

Resoconto secondo incontro del gruppo degli esperti sulla valutazione della politica di sviluppo rurale (23 giugno 2009) – Rete europea sulla valutazione



Il 23 giugno 2009 si è tenuto a Bruxelles il secondo 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'Help desk (la struttura operativa che supporta la Commissione nello svolgimento delle attività di analisi e indirizzo), rappresentanti degli Stati membri.

Nel corso dell'incontro riunione sono stati presentati e discussi i seguenti temi:

- Sintesi delle attività di valutazione *on going* negli Stati Membri e presentazione dei risultati di un'indagine presso le Autorità di gestione sull'organizzazione della valutazione *on going*
- Linee guida sulla valutazione intermedia dei PSR;
- Linee guida per la definizione e quantificazione dell'indicatore sul Valore aggiunto lordo;
- Presentazione delle prime attività del gruppo di lavoro sulla valutazione degli impatti dei PSR nel contesto di fattori di intervento multipli;
- Presentazione dello stato dell'arte sulla quantificazione degli indicatori target nei PSR europei;
- Presentazione del Sistema nazionale di valutazione in Austria e Spagna.

“Sintesi delle attività di valutazione *on going* negli Stati Membri” e “Presentazione dei risultati di un'indagine presso le Autorità di gestione sull'organizzazione della valutazione *on going*”

Per analizzare l'avanzamento delle attività di valutazione *on going* nei diversi Stati membri la Commissione ha presentato due documenti realizzati dall'Help desk e tra loro in parte complementari.

Le fonti di analisi sono state, nel primo caso, il capitolo sull'avanzamento della valutazione nelle relazioni annuali 2007, nel secondo caso, un questionario diretto alle Autorità di gestione dei PSR.

La discussione che ne è seguita ha riguardato principalmente aspetti di metodo sulle fonti utilizzate e meno sui contenuti dei documenti che rispecchiavano abbastanza fedelmente la situazione nei diversi Stati membri.

Per quanto riguarda gli aspetti di carattere metodologico è stato evidenziato:

- Come le relazioni annuali 2007 contenessero poche informazioni relativamente alla valutazione in quanto quell'anno la maggior parte delle Autorità di gestione era ancora concentrata nell'avvio dei PSR;
- L'incapacità di cogliere attraverso le RAE le attività di Rete sulla valutazione, che negli Stati membri dove la programmazione è regionalizzata sono realizzate a livello nazionale e, quindi, non pertinenti a livello di PSR;
- L'opportunità di informare le autorità di coordinamento nazionali o le Reti nazionali delle attività di indagine realizzate nello Stato membro di riferimento.

Per quanto riguarda i contenuti, come indicazione per le Autorità di gestione è emersa:

- la necessità di evidenziare più sistematicamente all'interno della RAE alcune indicazioni sullo stato dell'arte della valutazione e, in particolare, le attività di valutazione intraprese (in corso e completate), le attività di raccolta dati programmate e realizzate (dati secondari e primari), le eventuali attività di messa in rete delle persone coinvolte nell'attività di valutazione (comprese attività informative/formative svolte a livello regionale), le difficoltà incontrate e necessità di lavori supplementari;
- per le autorità di gestione che non hanno ancora selezionato il valutatore, la necessità di provvedere in tempi rapidi in modo di mettere lo stesso nelle condizioni (tempo in primo luogo) per poter espletare efficacemente le sue funzioni;
- a fronte del fatto che la maggior parte dei PSR italiani hanno optato per l'affidamento della valutazione per l'intero periodo di programmazione ex post compresa (opzione molto diffusa in Europa e tra le più apprezzate dalla CE), la necessità di prevedere meccanismi che garantiscano la continuità e la qualità dei lavori svolti.

Un elemento interessante emerso dall'indagine condotta dalla Commissione, utile per capire gli orientamenti degli Stati Membri nell'ambito dell'attività di valutazione on going consiste nella sostanziale eterogeneità nelle metodologie seguite per l'affidamento dell'attività di valutazione.

