http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/evaluation-processes/mid-term-evaluation/guidance/en/guidance_home_en.cfm.



quindi, risultati differenti da quelli per i quali il modello è nato. L'*Helpdesk*, dopo insistenti richieste degli SM, metterà a disposizione il modello non compilato (tipo *check list*).

Attraverso l'analisi svolta, l'*Helpdesk* ha cercato di individuare:

- se i rapporti di valutazione intermedia hanno valutato i progressi rispetto ai targets utilizzando i diversi indicatori;
- se gli indicatori del CMEF sono stati utilizzati per rispondere ai quesiti valutativi oppure se sono stati elaborati degli indicatori specifici;
- se le analisi che si trovano nei rapporti di valutazione intermedia prendono in considerazione le risposte ai quesiti valutativi e se sono stati previsti dei quesiti valutativi specifici;
- le metodologie utilizzate;
- quali degli indicatori di impatto previsti nel CMEF sono stati utilizzati;
- se sono state effettuate valutazioni utilizzando metodologie di tipo controfattuale;
- eventuali criticità e limiti cui si fa riferimento nei rapporti di valutazione intermedia (es: disponibilità di dati, sviluppo di indicatori comuni, tempistica per l'elaborazione di una valutazione);
- se le conclusioni e le raccomandazioni utilizzate nelle valutazioni intermedie sono attendibili, anche per singole tematiche;
- quali argomenti vengono toccati nelle conclusioni e nelle raccomandazioni;
- il livello di attendibilità delle conclusioni e delle raccomandazioni per singolo tema.

Tutti questi elementi sono stati presentati nel corso della riunione: la sintesi² ha mostrato le classi omogenee in cui i diversi rapporti di valutazione sono confluiti. È stato, tuttavia, più volte sottolineato che questo criterio non ha l'obiettivo di indicare una scala di efficienza tra i diversi SM ma solo di rendere omogenei i risultati. L'utilizzo di una metodologia comune infatti, ha permesso di definire i rapporti di valutazione secondo macro-categorie omogenee fra loro. Sono stati individuati quattro profili differenti in base a: la struttura del rapporto di valutazione intermedia e alla metodologia utilizzata, alla conformità con il CMEF, alle politiche osservate, ai risultati ottenuti ed al livello di confrontabilità dei dati utilizzati per ottenere questi risultati. I quattro profili individuati sono:

Analista. Profilo corrispondente al valutatore che, nella stesura del rapporto di valutazione

² La presentazione "Quality Assessment of mid-term evaluation reports", è disponibile all'indirizzo <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5634> .

intermedia, non segue le indicazioni del CMEF e in cui i dati sono difficilmente confrontabili; in questo profilo la conformità al CMEF, secondo una scala di punteggi assegnati alle risposte ai quesiti valutativi, è inferiore al 50%;

Ricercatore. Profilo corrispondente al valutatore che, nella stesura del rapporto di valutazione intermedia, segue le indicazioni del CMEF sforzandosi di raggiungere una buona e corretta metodologia; la conformità al CMEF è superiore al 50%, con un livello più elevato in relazione alla metodologia utilizzata;

Consulente. Profilo corrispondente al valutatore che, nella stesura del rapporto di valutazione intermedia, segue le indicazioni del CMEF, con un punteggio di conformità superiore al 50%, con un livello più elevato in relazione alle politiche e tematiche osservate, piuttosto che alle metodologie applicate;

Mago. Profilo corrispondente al valutatore che segue puntualmente le indicazioni del CMEF; in questo profilo la conformità al CMEF è superiore al 75% con un livello elevato in relazione alle politiche seguite e alle metodologie utilizzate.

A seguito della presentazione di questi quattro profili delineati dalla metodologia creata *ad hoc* dalla Commissione, alcuni Stati Membri (tra cui la Finlandia), hanno richiesto esplicitamente di conoscere quei programmi che hanno seguito correttamente le linee guida del CMEF, di modo tale da avere anche più chiari i criteri utilizzati per tale classificazione. È stato presentato anche un secondo lavoro riguardante la valutazione dei programmi delle Reti Rurali Nazionali. Anche in questo caso il lavoro di analisi ha avuto la finalità di rilevare l'approccio valutativo seguito, le fonti utilizzate, gli impatti stabiliti o raggiunti rispetto ai target, le conclusioni e le raccomandazioni elaborate.

