

LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE POST 2013

VALUTARE I PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE: APPROCCI, METODI ED ESPERIENZE

a cura di Roberto Cagliero e Simona Cristiano

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE POST 2013

**VALUTARE I PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE:
APPROCCI, METODI ED ESPERIENZE**

a cura di

Roberto Cagliero e Simona Cristiano

INEA 2013

Il presente volume è parte integrante di un ciclo di monografie dedicate alla nuova fase di programmazione delle politiche comunitarie (post 2013), le cui attività sono curate da Catia Zumpano.

Il Volume rientra nelle attività dell'INEA nell'ambito dell'Osservatorio Politiche Strutturali (finanziato dal Mipaaf), collana "Politiche e territorio".

Del ciclo di monografie è stato già pubblicato il volume "Foreste e politiche di sviluppo rurale. Stato dell'arte, opportunità mancate e prospettive strategiche", a cura di L. Cesaro, R. Romano, C. Zumpano, Studi e Ricerche, INEA, CSR Centro Stampa e Riproduzione srl, Roma, 2013.

Il Volume è stato curato da Roberto Cagliero e Simona Cristiano

Le singole parti sono da attribuirsi a:

Prefazione e Summary: Catia Zumpano

Introduzione: Alessandro Monteleone e Roberto Cagliero

Capitolo 1: Martina Bolli

Capitolo 2: Roberto Cagliero

Capitolo 3: Simona Cristiano

Capitolo 4: Simona Cristiano

Coordinamento editoriale: Benedetto Venuto

Supporto linguistico: Alessandra Iozzi

Realizzazione copertina e impaginazione: Laura Fafone

Revisione testi: Anna Lapoli

Segreteria di redazione: Roberta Capretti

Pur restando degli autori la responsabilità di quanto scritto nelle monografie, è doveroso ringraziare i referees anonimi, i quali, con i loro preziosi e utili suggerimenti hanno contribuito a migliorare i lavori.

Una valutazione probabilmente non sarà utile se il valutatore non conosce gli interessi e il linguaggio delle sue platee

(R.E. Stake, Program Evaluation, particularly responsive evaluation, 1980)

PREFAZIONE

L'analisi dei meccanismi di formazione e revisione delle politiche agricole e rurali dell'Unione europea rappresenta uno dei maggiori campi di studio dell'INEA. Ma non solo, l'Istituto, con le numerose attività di supporto tecnico che svolge per il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e per le amministrazioni regionali è impegnato anche sul versante dell'attuazione degli interventi. Questo duplice ruolo rappresenta uno dei punti di forza dell'INEA, in quanto permette di accompagnare la riflessione scientifica con i risultati raccolti sul campo.

In questi mesi i ricercatori INEA sono impegnati a seguire la proposta di riforma della politica di sviluppo rurale post 2013. A tal fine sono state avviate diverse attività volte, da un lato, a supportare, nel corso del negoziato con la Commissione, le amministrazioni responsabili della definizione delle nuove strategie nazionali; dall'altro, a sviluppare riflessioni, studi e analisi su tematiche connesse all'attuazione delle politiche stesse.

Come è noto, la politica di sviluppo rurale post 2013 si inserisce in un contesto di riforma europea più ampio e che comprende sia la Politica Agricola Comune che le politiche strutturali e di coesione. La necessità di evitare la duplicazione degli interventi cofinanziati dai diversi Fondi, nonché garantire maggiore efficacia ed efficienza della spesa, ha spinto l'Unione europea ad adottare un disegno di riforma più sistemico, orientato a garantire un maggiore coordinamento fra le differenti politiche.

D'altro canto non va dimenticato che il processo di riforma si inserisce in un contesto mondiale caratterizzato da una profonda crisi economica, che – come da più parti sottolineato – ha condizionato la posta in gioco, finalizzando le trattative a ridurre il bilancio comunitario, fenomeno questo che si presenta, appunto, per la prima volta. Si impone, quindi, un utilizzo più accorto delle risorse pubbliche disponibili, nonché un'attuazione delle politiche più efficace in termini di raggiungimento degli obiettivi e dei risultati posti dalla strategia EUROPA2020. Nello stesso tempo, la Riforma prende corpo in un momento di grandi cambiamenti istituzionali, caratterizzati da un lungo processo di allargamento dell'Unione e da un ruolo più incisivo, sul piano decisionale, del Parlamento europeo.