Le principali situazioni riscontrate sono:

- totale esternalizzazione dell'attività di valutazione, con affidamento per tutto il periodo di programmazione (fattispecie in cui ricadono la maggior parte dei PSR italiani);
- attività di valutazioni "*in house*";
- sub-appalti sequenziali;
- appalto minimo dell'attività di valutazione (in cui la valutazione viene affidata ad un valutatore indipendente solo per gli aspetti rigidamente fissati dal Regolamento, gli altri aspetti ricadono sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione)

Presentazione n. 1 e n. 6 (come da schema in allegato e documento di approfondimento II e III)

Linee guida sulla valutazione intermedia dei PSR

La Commissione ha presentato un documento di linee guida realizzato dall'Help desk sulle modalità di realizzazione della valutazione intermedia. Il documento riafferma in primo luogo che la valutazione intermedia è totalmente integrata nella valutazione on going e riprende alcuni elementi fondamentali per garantire che le attività realizzate siano efficaci e di qualità (es. esplicitare una propria domanda di valutazione, l'importanza della raccolta dati e della necessità di trasparenza su chi fa cosa, l'importanza delle metodologie, le caratteristiche dello steering group, ecc).

Le linee guida sono perfettamente integrate a quelle realizzate dalla Rete Rurale Nazionale e potranno essere un utile riferimento per acquisire ulteriori indicazioni su come migliorare la valutazione.

E' stato comunque richiesto di esplicitare più chiaramente che da regolamento la responsabilità delle Autorità di gestione è quella di fornire i dati di monitoraggio del PSR (indicatori di output e tutte le informazioni finanziarie, procedurali e sulle caratteristiche dei beneficiari). Oltre a questo l'Autorità di gestione deve mettere nelle condizioni il valutatore di accedere a tutte le fonti

secondarie esistenti ed esplicitare chiaramente quali dati primari quest'ultimo dovrà raccogliere in prima persona per quantificare risultati e impatti.

Alcuni Stati Membri (GB, SV, LUX...) hanno richiesto alla Commissione maggiori chiarimenti sulle modalità da seguire per la redazione delle Relazioni Annuali, e sul come considerare alcuni aspetti nella Valutazione Intermedia, ad esempio aspetti legati all'Health Check. Su quest'ultimo aspetto si è precisato che i dati di monitoraggio saranno presentati per la prima volta nel 2010/2011 e quindi saranno presi in considerazione solo in maniera marginale nella valutazione intermedia.

Un altro aspetto emerso (D, F) consiste nella difficoltà di inserire alcuni dati statistici e quali tematiche considerare nella valutazione intermedia.

Presentazione n. 2 (come da schema in allegato) e documenti di approfondimento I

Definizione dell'indicatore sul Valore Aggiunto Lordo

La presentazione sulla nuova definizione degli indicatori di carattere economico, sia di impatto (I1 e I3) sia di risultato (R2 e R7) ha permesso di superare alcuni dubbi di interpretazione.

Prima di tutto, si conferma che l'indicatore di valore aggiunto è stimato sempre al lordo in tutti e tre i casi (R2, R7, I1); netto, invece, è l'effetto da stimare. (questioni 1, 2, 5).

La nuova metodologia, presentata nelle fiche degli indicatori, permette un maggiore collegamento sia con le normali stime del VA a prezzi di base fatte a livello aggregato dall'ISTAT (Conti economici territoriali), sia alla metodologia della FADN-RICA. (Questioni 3,4,6,7,8).

In particolare la stima del VA richiesta nelle fiche è assimilabile alle informazioni sul VA a prezzi di base dell'ISTAT (SEC 95), in quanto al netto delle imposte sui prodotti e al lordo dei contributi ai prodotti.

Similmente in relazione alla FADN, il VA richiesto è assimilabile al Gross Fram Income, secondo la relazione: Gross Fram Income (SE410), vale a dire Total Out PUT (SE 131) – Total intermediate consumption (SE275) + Balance current subsidies & taxes (SE600).

Infine, si chiarifica che i valori sono da intendersi a prezzi correnti (questione 8).

Restano aperte tutte le questioni relative al momento di stima (questioni 9 e 10). Diversi SM infatti hanno chiesto chiarimenti in merito a quando avviare le rilevazioni e quando procedere ai successivi rilievi. L'indicazione di procedere dopo due anni in media dall'investimento non è ritenuta soddisfacente.