La prima criticità che si evidenzia consiste nella scarsa idoneità nell'utilizzo degli indicatori comuni previsti dal CMEF e dei quesiti valutativi per un'adeguata valutazione dei programmi delle Reti Rurali Nazionali. Nell'ambito di questi programmi si è cercato di definire una logica di valutazione diversa da quella indicata nel CMEF e di utilizzare indicatori e quesiti valutativi specifici. In relazione alle fonti ed alla conseguente scelta del metodo, sono state utilizzate in modo particolare metodi qualitativi in quanto si sono incontrate difficoltà nella raccolta di dati quantitativi. I sistemi di raccolta dei dati dovrebbero essere coerenti con gli interventi logici. Gli impatti dei Programmi non sono stati strutturati e risulta molto difficile individuare e collegare l'attività della Rete con gli obiettivi generali comunitari. Nel corso della discussione è emersa l'opportunità che le attività di valutazione possano contribuire ai percorsi d'identificazione di buone prassi.

Il lavoro di analisi delle valutazioni intermedie non è considerato concluso e, nei prossimi mesi, verrà predisposto un rapporto di sintesi definitivo in cui il lavoro sarà completato con ulteriori approfondimenti da parte della DG Agri. Entro la fine di luglio verrà completata la relazione di sintesi tra i diversi SM, verranno avviati dei gruppi tematici sugli impatti e ci sarà un aggiornamento del documento sulle reti nazionali.

Nei diversi interventi finali delle delegazioni, in merito alle criticità generali dei processi di valutazione dei PSR, si evidenzia lo sforzo nell'utilizzo di alcuni indicatori molto diversi tra loro da un punto di vista metodologico. Si ribadisce la criticità legata all'elevata numerosità e

complessità degli indicatori comuni (Germania) che spesso determina elementi di incoerenza. Non solo, la complessità della valutazione intermedia determina spesso un impegno finanziario gravoso da parte delle Autorità di Gestione. Tra le diverse esigenze delle delegazioni, si richiede un migliore collegamento tra gli indicatori e le domande di valutazione. Alcuni rappresentanti degli Stati Membri hanno sollevato perplessità sulla coerenza temporale dei rapporti di valutazione, ed in modo particolare sulla coerenza di alcune domande valutative, che arrivano troppo presto rispetto alle scadenze della valutazione intermedia. Ci si chiede, quindi, se sia corretto fare delle domande valutative per valutare degli impatti su interventi che, in molti casi, non sono ancora in essere.

La Commissione è consapevole della complessità dei tempi per la stesura delle valutazioni ed è d'accordo con l'Italia che la valutazione non si forma oggi ma è frutto di un processo on going. Non è convinta, inoltre, del fatto che una buona valutazione dipenda solamente da una quantità elevata di risorse. Alcune volte, infatti, si possono fare delle buone valutazioni con risorse limitate.

Ulteriori elementi di riflessioni sono da ricollegare all'eccessiva corposità e complessità delle valutazioni che determina una certa difficoltà nel fare delle sintesi.

Si richiedono delle informazioni maggiori per capire l'efficienza e l'efficacia degli interventi a livello di misura. In realtà, la Commissione puntualizza che non ci sono molte informazioni sull'efficienza e sull'efficacia delle misure in quanto si è preferito dare maggiore peso alla valutazione dei Programmi. Saranno i *desk officier*, se necessario, a contattare l'Autorità di Gestione per valutare, caso per caso, gli effetti sulle misure.

2. Futuri orientamenti della politica dello sviluppo rurale nel contesto della strategia di EU 2020.

La seconda parte della giornata ha affrontato la tematica relativa al futuro delle politiche dello sviluppo rurale post 2013. In questa parte dei lavori viene fatta una prima sintesi degli orientamenti futuri della politica di sviluppo rurale.