La Riforma interesserà ben 28 Paesi, caratterizzati da sistemi nazionali con forti disparità economiche e sociali, governati da ripartizioni amministrative territoriali molto differenziate. Il negoziato in corso tra Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Stati membri si sta rilevando più lungo e difficile rispetto alle passate riforme, con forti ripercussioni sull'avvio della nuova fase di programmazione.

Relativamente alla proposta di Riforma formulata dalla Commissione, la ricerca di un maggiore coordinamento fra le diverse politiche ha richiesto la messa a punto di un'architettura molto complessa e per molti aspetti innovativa, che obbligherà i singoli Stati ad adottare strumenti di programmazione più unitari e partecipati.

Si fa riferimento, a tal proposito, all'elaborazione e adozione dell'Accordo di Partenariato (ADP). Attraverso l'Accordo gli Stati membri dovranno assicurare non solo il coordinamento delle politiche, ma anche la loro coerenza; dovranno definire la complementarità degli interventi, la loro integrazione e le modalità attraverso le quali i diversi Fondi concorreranno al raggiungimento di obiettivi comuni. Su questo fronte la vera sfida sarà quella di andare oltre la mera demarcazione fra gli ambiti di intervento dei Fondi, garantendo una reale integrazione delle politiche.

La necessità di mettere a sistema in un unico atto (l'ADP) la molteplicità degli interventi che caratterizzano le diverse politiche comunitarie (regionale, sviluppo rurale, pesca, ricerca e formazione, ecc.) se da un lato garantirà un maggiore coordinamento fra gli stessi, dall'altro, in assenza di una governance efficace, si rischia di omologarli, perdendo di vista gli obiettivi più specifici delle singole politiche, nonché i fabbisogni più stringenti degli attori locali.

Nel caso dello sviluppo rurale, il rischio che si corre è che, in nome dell'impellente necessità di far fronte alla crisi economica, si perdano di vista le peculiarità di questa politica che, non va dimenticato, è rivolta a aree spesso localizzate in contesti naturali e socio economici fragili.

Si tratta di una politica che, pur se tra mille difficoltà e carenze, ha permesso di mettere in campo, nell'ultimo ventennio, strategie di intervento specifiche che hanno contribuito a contrastare i processi di depauperamento di questi territori (degrado ambientale, spopolamento, senilizzazione della popolazione, infrastrutture scarse e obsolete, ecc.), sostenendo azioni di crescita economica, in un'ottica di sostenibilità ambientale. Nello stesso tempo, con il suo contributo, sono stati sperimentati metodi e approcci che hanno dato vita, in molte realtà territoriali rurali, a percorsi di sviluppo locale partecipato, più consoni alle aspettative delle popolazioni locali.

La presa in carico, nella futura programmazione, delle specificità delle aree rurali e dei fabbisogni delle sue popolazioni dipenderà, dunque, dalla capacità dei principali rappresentanti di questi territori di incidere sia nella fase di definizione dei modelli di governance delle politiche post 2013, sia nell'attuazione degli interventi a livello locale. Si tratta di un lavoro di squadra che chiama a raccolta tutti gli stakeholder, istituzionali e non, che hanno a cuore lo sviluppo rurale.

È in questo contesto che è nata l'idea di dedicare un ciclo di monografie agli aspetti chiave della nuova riforma dello sviluppo rurale (foreste, monitoraggio e valutazione, modelli di governance, ricerca e innovazione, approccio Leader). L'intento è quello di offrire uno strumento conoscitivo di riferimento, consultabile non solo dagli "addetti ai lavori", ma da tutti gli attori interessati, a vario titolo, alle tematiche dello sviluppo rurale.

Dal punto di vista del contenuto, le monografie sono state programmate con l'ambizione di proporre qualcosa di più di una semplice descrizione delle proposte di riforma della Commissione: i punti più significativi di quest'ultima, di fatto, sono stati esaminati alla luce dei principali fenomeni evolutivi che hanno interessato i temi dello sviluppo rurale, ponendo particolare attenzione al contesto italiano.

Al fine di conferire maggiore omogeneità alle differenti monografie, si è chiesto agli autori di sviluppare la tematica di loro pertinenza seguendo un filo conduttore comune che, tenendo presente lo stato dell'arte del dibattito teorico e i principali risultati conseguiti con le passate programmazioni, analizzasse i nodi cruciali della nuova riforma. Uno spazio specifico è stato dedicato alle differenti posizioni assunte dai principali stakeholder – soprattutto quelli italiani – e del loro contributo al dibattito in corso sul negoziato.

