



XII Congresso AIV

La Valutazione per una Pubblica Amministrazione responsabile e trasparente

Cagliari 27-28 marzo 2009 via Roma 253

La valutazione ex-ante dei PSR 2007-13 in Italia: modelli a confronto

di Vincenzo Fucilli, Claudio Acciani, Ruggiero Sardaro

Università di Bari, Facoltà di Agraria

Autore di riferimento per comunicazioni: Vincenzo Fucilli; e-mail: v.fucilli@agr.uniba.it

Parole chiave: Valutazione ex-ante, Meta valutazione, Piano di Sviluppo Rurale

1. Introduzione

La programmazione e l'attuazione degli interventi comunitari per le aree rurali, come delineata dal vigente assetto regolamentare¹, si basa su un disegno articolato tra linee guida strategiche comunitarie, Piani Strategici Nazionali e Programmi di Sviluppo Rurale. L'attuale regolamento sullo sviluppo rurale introduce pertanto un approccio più strategico allo sviluppo rurale, attraverso la definizione di tre macro obiettivi e la riorganizzazione dei sotto-obiettivi e degli obiettivi delle misure rispetto al ciclo di programmazione precedente. Gli attuali Programmi di Sviluppo Rurale rispetto al ciclo di programmazione precedente finanziano tutti gli interventi di sviluppo rurale previsti dalla normativa comunitaria in tutte le aree rurali dell'Unione Europea, siano esse classificate come obiettivo Convergenza o Competitività ai fini dell'attuazione delle politiche finanziate con i fondi strutturali. Il PSR, dunque, rappresenta l'unico documento di programmazione in cui in maniera organica, sistematica e unitaria si attua la politica di sviluppo rurale attraverso il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

L'enfasi sull'approccio maggiormente strategico accordato alla politica di sviluppo rurale ha dato origine a sostanziali modifiche anche del sistema di valutazione (e monitoraggio). L'Unione Europea conferma ulteriormente la sua funzione importante di stimolo a diffondere la pratica della valutazione, come ribadito da Lion & Martini (2006) o, quantomeno, *"has greatly influenced the development of an evaluation culture among the southern and central member states of the European Union"* (Díaz-Puente et.al, p. 478).

In questo contesto appare particolarmente rilevante verificare quanto finora realizzato per la valutazione degli strumenti di attuazione della politica di sviluppo rurale, ponendo a confronto le diverse esperienze maturate nel nostro paese con riferimento ai Programmi di Sviluppo Rurale.

In particolare, costituiranno oggetto di analisi le valutazioni ex-ante dei 21 PSR realizzati dalle regioni e dalle province autonome poiché costituiscono la più recente casistica della prassi valutativa per l'attuazione della politica di sviluppo rurale in Italia

La ricerca nasce dalla constatazione che, pur in presenza di una indubbia moltiplicazione delle valutazioni dei programmi di sviluppo rurale, non sembra ci sia una simile proliferazione di studi e analisi "delle valutazioni" (Bustelo 2003, p. 384) e in particolare di analisi delle valutazioni complesse come quelle dei PSR. Dalla recente letteratura rivivente soprattutto dal filone di indagine economico agrario emerge, se mai, un notevole interesse per le problematiche valutative di tematiche come ad esempio il paesaggio (Tempesta & Thiene 2006; Idda & Pulina 2006) sicuramente più circoscritte rispetto a quelle relative alla valutazione di un PSR.

In base ai contenuti delle valutazioni dei PSR si vuole verificare il livello di coerenza della prassi valutativa esistente in Italia rispetto al dibattito metodologico sviluppatosi negli ultimi anni in merito alla valutazione dei programmi e rispetto alle indicazioni metodologiche sulla valutazione di origine comunitaria.

L'obiettivo principale del lavoro è quello di verificare, in relazione a meta criteri, i contenuti metodologici delle 21 valutazioni ex-ante dei PSR italiani. Attraverso l'analisi e la comparazione di questi rapporti si cercherà di ricostruire la "qualità" delle valutazioni con specifico riferimento agli aspetti metodologici, ai modelli e alle procedure adottati dai valutatori. Si tratta, in altre parole di un vero e proprio esercizio meta valutativo dove però la meta valutazione cercherà di ricostruire la "qualità" complessiva del percorso metodologico adottato dai valutatori, senza entrare nel merito dei risultati dei singoli rapporti di valutazione.

2. La meta valutazione: definizioni, significato, funzioni

Il concetto di meta valutazione è stato introdotto per la prima volta da Scriven nel lontano 1969, in un contributo dal titolo *"An introduction to Meta-Evaluation"* nella rivista *Educational Product Report*, dove la meta valutazione è definita *"as any evaluation of an evaluation, evaluation system, or evaluation device"*. Successivamente lo stesso autore ne ha ampliato il significato affermando che per meta valutazione si intende: *"the evaluation of evaluations - indirectly, the evaluation of evaluators - and represents an ethical as well as a scientific obligation when the welfare of others is involved. It*

¹ Regolamento (CE) 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

can and should be done in the first place by an evaluator on his or her own work; although the credibility of this is poor, the results are considerable gains in validity...[Because] the results of self-evaluation are notoriously unreliable, however, it is also desirable, wherever cost-justifiable, to use an independent evaluator for the meta-evaluation” (Scriven 1991, p. 228).

Per il Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, invece: *“The evaluation itself should be formatively and summatively evaluated against these and other pertinent standards, so that its conduct is appropriately guided and, on completion, stakeholders can closely examine its strengths and weaknesses”* (Joint Committee 1994, p. 185).

Anche altri Autori hanno proposto delle definizioni di meta valutazione, tra questi si evidenziano quelle di Stufflebean e di Patton. Per Stufflebean *“Operationally, metaevaluation is defined as the process of delineating, obtaining, and applying descriptive information and judgmental information — about the utility, feasibility, propriety, and accuracy of an evaluation and its systematic nature, competent conduct, integrity/honesty, respectfulness, and social responsibility — to guide the evaluation and/or report, its strengths and weaknesses”* (Stufflebean 2001, p. 185). Anche per Patton la meta valutazione consiste in *“evaluating the evaluation based on the profession’s standards and principles”* (Patton 1997, p. 143).