È stata invece confermata la possibilità di procedere alle rilevazioni anche solo su un campione, e non su tutti i beneficiari, purché il campione sia rappresentativo. Si è ricordato, a questo proposito, la possibilità di ricorrere alla RICA, anche con un incremento ad hoc del numero delle rilevazioni, nei casi in cui la BD possa fornire informazioni adeguate (es. Mis. 121, 112, ...). Si è anche ricordato che la RICA non può coprire tutte le misure.

Presentazione n. 3 e documento di approfondimento IV

Presentazione delle prime attività del gruppo di lavoro sulla valutazione degli impatti dei PSR nel contesto di fattori di intervento multipli

Sono stati descritti da due rappresentanti dell'Help desk gli obiettivi del gruppo di lavoro, che sono fondamentalmente quelli di fornire agli Stati membri un quadro il più possibile esauriente delle

metodologie per la valutazione degli impatti con riferimento sia a quelli economico e sociali, sia a quelli ambientali, distinguendo ove possibile tra approcci macro e approcci micro.

Su nostra richiesta è stato chiarito che non si tratta di definire una metodologia comune, quanto di evidenziare con riferimento alle diverse metodologie individuate i vantaggi e gli svantaggi, oltre a diffondere i casi in cui le stesse sono state utilizzate. E' stato anche chiarito che l'utilizzo di diverse metodologie o di varianti a una metodologia comune difficilmente garantiranno la possibilità di confrontare l'eventuale quantificazione degli indicatori comuni.

Presentazione n.5

Stato dell'arte sulla quantificazione degli indicatori target nei PSR europei

Per quanto concerne l'analisi dei sistemi di indicatori, sottoposti a procedura di stabilizzazione negli ultimi mesi, è stato presentato uno studio di comparazione tra i diversi SM, in relazione ai diversi stati dell'arte. In generale le Regioni italiane non sono mai state citate nei casi negativi, ma anzi l'Italia è considerata una *best practise* nel complesso.

Senza entrare in troppi dettagli, l'analisi svolta pone in evidenza le difficoltà riscontrate un po' da tutte le AdG in merito agli indicatori di risultato e di impatto.

Sugli indicatori di risultato, le maggiori difficoltà riguardano quelli economici (R2 e R7), anche perché molti commenti degli SM sottolineano la confusione generata dal fatto che questi indicatori sono di valutazione mentre vengono anche considerati di monitoraggio. Diverse criticità sono state sollevate sull'indicatore R6, cioè quello inerente l'Asse II; in particolare si mette in evidenza che mentre negli indicatori stabilizzati è possibile il doppio conteggio, per quelli relativi alle nuove sfide non è consentito il doppio conteggio.

In merito agli impatti, sostanzialmente si evidenziano difficoltà di metodi utilizzati, da cui derivano target con grande variabilità, una mancanza di informazioni di base, e alcune difficoltà più strumentali (udm, anno, ...). L'Italia ha nuovamente fatto presente che alle AdG italiane è stato di nuovo richiesto di produrre una stima per gli impatti a livello di misura e che tale approccio è considerato molto complesso e di bassa portata informativa. Si attende una risposta ufficiale.

In generale, tutti gli SM hanno evidenziato la criticità del processo di stabilizzazione. Si è puntualizzato che non è possibile procedere a quantificare i target 3-4 volte all'anno e con continue richieste nuove. Si è invitata la Commissione a restringere il panel di indicatori e di informazioni, selezionando un numero ridotto di temi veramente rilevanti.

Infine, in merito agli indicatori di baseline, le principali criticità riscontrate interessano la reperibilità delle informazioni, i dettagli (territoriali, di genere, e di tipo produttivo, ...) richiesti dal QCMV, e alcune metodologie di stima (es. HNV).

Presentazione n. 4

Presentazione del Sistema nazionale di valutazione in Austria e Spagna

Ultimo punto all'ordine del giorno della riunione è stata la presentazione delle esperienze in Austria e Spagna relativamente all'avvio del sistema di valutazione dei PSR. Le due esperienze sono tra loro molto diverse anche alla luce dei diversi sistemi di programmazione, centralizzato con un unico PSR quello austriaco, molto simile a quello italiano con PSR regionali quello spagnolo.