Molti dei risultati e delle evidenze sviluppate nelle monografie potranno apparire scontati, già conosciuti. Il valore aggiunto è dato dallo sforzo di offrire al lettore un quadro il più esaustivo possibile. L'auspicio è che quanto sviluppato possa rivelarsi utile per far avanzare il dibattito nazionale e contribuire alla messa in campo di strategie di intervento volte a favorire un utilizzo più efficace delle politiche.

Dopo aver affrontato il tema delle foreste, il ciclo delle monografie continua con quello della valutazione, oggetto di analisi di questo volume. È un tema di grande attualità che trova ampio spazio nel dibattito sul funzionamento delle politiche comunitarie, nonché sulla loro capacità di ottenere effetti significativi e duraturi. Nel corso dei diversi cicli di programmazione, la Commissione Europea ha investito molto nelle attività di valutazione, collocando le stesse in un quadro normativo comunitario sempre più articolato e vincolante. È evidente però che la

funzione della valutazione non può essere esercitata soltanto per dettati normativi. Essa richiede anche una volontarietà (leggi esplicita adesione) da parte dei soggetti istituzionali, nella loro componente politica e tecnica, chiamati a implementare i programmi. Perché ciò accada è necessario che essi ne comprendano, però, fino in fondo i suoi effettivi significati: condizione sine qua non per fare della valutazione uno strumento operativo ed effettivo, a servizio della collettività.

A tal proposito, la fase di programmazione che sta per essere avviata offre, ancor più di quelle precedenti, l'opportunità di mettere in campo metodologie e tecniche di valutazione più partecipate, volte appunto a favorire una maggiore socializzazione e condivisione dei valori connessi al suo esercizio.

INDICE

| | |
|---|----|
| Summary | |
| Evaluation and rural policy UE post 2013 | 11 |
| Introduzione | 19 |
| Capitolo I | |
| Esperienze, approcci e insegnamenti nei diversi cicli di programmazione | 25 |
| 1.1 La valutazione dello sviluppo rurale: linee evolutive dalla Riforma del 1988 a oggi | 25 |
| 1.2 Le novità nella programmazione 2007-2013 | 32 |
| 1.3 Novità, complessità e sfide della valutazione <i>on going</i> | 35 |
| 1.4 Sfide e esperienze in Italia: il Sistema Nazionale della Valutazione e la Rete Rurale Nazionale | 38 |
| Capitolo II | |
| La valutazione per il periodo di programmazione 2014-2020 | 47 |
| 2.1 La lettura delle proposte regolamentari | 47 |
| 2.2 Opportunità e criticità delle proposte | 51 |
| 2.3 Lo stato del confronto tra gli Stati membri e la posizione italiana | 59 |
| Capitolo III | |
| La valutazione dello sviluppo rurale tra teorie e sfide | 65 |
| 3.1 Valutazione e politica: rendicontazione, apprendimento e utilizzazione dei risultati | 65 |
| 3.2 Rafforzare i sistemi di valutazione dello sviluppo delle aree rurali | 69 |
| 3.2.1 Valutazioni su misura e approcci: verso l'utilità e l'innovazione | 70 |
| 3.2.2 I metodi e le tecniche della ricerca valutativa | 75 |
| 3.2.3 Comunicazione dei risultati: trasparenza e apprendimento | 78 |
| 3.2.4 Utilizzazione dei risultati: dalla valutazione all' <i>evidence-based policy</i> | 80 |

| | | |
|---|--|-----|
| 3.3 | Dalla valutazione <i>on going</i> alla valutazione <i>during the programme</i> | 82 |
| 3.3.1 | La valutazione <i>ex ante</i> e il <i>needs assessment</i> dei territori rurali | 84 |
| 3.3.2 | Le valutazioni di percorso | 85 |
| 3.3.3 | Le valutazioni di fine programmazione: tra <i>accountability</i> e rendicontazione sociale | 88 |
| Capitolo IV | | |
| Alcune considerazioni conclusive | | 91 |
| Acronimi | | 95 |
| Bibliografia | | 97 |
| Sitografia | | 105 |
| Allegato1 - Metodi utilizzati in valutazione | | 107 |

SUMMARY

EVALUTION AND RURAL POLICY UE POST 2013

This Volume is dedicated to the evaluation of rural development policies under the EU frame work and it is an integral part of a series of monographs that INEA dedicated to post-2013 EU programming. Their aim is to provide cognitive tools of reference that not only '*professionals*' can consult but also all the actors interested in rural development issues for different reasons.