Dalle precedenti definizioni emergono diversi significati attribuibili alla nozione di meta valutazione. Un primo contenuto emerge dalle definizioni di Scriven. La meta valutazione ha la finalità di esaminare i punti di forza e di debolezza di una specifica attività valutativa e, pertanto, serve ad emettere giudizi sulla validità e credibilità del lavoro realizzato dal valutatore. Infatti, questi ultimi giudizi assumono significati diversi se la meta valutazione è effettuata dallo stesso valutatore o se invece è affidata a terzi. Nel primo caso è un esercizio di revisione critica che in ogni caso può migliorare i risultati a cui si è giunti. Nel secondo caso serve ad emettere dei veri e propri giudizi di valore per offrire al *“client independent evidence about the technical competence of the primary evaluator”* (Scriven 1980, p. 83).

Con questo significato la meta valutazione ha per oggetto una singola e specifica valutazione, serve ad emettere giudizi di valore su come è stata realizzata e si effettua attraverso i criteri elencati nella definizione di Stufflebean.

Carol Weiss, invece, introduce un differente significato e preferisce il termine *“meta-analysis”*. L’autrice afferma che *“Once a number of quantitative studies have been done evaluating the same kind of program, it is possible to combine their results to get better and more generalizable estimates of program effects... When the studies that are analyzed are evaluations, meta-analysis is sometimes called meta-evaluation. However, that term is properly reserved for a different concept, the evaluation of evaluations. Meta-analysis is the preferred term”* (Weiss 1998, p. 236). In questo caso il significato di meta valutazione cambia. Infatti, il contenuto della meta valutazione non riguarda più tanto la valutazione in sé, ma il programma o la politica che è l’oggetto degli studi valutativi condotti. La finalità consiste nel ricercare eventuali generalizzazioni di effetti di programmi (o politiche). Le procedure per realizzarla concernono la codifica e l’elaborazione statistica (Weiss 1998, pp. 238-239).

Per Bustelo, infine, la meta valutazione consiste nella valutazione di processi valutativi. *“The focus is on those processes – that is, in how evaluations are done -, not on the results or findings of those evaluations. It is plausible for a meta-evaluation to include also the analysis of evaluation results, but just in the sense whether or not they are good findings (that is, if sufficient evidence was gathered, if conclusions were sounded, and interpretations, judgements and recommendations were logically drawn, and so on), and they can be useful or actually utilised for policy improvement, accountability or enlightenment. The interest of the results by themselves, that is in their content, is rather the focus of an evaluation synthesis and not a meta-evaluation”* (Bustelo 2002, p. 3).

Questa definizione di meta valutazione offre degli spunti interessanti rispetto alle precedenti. Il significato di meta valutazione cambia ulteriormente. Non riguarda in questo caso né la singola valutazione né il programma o la politica. L’oggetto della valutazione diventa il processo valutativo. La sua finalità consiste in *“a better understanding of the evaluation function in the policy cycle and to the accumulation of knowledge in the field of evaluation”* (Bustelo 2002, p. 3). La questione che richiede maggiori approfondimenti riguarda, in questo specifico ambito meta valutativo, i criteri e le procedure idonei ad effettuare una meta valutazione di differenti valutazioni di un programma o di una politica.

In definitiva, è possibile individuare tre significati della meta valutazione. In primo luogo il

concetto è associabile alla revisione di una specifica valutazione per individuarne gli errori e per aumentare la (eventuale) credibilità dei risultati.

In secondo luogo la meta valutazione (o secondo Weiss la meta-analisi) consiste nel raccogliere e sintetizzare i risultati delle valutazioni condotte su programmi (o politiche) simili o sullo stesso programma (o politica) realizzate in differenti territori². La finalità in questo caso consiste nel raccogliere informazioni che consentano di generalizzare i risultati ottenuti da un programma ovvero di stimarne gli impatti globali.

In terzo luogo la meta valutazione assume il significato di descrivere, analizzare e ricostruire la “qualità” complessiva di più valutazioni, non a fini di controllo o per emettere giudizi sulle valutazioni ma per indagare sui caratteri specifici della funzione valutativa nell’ambito di un programma o meglio, in questo contributo, nell’ambito di come è stato concepito ed applicato il processo valutativo dei Programmi di Sviluppo Rurale.

3. Gli approcci principali alla valutazione

Nella copiosa letteratura scientifica in tema di valutazione di programmi esistono non solo diversi approcci, ma anche numerose classificazioni (cronologiche, tipologiche) degli approcci proposti, tese a definire i contorni, i contesti e le pratiche dei processi valutativi. In questo contributo si descrivono brevemente tre classificazioni (e il criterio che le sottende) con l’obiettivo di stabilire il riferimento generale utile ad analizzare l’impianto teorico dei rapporti di valutazione ex-ante dei PSR.

Guba e Lincoln (1989) propongono un’interessante classificazione degli approcci valutativi: 1) l’approccio tecnico; 2) l’approccio descrittivo, che qualifica le attività, i punti di forza e di debolezza rispetto a degli obiettivi dati (il valutatore assume la funzione di colui che descrive con discernimento); 3) l’approccio per cui il valutatore esprime giudizi di merito rispetto a standard e al contempo conserva le funzioni tecniche e descrittive; 4) l’approccio che pone l’attenzione non tanto sugli obiettivi, gli impatti, le decisioni quanto sulle affermazioni, i dubbi, gli argomenti espressi dagli individui che a vario titolo sono coinvolti nell’iniziativa e nella sua valutazione. Per gli autori questa classificazione è da interpretare in chiave storico - evolutiva, per cui si traccia un ipotetico percorso che parte da valutazioni semplici per arrivare a quelle più complesse.