Il modello di valutazione austriaco prevede l'affidamento della valutazione "in house" a una struttura funzionalmente indipendente da quella che gestisce il PSR, senza quindi una procedura pubblica di affidamento all'esterno. Questa struttura non ha, tuttavia, la responsabilità completa della valutazione, ma la coordina e ne realizza alcune parti. L'attività viene completata attraverso l'affidamento a diverse strutture di ricerca pubblica di parti della valutazione (fondamentalmente analisi valutative per misura). La cosa interessante di tale approccio, almeno con riferimento al contesto italiano, è l'affermazione del principio che l'attività di valutazione non si chiude con un unico affidamento, ma è possibile completare la valutazione anche con altre ricerche specifiche. A tale proposito si segnala che un modello simile è stato avviato dalla Regione Piemonte e sarà cura di prossime attività della Rete Rurale Nazionale analizzarne e diffonderne le specificità.

Per quanto riguarda la Spagna, è emerso come l'Autorità di coordinamento nazionale, con un ruolo equivalente a quello del Mipaaf, abbia avviato una serie di attività a supporto dell'evaluation capacity, in parte simili a quelle che la Rete sta realizzando in Italia. Sarà interessante, quindi, avviare un confronto con le Autorità spagnole al fine di scambiarsi reciprocamente esperienze

Presentazioni n.7 e 8

Prospettive future

Dalle presentazioni della giornata e dai dibattiti sui diversi punti sono emerse alcune indicazioni sulle attività da svolgere in futuro:

- è stato chiesto un maggiore coordinamento tra le attività svolte nello SM, che adotta una propria Rete Rurale Nazionale, anch'essa con compiti di coordinamento a livello locale, e le attività portate avanti nell'ambito della Rete Rurale Europea. Questo rappresenta un elemento di primaria importanza per evitare fenomeni di scollamento tra i due livelli della Rete e poca integrazione. Per questo motivo si è proposto di organizzare un incontro bilaterale con l'Help desk con un obiettivo informativo sulle attività svolte e programmate, nonché di coordinamento per le attività future.
- infine la Commissione, una volta raccolte tutte le osservazioni degli Stati Membri, analizzate le difficoltà e le criticità legate alle metodologie di esecuzione e ai contenuti della valutazione on going e più nel dettaglio, di quella intermedia, cercherà di definire delle strategie per supportare gli Stati Membri nel superamento delle difficoltà incontrate;
- da parte di alcuni Stati Membri è stato sollevato un timore sulla chiarezza delle definizioni di alcuni indicatori individuati nell'ambito del CMEF e del rischio di disallineamento di alcune definizioni con altre date successivamente. Alcuni SM hanno pertanto richiesto alla Commissione delle integrazioni su questi aspetti. Coscienti della incompletezza relativa alla definizione di alcuni indicatori, dovuti alla celerità nella redazione del CMEF, viene ribadito da parte della Commissione la volontà di integrare questi aspetti e, su esplicita richiesta di alcuni Stati Membri (D, IT...), è disponibile a approfondire tematiche relative a specifici indicatori in appositi seminari.

DOCUMENTI ALLEGATI:

Nella documentazione in allegato si trovano sia le presentazioni della giornata, numerate secondo l'ordine stabilito nell'agenda di lavoro della giornata, sia tutto il materiale di approfondimento inviato agli Stati Membri prima della giornata di lavoro.

Presentazioni della giornata:

Presentazione n.1:

Preparing for mte of rdps: *a survey of the member states*;

Presentazione n. 2:

Guidelines on the Mid-term Evaluation

Presentazione n. 3:

Measurement of the CMEF Gross Value Added indicator;

Presentazione n. 4:

RDP *targets*: state of play

Presentazione n. 5:

Approaches for assessing the impacts of rural development programmes in the context of multiple intervening factors

Presentazione n. 6:

Synthesis of the annual progress reports for 2007 concerning ongoing evaluation

Presentazione n. 7:

The Monitoring- and Evaluation System of the Austrian RDP 07-13

Presentazione n. 8:

The Ongoing evaluation system in Spain

Documenti di approfondimento:

- I) Guidelines on the mid-term evaluation of the rural development programmes;
- II) Preparing for the mid-term evaluation of the rural development programmes;

- III) Synthesis of the annual progress reports for 2007 concerning ongoing evaluation
- IV) Measurement of the CMEF Gross Value Added indicator