Like the other monographs, also the one dedicated to the evaluation is addressing the issue of the new programming of EU Funds, going beyond the mere critical description of the Commission proposals for the reform. The most significant aspects of the proposal, indeed, have been examined in the light of the most significant development phenomena that affected the assessment activities giving specific attention to the Italian context. Starting from the main conceptual reasoning supporting the use of the evaluation in the institutional context, the authors address the major elements of complexity that have characterized its application in several rounds of EU programming. To this end, referring to the tools and methodologies applied in the different phases, a wide range of suggestions arise aiming at encouraging the discussion on the strategic role that the evaluation will play in the post-2030 programming period.

Reflections are specifically developed around three main themes: first, the evaluation ability to 'read the territory' and then provide useful information to improve the exploitation of local resources and therefore optimize the unfunded development strategies in the different sectors; second, an effective use of the results by the ideal recipients (not a mere formality but a real, practical tool); third, the evaluation ownership enhancement. The volume is organized into parts whose results are summarized as follows.

In Chapter 1 the author submits to the readers the development process that has characterized the evaluation activities inside the Community policies, taking the first Reform of the Structural Funds as a starting point. To this end, mention is made of all the efforts made by the European Commission to give more consistency to Rural Development Programmes (RDPs), focusing on the main in-

novations introduced over the years in the regulatory field. At the same time the author recalls the effects produced by these efforts on the application of evaluation including the Italian experience.

First of all she cites the specific articles on the evaluation, envisaged by the Regulation (EEC) n. 2052/88, that legitimate the assessment as a programming criterion and implementation fundamental tool in the functioning of EU Funds. It is stated that from these, several working documents have ensued aiming at improving the evaluation common model based on questions, criteria and indicators. Furthermore, the introduction of the evaluation concepts of *ex ante* and *ex post* date at the same period and their adoption obliges all Member States to demonstrate the potential socio-economic advantages they are going to obtain in the medium term (*ex-ante evaluation*) by means of the implementation of the Programmes, as well as the advantages obtained at the closing of the programming phase (*ex-post evaluation*).

It was a pioneering phase, affected by different perceptions and levels of awareness on the issue existing among all the Member States, that had to deal with an immature management culture of the evaluation tools, as well as with the need to socialize and communicate evaluation goals, methods and techniques. There was also the need to set up systems and mechanisms to foster coordination procedures both at single Member State level and European level. Such critical situations indeed pushed the Commission – after the starting of the programming phase – to draw up a set of directives and guidelines oriented towards a wider common approach in terms of impact assessment of the actions. Through the adoption of the so-called intervention logic the Commission identified and proposed, as a priority, a set of evaluation questions as well as the criteria and indicators to answer them. In the text, however, it is highlighted that all these efforts, although worthy, were not able to adjust the target nor to produce immediate positive effects. De facto, in this first round a comprehensive and homogeneous view on the EU policies results was not available, moreover even the evaluation reports showed a low quality level and were of little use to new policies and programmes provision. In the second round of Structural Funding (2000-2006 phase), the European Commission invested more on the assessment (and monitoring) tools pushed by the increasing need to account for the use of EU resources to citizens, strengthening the accountability function of the evaluation itself. At the same time besides the *ex ante* and *ex post* evaluations, all Member States were obliged to provide an *in itinere* assessment by means of a systematic use of information and evaluation results, in support of the implementation and possible reprogramming and of the

following phase as well. In her dissertation the author highlights a strong element of discontinuity with the past, concerning the governance of the evaluation activity: the EU directives promoted the research of more consistent solutions to manage the evaluation systems suggesting a more active involvement of a variety of actors ranging from local authorities to socio-economic partnerships as well as the scientific community. As far as Italy was concerned, in a dedicated paragraph, all the actions taken by the National Evaluation System (NES) – a structure created within the Common Strategic Framework – are recalled by the author. The NES was operating to promote the adoption of innovative evaluation practices in Italy (e.g. self-assessment) obtaining important results in terms of improvement of the evaluation quality and their use. However the most important fact was that, thanks to the National Evaluation System, a common evaluation practice was created in Italy, fostering the sharing of evaluation procedures between the evaluators and the public administration also on the rural development front.