La presentazione illustra gli elementi principali che caratterizzeranno la nuova programmazione, in modo particolare l'individuazione di sei priorità:

- 1- Promozione e trasferimento della conoscenza in agricoltura e nelle foreste;
- 2- Miglioramento della competitività e la redditività del settore agricolo;
- 3- Organizzazione della catena alimentare e gestione del rischio in agricoltura;
- 4- Miglioramento dell'ecosistema dipendente dall'attività agricola e forestale;
- 5- Promozione dell'efficienza delle risorse e la transizione ad una economia a basso impatto di carbonio nei settori agro-forestali ed agricoli;
- 6- Realizzazione del potenziale occupazione e sviluppo nelle aree rurali.

Un ulteriore elemento innovativo della futura programmazione consiste nel co-ordinamento e nella gestione della politica di sviluppo rurale con la politica del primo pilastro. È previsto inoltre l'inserimento di alcune misure nuove per lo sviluppo rurale. Le misure saranno ricollegate ad alcuni temi chiave:

- Trasferimento della conoscenza (formazione, servizi di consulenza, dimostrazione di nuove tecnologie);
- Co-operazione: **tecnologica** (sviluppo ed applicazione di nuove tecnologie/tecniche/prodotti) **economica** (condivisione delle risorse nelle piccole aziende agricole) **ambientale** (azioni collettive per l'ottenimento di migliori risultati).
- Misure a favore di giovani agricoltori:
 - o Sviluppo di business plan;
 - o Gestione del rischio (aiutare i giovani agricoltori a ridurre i rischi legati alla produzione / prezzi);
 - o Asse Leader (maggiormente flessibile e più concentrato sulle strategie *bottom up*);
 - o Apertura del Leader ad utilizzazione congiunta con altri fondi.

Anche sulle procedure, sono previste delle azioni chiave:

- Rafforzamento dell'approccio strategico e della valutazione ex-ante;
- Quantificazione di *target* rispetto ad indicatori comuni per ognuna delle priorità;
- Abolizione del sistema per assi;
- Armonizzazione delle regole con gli altri fondi.

In relazione a questi primi elementi, che rappresentano ancora una bozza dei futuri orientamenti delle politiche, gli SM sono preoccupati sull'uso degli indicatori, in modo particolare di quelli di natura ambientale e della definizione di un "Quadro unico nazionale" che armonizzi i diversi fondi. Questo diventa una preoccupazione ancora maggiore per i paesi di piccole dimensioni.

Ci si preoccupa inoltre sulla definizione degli indicatori, soprattutto in relazione all'individuazione di indicatori comuni alle diverse politiche. In questo senso si propone un approccio via indicatori target, che permettano collegamenti chiari con Europa 2020 e con gli obiettivi dello sviluppo rurale. Tuttavia, l'interesse della Commissione è quello di non aumentare il carico di lavoro in termini di valutazione. La proposta della Commissione è allora di selezionare, nell'ambito del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione, pochi indicatori, mirati, sulle sei priorità sopra individuate. In questo senso, la proposta mira a individuare degli indicatori target che corrispondono il più possibile a quelli di risultato.

La posizione degli Stati Membri è apparsa generalmente critica e un po' preoccupata. Da più delegazioni si è richiesta una maggiore chiarezza nella definizione della proposta, soprattutto

al fine di evitare problemi di comprensione e interpretazioni della portata e del ruolo di diversi indicatori che, alla luce delle dichiarazioni della Commissione, in molti casi avrebbero più funzioni allo stesso tempo.

3. Programmi dei lavori futuri.

In considerazione dell'evoluzione normativa in atto, degli orientamenti della futura politica di programmazione e delle prime riflessioni emerse nel corso della giornata di lavoro, sicuramente, in futuro, l'*Helpdesk* della Commissione avvierà dei confronti continui e costanti con gli Stati Membri sull'evoluzione del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione. Si avvieranno, inoltre, dei confronti su altre tematiche quali:

- Misure "Verdi";
- Misure del primo pilastro;
- Misure del secondo pilastro".

Ovviamente questi temi saranno considerati nel contesto del monitoraggio e della valutazione.