Le valutazioni dei programmi possono essere classificate in base a diversi criteri oltre a quello citato precedentemente, uno dei quali può essere quello del contesto di riferimento della valutazione. Evidentemente al variare della prospettiva varieranno i criteri e le procedure con cui si realizza. E’ possibile, dunque, identificare sostanzialmente quattro differenti contesti: revisione interna che riguarda la misurazione dell’efficienza e dei risultati raggiunti (solitamente di tipo fisico); revisione esterna che esamina più specificamente i risultati delle politiche rispetto alle risorse impiegate (utilizzata fondamentalmente per il controllo e l’eventuale riduzione della spesa pubblica); contabilità sociale che, contrastando la limitatezza delle valutazioni che si occupano degli effetti diretti e dei costi finanziari, amplia l’indagine per considerare gli effetti sociali ed economici di un programma sulla comunità che ne sopporta i costi e che ne riceve i benefici; comprensione e spiegazione ovvero l’analisi dettagliata di “come” i programmi abbiano o non abbiano raggiunto i loro obiettivi (Midmore 1997).

Nel contributo di Stame (Stame 2001, pp. 21-34), infine, la classificazione in tipologie di approcci valutativi si basa su un fondamento distintivo, definito come “*pietra di paragone*”. In questo caso, gli approcci individuati sono tre: 1) positivista sperimentale; 2) pragmatista; 3) costruttivista.

Nel primo caso il fondamento distintivo della valutazione è rappresentato dagli obiettivi che sono stati dichiarati nel programma. La valutazione consiste nel vedere se e in quale modo essi siano stati raggiunti. Non si indaga il processo di attuazione, ma si attende di vedere la conclusione del programma per stabilire se esso merita di essere riproposto. Questa formulazione dell’approccio è stata poi modificata parzialmente dall’assunzione di pratiche di monitoraggio e di verifica intermedia dei risultati. Comunque, in questo caso ci si limita ad osservare solo ciò che si è predisposti ad osservare e non si è attrezzati per scoprire (e capire) gli effetti inattesi.

L’approccio definito “pragmatista - della qualità” si basa sul confronto con determinati standard di qualità. La valutazione diventa un esercizio di comparazione rispetto a determinati standard. Il

² Grajewski e Scharder (2004) hanno condotto un primo tentativo, presente in letteratura, di analisi di questo tipo applicata ai Piani di Sviluppo Rurale.

valutatore non deve farsi influenzare dagli obiettivi del programma e nemmeno misurare quanto un singolo programma vuol raggiungere in una data situazione: *“L’elemento di confronto non è più ciò che il singolo programma può voler raggiungere ma ciò a cui tutti i programmi simili dovrebbero mirare su una certa scala di merito se vogliono essere considerati di buona qualità”* (Stame 2001, p. 29). In questo caso diventa molto delicata la fase in cui si stabilisce rispetto a cosa ci si rapporta.

Infine, per l’approccio definito “costruttivista - del processo sociale”, la valutazione tiene conto dei risultati e degli impatti che vanno al di là delle semplici realizzazioni di quanto previsto, in modo da cogliere i processi che si sono eventualmente innescati. La valutazione deve tener conto del fatto che l’attuazione di un programma si trasforma a contatto con un determinato contesto e deve tentare di spiegare perché, in una data situazione, si hanno determinati risultati. Essa stessa è un’attività che risente del contesto, per definizione mutevole. Con questo approccio si pone attenzione al contributo dei vari attori, *“e a cosa un programma diventa mentre viene attuato, molto più che a come è stato disegnato ... La cosa importante è che le parti siano coinvolte in una valutazione partecipata, che il processo sia seguito nelle sue varie fasi da valutatori che interagiscono con gli stakeholder”* (Stame 2001, p. 32). Assume rilievo l’idea della “comprensione” come finalità della valutazione.

3. Specificità della valutazione dei PSR

L’insieme delle attività che compongono l’attuale sistema di valutazione delle politiche di sviluppo dell’Unione Europea ha subito una evoluzione rispetto al precedente ciclo di programmazione. Il sistema è definito nel Reg. CE 1698/05. Il regolamento disegna il contesto normativo di riferimento delle valutazioni dei PSR che viene di seguito descritto, in particolare per quel che concerne le disposizioni sulla valutazione ex ante dei PSR.

In continuità con l’approccio più marcatamente strategico attribuito alla modalità di attuazione della politica di sviluppo rurale, anche il nuovo sistema di monitoraggio e valutazione ha introdotto delle variazioni rispetto al sistema precedente. All’art. 80 del citato regolamento si introduce, infatti, il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCVM). Come definito dallo stesso Documento di orientamento del Manuale del QCVM: *“L’approccio al monitoraggio e alla valutazione relativo al periodo 2007-2013 si basa sulle stesse modalità dei periodi precedenti, ma sarà attuato in maniera più sistematica e adeguato ad una serie di nuovi requisiti previsti dal regolamento sullo sviluppo rurale”* (p. 5). I principali cambiamenti introdotti consistono pertanto nel:

- rafforzamento del legame tra monitoraggio e valutazione;
- rafforzamento del carattere strategico del monitoraggio e della valutazione;
- rafforzamento della possibilità di aggregare prodotti, risultati e impatti a livello comunitario;
- organizzazione della valutazione in itinere.

Appare opportuno sottolineare che i cambiamenti nel sistema di monitoraggio e valutazione riflettono i principali cambiamenti concettuali introdotti dalla riforma, ovvero il passaggio da un approccio prevalentemente “measure-led” ad un approccio marcatamente “objective-led” e l’introduzione di un approccio strategico alla programmazione (Decisione del Consiglio relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale³).

Nonostante i cambiamenti, appaiono persistere alcune scelte metodologiche di fondo da parte della Commissione Europea. La valutazione continua ad essere concepita come un processo che permette di giudicare gli interventi in funzione dei risultati, degli impatti e dei fabbisogni che intendono soddisfare, in termini di efficacia (la misura in cui sono conseguiti gli obiettivi), efficienza (il rapporto ottimale tra risorse impiegate e risultati raggiunti) e pertinenza dell’intervento (la misura in cui gli obiettivi dell’intervento sono pertinenti rispetto ai fabbisogni, ai problemi e alle tematiche). Soprattutto in termini metodologici, si ribadisce in maniera molto netta la scelta già adottata nel precedente ciclo di programmazione: *“Lo strumento chiave della valutazione è la cosiddetta “logica dell’intervento” che stabilisce la concatenazione causale tra le risorse finanziarie messe a disposizione, passando per il prodotto e i risultati delle misure per arrivare ai loro impatti. La logica dell’intervento guida quindi la valutazione ininterrotta del contributo di una misura al raggiungimento dei suoi obiettivi”* (QCVM, Nota di orientamento B – Linee guida per la valutazione, p. 3-4).

Le disposizioni regolamentari sulla valutazione sono contenute nel Reg. 1698/05, Artt. 84-67 che,

³ Decisione del Consiglio 2006/144/CE del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013), GUCE L 55, 25/02/2006, p. 20–29.

per la loro rilevanza meritano di essere illustrate. In sintesi, l'Art. 84 prevede che: *“Le valutazioni hanno lo scopo di migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale. Esse misurano l'impatto dei programmi in rapporto agli orientamenti strategici comunitari ... e ai problemi specifici di sviluppo rurale degli Stati membri e delle regioni interessati, con particolare riguardo alle esigenze dello sviluppo sostenibile e all'impatto ambientale...”*.

L'articolo 86 si riferisce alla valutazione intermedia ed ex-post e precisa le modalità di gestione della valutazione e soprattutto i suoi scopi:

- esaminare l'andamento del programma rispetto ai suoi obiettivi, mediante indicatori di risultato ed eventualmente d'impatto;
- migliorare la qualità del programma e la sua attuazione;
- esaminare le proposte di modifiche sostanziali del programma;
- preparare la valutazione intermedia e la valutazione ex-post;

Il comma 6 specifica inoltre che la valutazione intermedia e la valutazione ex-post analizzano il grado di utilizzazione delle risorse, l'efficacia e l'efficienza della programmazione del FEASR, il suo impatto socioeconomico e l'impatto sulle priorità comunitarie. Esse esaminano se sono stati raggiunti gli obiettivi del programma e tentano di trarre conclusioni utili per la politica di sviluppo rurale. Individuano i fattori che hanno contribuito al successo o all'insuccesso del programma, tra l'altro sotto il profilo della sostenibilità, e rilevano le buone pratiche.

L'articolo 85 affronta il tema della valutazione ex-ante: *“La valutazione ex ante forma parte integrante dell'iter di elaborazione di ogni programma di sviluppo rurale ed è intesa a ottimizzare la ripartizione delle risorse finanziarie e a migliorare la qualità della programmazione. Essa identifica e valuta i fabbisogni a medio e lungo termine, le mete da raggiungere, i risultati da ottenere, gli obiettivi quantificati, segnatamente in termini di impatto rispetto alla situazione di partenza, il valore aggiunto comunitario, la misura in cui si è tenuto conto delle priorità comunitarie, le lezioni del passato e la qualità delle procedure di attuazione, sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria”*.

La valutazione ex ante nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale deve quindi analizzare la strategia di base e gli obiettivi di ciascun programma, compresi gli obiettivi quantificabili e i livelli di partenza e di arrivo. Essa si realizza durante la stesura del PSR, con lo scopo di assistere la programmazione.

Inoltre, come specificato nella Nota di orientamento C – Linee guida per la valutazione ex ante inclusa la valutazione ambientale strategica del QCVM, la valutazione ex ante deve:

- verificare che gli interventi del FEASR siano coerenti con gli obiettivi della coesione economica e sociale (in particolare con quelli dello strumento comunitario di sostegno alla pesca);
- verificare che il sistema di attuazione proposto sia in grado di promuovere la parità tra uomini e donne;
- verificare che i PSR riflettano l'impostazione strategica della programmazione comunitaria.

A questo si aggiungono i seguenti compiti specifici:

- Valutazione dell'analisi SWOT relativa al programma;
- Valutazione degli obiettivi del programma;
- Valutazione degli impatti previsti;
- Valutazione delle procedure di attuazione proposte, incluse sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria.

4. Aspetti metodologici dei rapporti di valutazione ex ante

In letteratura esistono numerosi contributi relativi ai criteri metavalutativi. Solitamente sono rappresentati da: affidabilità, credibilità, utilità. Scriven suggerisce l'applicazione di checklist al processo valutativo, ritenendo che: *“Meta-evaluation can be done by applying an evaluation specific checklist, or a general checklist like the Key Evaluation Checklist (KEC) to the evaluation itself”* (Scriven 1991, p. 228). Per Scriven è essenziale che il metavalutatore indichi in maniera esplicita i criteri in uso per la valutazione dei documenti valutativi. I criteri previsti dalla checklist riguardano: il disegno valutativo, il processo, gli effetti e i risultati, il gruppo di lavoro, i tempi, le risorse e i costi, le raccomandazioni e i rapporti, se il contesto è stato considerato, se i “consumatori” sono stati identificati e se i criteri sono espliciti. Seguendo la checklist proposta da Scriven, una serie di criteri meta valutativi può dunque essere definita.

Un altro gruppo di criteri meta valutativi è quello proposto, nel 1994, dal Joint Committee on

Standards for Educational Evaluation, The Program Evaluation Standards. Questo insieme di criteri è molto diffuso, soprattutto negli Stati Uniti, dove costituisce il riferimento per le meta valutazioni insieme a quello proposto dall'American Evaluation Association (AEA Guiding Principles 1995). I criteri meta valutativi del Joint Committee on Standards sono trenta e sono suddivisi in quattro categorie (Utility, Feasibility, Propriety, Accuracy). Nell'insieme costituiscono un vero e proprio "standard" che consente di effettuare, grazie ai criteri di cui è composto, meta valutazioni per ogni tipo di valutazione. La sua diffusione è probabilmente dovuta alla comprensibilità, alla completezza e alla linearità dello standard.

Questo studio (meta) valutativo intende concentrare l'attenzione sul modello e sulle procedure utilizzate dai valutatori (e non sui risultati delle valutazioni). Anche per questo specifico oggetto di meta valutazione è necessario definire una cornice metodologica di riferimento dalla quale possano scaturire i (meta) criteri per le analisi (Bustelo 2003, p. 386).

Per quanto concerne il modello utilizzato, cioè il QCVM, il riferimento è costituito dai lavori di Guba e Lincoln (1989), Midmore (1997) e Stame (2001). Infatti l'analisi di un modello valutativo non può che essere comparata con i riferimenti alle teorie valutative. L'analisi degli aspetti procedurali trae origine, invece, dai documenti della collana MEANS (1999) e Evalsed the Guide (2008) della Commissione Europea. In questi documenti si propone una chiara modellizzazione del processo valutativo in quattro fasi⁴ (Evalsed the Guide Sourcebook 2) e per ogni fase sono indicate le procedure valutative utilizzabili. Questa classificazione è stata utilizzata per identificare le procedure adottate nelle valutazioni dei PSR. Dunque, i criteri (meta) valutativi sono stati costruiti intorno al modello valutativo e alle procedure utilizzate nelle quattro fasi della valutazione.

4.1 Il modello valutativo

Il modello valutativo proposto dalla Commissione Europea è il risultato di un notevole sforzo organizzativo e metodologico e sicuramente rappresenta un ulteriore miglioramento rispetto a quanto è stato fatto per la valutazione dei programmi di sviluppo rurale nel periodo 2000-2006. Tuttavia è possibile evidenziare almeno due aspetti che meritano di essere commentati, il primo di carattere generale, il secondo di tipo metodologico. L'inserimento del modello valutativo nel disposto regolamentare se per un verso ha imposto alle autorità di gestione dei PSR di realizzare la valutazione dei programmi per altro verso ne condiziona fortemente gli "oggetti" valutativi, gli obiettivi, i modelli e persino gli strumenti di indagine. Il condizionamento deriva dalla coerenza metodologica attribuita al modello logico, come riportato precedentemente. Anzi, sarebbe più opportuno considerare questa "indicazione" come una vera e propria impostazione teorica alla valutazione dei programmi di sviluppo, una precisa dichiarazione sul tipo di approccio valutativo da considerare. Appare dunque opportuno riflettere intorno a come si colloca l'approccio valutativo proposto rispetto al dibattito teorico illustrato precedentemente. Reho, in un recente contributo (Reho 2006, p. 22) afferma che *"In un tentativo di interpretazione degli orientamenti della Commissione, molti, pur sottolineando un progressivo spostamento nel tempo da un approccio teso all'accountability ad un approccio rivolto al learning sostengono che i documenti UE lanciano segnali contraddittori. Dalla lettura dei Regolamenti emergerebbe soprattutto l'importanza della funzione di accountability: la Commissione chiede agli Stati membri che le sia reso conto del modo in cui i finanziamenti sono spesi"*. Questa riflessione, riferita al precedente ciclo di programmazione, appare ancora più evidente per quello attuale dove, rispetto al ciclo di programmazione 2000-06, la programmazione si basa ancora più chiaramente sulla "logica dell'intervento": il perseguimento degli obiettivi diviene la meta da raggiungere e *"il compito della valutazione consiste nel verificare e misurare se gli obiettivi sono stati raggiunti"* (Stame 2001, p.26).

Rispetto alle quattro famose definizioni di Guba e Lincoln il modello si potrebbe inserire fra la seconda e la terza definizione: i valutatori hanno il ruolo di descrivere cosa ha o non ha funzionato

⁴ Le quattro fasi sono: pianificare e strutturare la valutazione, ottenere i dati, analizzare le informazioni, costruire giudizi valutativi. La prima fase consiste nel progettare la valutazione definendo i problemi valutativi (gli oggetti), i relativi criteri e indicatori. La seconda fase riguarda l'indagine: uso di fonti primarie e secondarie. La terza considera la ricomposizione delle informazioni raccolte in modo da poter ipotizzare primi giudizi, verificare le ipotesi. L'ultima fase riguarda la definizione dei giudizi valutativi conclusivi.

rispetto agli obiettivi dati, ma possono in un certo senso, esprimere giudizi anche sugli stessi obiettivi⁵ (benché in maniera limitata e fortemente condizionata). Anche rispetto alla classificazione di Midmore (1997) emerge come ci siano degli sforzi per considerare gli effetti del programma sulle comunità (contabilità sociale), almeno in alcune domande del questionario di carattere orizzontale. Infine, rispetto alle riflessioni di Stame (2001) risulta difficile cogliere il corretto significato di standard nel modello valutativo comunitario. Riprendendo ancora le riflessioni di Reho (2006, pp. 22-23) emerge come *“In generale la Commissione tende ad una valutazione di efficacia, che si confronta con degli obiettivi rappresentati in una scala discendente: gli obiettivi generali contengono svariati obiettivi intermedi, ciascuno dei quali si concretizza in obiettivi specifici, e quindi in specifiche azioni operative ... mentre la valutazione di efficienza analizza il rapporto tra inputs, outputs e risultati ... rimane sullo sfondo il confronto dei risultati ottenuti/ottenibili dal programma con la domanda iniziale, con i bisogni espressi dal contesto economico-sociale (efficacia esterna)”*. Sembrerebbe quindi che, pur con alcune cautele, si possa ascrivere queste valutazioni all’approccio definito da Stame (2001) “positivista sperimentale”.

In sintesi, è possibile affermare che la struttura del QCVM si rifà ad un approccio “tradizionale” della valutazione dei programmi, basato sulla quantificazione e misurazione di realizzazioni, risultati e impatti. Il QCVM ha come riferimento la teoria del programma, vale a dire l’ipotesi che si possa ottenere un cambiamento, che si realizza grazie ad un programma, attraverso la messa in campo di risorse e attività (ISFOL 2002, p. 17). Il modello valutativo ne verifica l’attuazione. Esso è sostanzialmente “goal-oriented”, poiché si fonda sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi posti dalla programmazione.

4.2 Le procedure

Nel QCVM non è prescritto che vi sia una descrizione del processo valutativo adottato o meglio del percorso metodologico e procedurale adoperato dai valutatori. Non è infatti richiesto che nella stesura del rapporto di valutazione ci sia una sezione dedicata a questi aspetti. La suddetta constatazione ha due conseguenze. In primo luogo è opportuno richiamare l’attenzione sulla possibilità che questi argomenti entrino a far parte della struttura del rapporto valutativo, come del resto indicato in altri documenti della Commissione Europea⁶. In secondo luogo, l’assenza di una chiara indicazione in merito alle procedure e alle metodologie adottate non esclude che queste abbiano comunque informato il processo valutativo. Le analisi seguenti si basano pertanto su una attenta disamina dei rapporti valutativi intesa a rilevare le procedure adottate anche quando non espressamente dichiarato dai valutatori. E’ comunque evidente che si tratta di un’analisi che vuole evidenziare le tendenze in atto nella prassi valutativa.

Il collegamento cardine tra le considerazioni espresse in merito al modello proposto dalla Commissione Europea per le valutazioni ex ante dei PSR nel QCVM e l’analisi delle procedure adottate può essere identificato proprio nel modo in cui sono stati pianificati e strutturati i contenuti dei rapporti di valutazione (in Tab. 1). Infatti le procedure utilizzate in tutti i rapporti valutativi riguardano le condizioni di valutabilità (Evaluability assessment) e la consultazione degli Stakeholder, vale a dire l’identificazione degli argomenti oggetto di analisi e il coinvolgimento del personale coinvolto nella programmazione del FEASR. Anzi, è possibile affermare che entrambe le procedure siano state quasi meccanicamente adottate. Tutti i rapporti valutativi riportano un indice della valutazione che ricalca quello indicato nella Nota di orientamento C del QCVM (p. 12-13) e le consultazioni intercorse. Come affermato precedentemente, l’art. 85 del Reg. CE 1689/05 dispone che la valutazione ex ante *“forma parte integrante dell’iter di elaborazione di ogni programma...”* ovvero è eminentemente *formative* e quindi impone un continuo interscambio con gli Stakeholder. Tuttavia appare opportuno ribadire che si stanno analizzando le procedure utilizzate per pianificare e strutturare

⁵ QCVM Nota di orientamento B – Linee guida per la valutazione p. 5: “La logica dell’intervento parte dai fabbisogni, che descrivono i requisiti socio-economici o ambientali ai quali dovrebbe rispondere il programma e/o la misura. La risposta in termini di scelta politica è elaborata attraverso una “gerarchia di obiettivi” che rappresentano la scomposizione dell’obiettivo generale in obiettivi operativi, passando per obiettivi via via più specifici. Ai fini della valutazione, alla “gerarchia di obiettivi” fa riscontro un “gerarchia di indicatori” che riflette i vari elementi della logica di intervento di una misura”.

⁶ EU Commission, DG Budget, Evaluating EU Activities, p.57: “D.2: The evaluation reports shall describe the purpose of the evaluation and its context and also the objectives, questions, procedures, results and reasoned conclusions of the evaluation, so as to make available the essential information in an easily understandable form”.

la valutazione ex ante e che in questo specifico contesto si manifesta comunque in maniera evidente la scarsa diversificazione delle procedure utilizzate dai valutatori. In particolare non sono utilizzati proprio quegli strumenti che più si allontanano dall'approccio valutativo delineato.

Tab. 1 – Procedure per pianificare e strutturare la valutazione ex ante nei rapporti di valutazione regionali

Rapporti di valutazione Regione Prov. Autonoma	Concept or issue mapping	Stakeholder consultation	Evaluability assessment	Logic models	Formative developmental evaluation
Abruzzo		X	X		
Bolzano		X	X		
Emilia Romagna		X	X		
Friuli Venezia Giulia		X	X		
Lazio		X	X		
Liguria		X	X		
Lombardia		X	X		
Marche		X	X		
Piemonte		X	X		
Toscana		X	X		
Trento		X	X		
Umbria		X	X		
Valle d'Aosta		X	X		
Veneto		X	X		
Molise		X	X		
Sardegna		X	X		
Basilicata		X	X		
Calabria		X	X		
Campania		X	X		
Puglia		X	X		
Sicilia		X	X		

Fonte: ns. elaborazioni su struttura The Guide

L'analisi dei rapporti di valutazione ex-ante in merito alle procedure adottate per rilevare dati e ottenere informazioni (in Tab. 2) mostra che in tutti i rapporti si fa ovviamente uso dei dati amministrativi disponibili. Le fonti secondarie sono state utilizzate soprattutto per poter verificare le (eventuali) variazioni del contesto socio economico. In quasi tutti i rapporti si descrivono le numerose fonti secondarie utilizzate, dalle banche dati (Istat o regionali) ai rapporti di valutazioni del precedente ciclo di programmazione.

Anche per quanto riguarda questa fase del processo valutativo emergono aspetti interessanti dalle procedure che non compaiono nei rapporti. Infatti, si deve rilevare l'assenza di procedure basate su questionari strutturati sottoposti a un campione statisticamente rappresentativo di individui per ottenere informazioni da elaborare attraverso strumenti di statistica inferenziale (procedura da tipico approccio positivista - sperimentale). La procedura definita "Priority evaluation", basata essenzialmente sulle tecniche di stima delle funzioni di domanda o di identificazione delle preferenze non è presa in considerazione, neanche per quegli ambiti di indagine (le misure agro-ambientali) per cui è ritenuta la più adatta (Bartolini et. al. 2005). Allo stesso modo, non fanno parte del novero degli strumenti utilizzati dai valutatori le procedure di indagine più qualitative, come ad esempio le tecniche di osservazione partecipativa.

Tab. 2 – Procedure per rilevare dati e informazioni nei rapporti di valutazione regionali

Rapporti di valutazione Regione Prov. Autonoma	Social surveys	Beneficiary surveys	Stakeholder interviews	Priority evaluation	Focus groups	Case studies	Participatory approaches & methods	Use of secondary source data	Use of administrative data	Observational techniques
Abruzzo								X	X	
Bolzano								X	X	
Emilia Rom								X	X	
Friuli V. G.								X	X	
Lazio								X	X	
Liguria								X	X	
Lombardia								X	X	

Marche								X	X	
Piemonte								X	X	
Toscana								X	X	
Trento								X	X	
Umbria								X	X	
Valle d'Aosta								X	X	
Veneto								X	X	
Molise								X	X	
Sardegna								X	X	
Basilicata								X	X	
Calabria								X	X	
Campania								X	X	
Puglia								X	X	
Sicilia								X	X	

Fonte: ns. elaborazioni su struttura The Guide

Per effettuare l'analisi delle informazioni raccolte e per aiutare a individuare i primi giudizi valutativi The Guide⁷ considera le analisi input output, i modelli econometrici, le analisi di regressione, le tecniche sperimentali e quasi-sperimentali, l'indagine Delphi, la SWOT (Tab. 3).

Le prime 2 procedure sono state utilizzate in tutti i rapporti di valutazione. In questo caso non sempre è agevole identificare quale delle due procedure sia stata effettivamente utilizzata. Solo in sei rapporti valutativi se ne fa esplicita menzione. Tuttavia in tutti i rapporti si quantificano gli impatti economici dell'attuazione del PSR sul valore aggiunto. In altri rapporti (specialmente in quello del Veneto) è condotta un'attenta analisi degli impatti ambientali rivenienti dall'attivazione delle misure del PSR, in particolare sulle High Nature Value Farming e sull'avifauna. Questo aspetto differenzia nettamente le valutazioni ex ante condotte in Italia, come rilevato anche nella Synthesis of Ex Ante Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013 Final Report (2008, p. 175): “Some ex ante evaluations adopt different types of input-output models of analysis in order to quantify impacts on the rural economy, providing precise figures in terms of expected growth in labour, economic sector or issues such as water management or greenhouse gas emissions (all Italian ...)”

Tab. 3 – Procedure per analizzare le informazioni nei rapporti di valutazione regionali

Rapporti di valutazione Regione Prov. Autonoma	Input/output analysis	Econometric models	Regression analysis	Experimental and quasi-experimental approaches	Delphi survey	SWOT
Abruzzo	(X)	(X)				
Bolzano	(X)	(X)				
Emilia Rom	(X)	(X)				
Friuli V. G.	(X)	(X)				
Lazio	(X)	(X)				
Liguria	(X)	(X)				
Lombardia	(X)	(X)				
Marche	(X)	(X)				
Piemonte	(X)	(X)				
Toscana	(X)	(X)				
Trento	(X)	(X)				
Umbria	(X)	(X)				
Valle d'Aosta	(X)	(X)				
Veneto	(X)	(X)				
Molise	(X)	(X)				
Sardegna	(X)	(X)				
Basilicata	(X)	(X)				
Calabria	(X)	(X)				
Campania	(X)	(X)				
Puglia	(X)	(X)				
Sicilia	(X)	(X)				

Fonte: ns. elaborazioni su struttura The Guide

In tutti i rapporti di valutazione, quindi, sono state utilizzate procedure per aiutare a formulare giudizi valutativi. In particolare sono stati quantificati gli impatti ed è stato fatto un esplicito riferimento alla Valutazione Ambientale Strategica, sia perché condotta dallo stesso valutatore ex ante

⁷http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/analysing_data/index_en.htm

sia perché recepita anche nei rapporti di valutazione ex ante. Tuttavia, anche in questo caso appare evidente la uniformità di comportamento dei valutatori che nel rispondere alle esigenze regolamentari hanno adottato strumenti valutativi assolutamente omogenei.

Tab. 4 – Procedure per formulare giudizi nei rapporti di valutazione regionali

Rapporti di valutazione Regione Prov. Autonoma	Cost-benefit analysis	Bench marking	Cost effectiveness analysis	Economic impact assessment	Gender impact assessment	Environmental impact assessment	Strategic environmental assessment	Multi-criteria analysis	Expert panels
Abruzzo				X			X		
Bolzano				X			X		
Emilia Rom				X			X		
Friuli V. G.				X			X		
Lazio				X			X		
Liguria				X			X		
Lombardia				X			X		
Marche				X			X		
Piemonte				X			X		
Toscana				X			X		
Trento				X			X		
Umbria				X			X		
Valle d'Aosta				X			X		
Veneto				X			X		
Molise				X			X		
Sardegna				X			X		
Basilicata				X			X		
Calabria				X			X		
Campania				X			X		
Puglia				X			X		
Sicilia				X			X		

Fonte: ns. elaborazioni su struttura The Guide

5. Conclusioni

In questa (meta) analisi valutativa sono state affrontate essenzialmente due questioni relative a specifici contenuti dei rapporti di valutazione ex ante dei PSR italiani. La prima riguarda il sistema comunitario di valutazione e i suoi effetti sul modello valutativo adottato nei rapporti di valutazione. La seconda concerne le procedure valutative utilizzate.

Il sistema di valutazione della Commissione Europea ha indubbiamente esercitato una grande influenza sia sull'impostazione dei rapporti valutativi che sulle modalità con cui la valutazione ex ante della politica di sviluppo rurale è stata organizzata nei diversi contesti regionali. Le attività dei valutatori, in definitiva, si sono concentrate sul quadro comune per il monitoraggio e la valutazione.

Dall'analisi delle procedure valutative emerge, nel complesso, una limitata attenzione al livello di dettaglio con cui sono descritte le procedure utilizzate ed una eccessiva adesione alle indicazioni (o prescrizioni) contenute nel QCMV.

I valutatori hanno nel complesso soddisfatto le richieste che derivano dalla lettura dei regolamenti, con un livello di attenzione più o meno approfondito, ma ciò che emerge nettamente dall'indagine condotta è la scarsa diversificazione delle procedure valutative adottate (pur nell'ambito dell'approccio complessivo di cui si è discusso). Naturalmente, la natura "formative" della valutazione ex ante è stata più volte ribadita nei rapporti, tuttavia appare lecito introdurre degli spunti di riflessione che derivano proprio dalle novità programmatiche introdotte dai regolamenti, prima fra tutte l'aver compreso nei PSR l'asse LEADER che prima invece costituiva un Programma di Iniziativa Comunitaria. Non sembra che vi siano conseguenze sui processi valutativi derivanti da questa notevole modificazione degli "oggetti" della politica di sviluppo rurale. A questo proposito, anzi, appare necessaria una riflessione per migliorare le modalità con cui realizzare una valutazione con "oggetti" ancora più complessi come sono i PSR 2007-13 rispetto a quelli del precedente ciclo di programmazione. Appare infatti opportuno diversificare non solo le procedure valutative ma anche gli approcci valutativi, se non altro per evitare di incorrere nel pericolo di "monismo metodologico" (Haper, 1991). Appare dunque opportuno che si introduca nei rapporti di valutazione una sezione in cui descrivere le procedure adottate e che si manifesti, nei valutatori, negli "Steering Groups", nelle Autorità di gestione e così via nella catena degli attori del cosiddetto partenariato verticale la possibilità di adottare un pluralismo metodologico e procedurale adatto a valutare politiche complesse

e multidimensionali come quella dello sviluppo rurale. Insieme a quanto occorre per rispondere, attraverso la valutazione, al “*need for knowledge on the impact of European policies (that) has probably never been greater*” (Baslé, p. 234) la valutazione della politica di sviluppo rurale deve poter esprimere giudizi anche sui processi di sviluppo rurale innescati dall’attuazione della politica. Attraverso approcci, metodi e procedure appropriati, deve poter esprimere giudizi su “*Bottom-up policies ... that considers local factors, such as the institutional context, the economic and social actors and the available resources, as relevant factors, different from place to place, which make a substantial difference to the design, implementation and achievements of policies*” (Saraceno, 1999).

6. Bibliografia

- American Evaluation Association, Task Force on Guiding Principles for Evaluators. 1995. Guiding principles for evaluators. In W. R. Shadish, D. L. Newman, M. A. Scheirer, & C. Wye (Eds.), *New directions for program evaluation* (pp. 19–26). San Francisco: Jossey-Bass.
- Bartolini F. et al. 2005. Using information from Mid Term Evaluations of RDP for the Multicriteria Analysis of Agri-environmental Schemes. Paper presented at the XIth congress of the EAAE ‘The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System’. Copenhagen, Denmark, August 23-27.
- Baslé M. 2006. Strengths and Weaknesses of European Union Policy Evaluation Methods: Ex-post Evaluation of Objective 2, 1994–99. In *Regional Studies*, Vol. 40.2, pp. 225–235.
- Bustelo, M. 2002. Metaevaluation as a tool for the improvement and development of the evaluation function in public administrations. Paper presented at symposium, 5th European Evaluation Society biennial conference: Learning, Theory and Evidence, 10-12 October 2002, Seville.
- Bustelo, M. 2003. Evaluation of Gender Mainstreaming. Ideas from a Meta-evaluation Study. *Evaluation* 9(4): 383–403.
- Díaz-Puente J. M., Yagüe J. L., Afonso A. 2008. Building Evaluation Capacity in Spain. A Case Study of Rural Development and Empowerment in the European Union. *Evaluation Review* Volume 32 Number 5: 478-506
- Diez M.A. 2002. Evaluating New Regional Policies. Reviewing the Theory and Practice. *Evaluation* 8(3): 285-305.
- European Commission. 1999. MEANS Collection - Evaluation of socio-economic programmes” - 6 volumes. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities.
- EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. 2008. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm
- Grajewski, R., Schrader, H. 2004. Design, results and lessons from program evaluation: evidence from the mid term evaluation of six rural development programmes in Germany. Selected Paper at the 87th Seminar of the EAAE ‘Assessing rural development of the CAP’, 21-23 April 2004, University of Agricultural Sciences, Vienna (Austria).
- Guba E. G. & Lincoln Y. S. 1989. *Fourth generation evaluation*. Sage Publications.
- Guba E. G. 1990. *The Paradigm Dialog*. Sage Publications.
- Harper D. 1991. On Methodological Monism in Rural Sociology, in *Rural Sociology*, n. 56.
- Idda, L., Pulina, P. 2006. *Paesaggio e sviluppo rurale in Sardegna*. FrancoAngeli.
- Isfol—Struttura nazionale di valutazione Fse. 2002. Orientamenti metodologici per la valutazione del processo di implementazione di programma. *Metodologie per la valutazione di programma*. Vol. 2.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. 1994. *The Program Evaluation Standards*. 2nd ed. Thousand Oaks, Sage.
- Lion C. & Martini P. 2006. The evaluation of a Complex Social Program: Lessons learned from the experience of the European Social Fund. *Evaluation and Program Planning*. 29:1-9.
- Midmore P. 1997. Rural Policy Reform and Local Development Programmes: Appropriate Evaluation Procedures. *Journal of Agricultural Economics*. 49(3): 409-426.
- Patton M. Q. 1997. *Utilization-Focused Evaluation*. The New Century Text. 3rd. ed. Thousand Oaks, Sage.
- Patton M. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park CA: Sage.
- Reho M. 2006. Le misure per la tutela e la valorizzazione del paesaggio introdotte dalla nuova PAC. Valutazioni di efficacia in relazione ai fattori di contesto e alle modalità di gestione. In: Marangon F (a cura di). *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche di sviluppo rurale*. FrancoAngeli.
- Saraceno E. 1999. *The Evaluation of Local Policy Making in Europe*. Learning from Leader

- Community Initiative. *Evaluation* 5(4): 439-457.
- Scriven M. 1969. An Introduction to Meta-Evaluation. *Educational Product Report* 2(5): 36-8.
- Scriven M. 1980. *Evaluation Thesaurus*. Second Edition. Edgepress Inverness California.
- Scriven M. 1991. *Evaluation Thesaurus*. Fourth Edition. Newbury Park, Sage.
- Stame, N. 2001. Tre approcci principali alla valutazione. In Palombo, M, (a cura di), *Il processo di valutazione. Decidere programmare valutare*. FrancoAngeli.
- Stufflebeam D. L. 2001. The Metaevaluation Imperative, *American Journal of Evaluation* 22(2): 183–209.
- Tempesta T., Thiene M., 2006. *Percezione e valore del paesaggio*. Franco Angeli.
- Weiss C. H. 1998. *Evaluation*. Second Edition. Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.