Moving to the phase 2007-2013, the issued EU Regulations have suggested a remarkable change in the approach towards the evaluation from the point of view of reinforcement, homogeneity and methodology of the processes. This is the phase in which rural development has been given a specific EU programming, separated from the other Funds. As for the evaluation, it must be said that it has been characterized by the adoption of a Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) aiming at setting the main evaluation aspects within a homogeneous framework at European level. Not only it has established guidelines but, at the same time, also commitments. However, differently from the past, it has given more freedom to evaluators by giving them no real guidance on criteria, measurement procedures and response techniques to the questions. As pointed out by the author, however, this fact leads to the lack of univocal interpretations of the questions among the evaluators as well as to problems concerning the use of the questions at measure or axis levels. One of the most innovative aspects introduced during this phase, refers to the *on going* approach, that makes the evaluation appear as a process taking place since the early stage of the programming phase and therefore not just a product recorded in the evaluation report. A final aspect, highlighted in the chapter, deals with the evaluation networking principle aiming at bringing together and facilitate the exchange of skills, experiences and expertise. Such a principle was systematized in the 2007-2013 phase through the creation of networks operating at national and European levels.

Chapter 2 gets to the heart of the study of this Volume, focusing on the European Commission proposals on rural development for the post-2013 programming

period (2014-2020) and the discussions that have followed in Italy. In general the new Reform on rural development seems to follow the path already taken on the side of evaluation, focusing on a more integrated and less sectorial point of view aiming at shifting the evaluation focus on territory rather than on the programming. On the other hand, it is observed that this approach is the obvious consequence of the Commission's choice to bring all the different Funds inside a single Common Strategic Framework (CSF). According to the author of this chapter, the proposal for an evaluation system revision is mainly addressed to the reinforcement of the strategic role and real use of the assessment. However, it is noticed that the implementation procedures of compliance and the suggested tools still remain vague and ambiguous like the contents of the Evaluation Plan, the indicators plan and the shape of the future CMEF. At the same time the adoption of an integrated approach, both among the different funds and among actors, outlines a quite complex scenario difficult to manage in spite of the positive nature of the adoption in terms of use of the evaluation findings and territory point of view.

Moreover, it is emphasized the fact that the new proposals are not able to cope with some critical aspects on the evaluator role, in the performance of his duties, and the procedures to be adopted in order to promote his connection with the Managing Authority. The author welcomes the decision to abolish the drafting of the mid-term evaluation report during the post-2013 programming period (the same opinion is shared among many Member States including Italy) because in this way, apart from neglecting a substantially unrealistic but mandatory request, the evaluators and MAs would be given leeway to create an evaluation process more consistent with that of Rural Development Programmes.

Strong doubts, instead, are expressed by the author on the lack of references, within the new proposals, to support structures for the governance of evaluation, with greater attention to those references concerning the networking experience achieved in the present programming phase.

Finally, a specific part of the chapter is devoted to the Italian position on evaluation, and mention is made of the assessments made by the national institutional representatives in Brussels during the discussion phase of the proposals that have followed one another during the months. At the same time the Italian position as well as those of different Member States are compared and contrasted. Besides all the institutional positions, mention is made of the technicians' impressions as well (i.e the evaluators' ones) gathered at institutional meetings, conferences, and seminars organized in Italy and abroad during the past two years and attended by the authors of the Volume.

From the 'institutional' point of view, all Member States appear to broadly appreciate the EU intention of modifying the evaluation system as far as rural development is concerned. At the same time, however, strong oppositions emerge on how changes will be implemented. Some Member States, including Italy, are very skeptical about the possibility of implementing the amendments proposed by the Commission without providing a real and concise simplification of the commitments. In this regard, common commitments focusing on specific and relevant issues are requested. An additional critical issue is the one concerning the operational difficulties that the various MAs will have to face in making the rural development evaluation more consistent with that of the Funds in the light of some specificities like, for example, the indicators used in the rural field. Moreover, a critical lack of homogeneous operating guidance is detected concerning the Evaluation Plan, and strong doubts remain about the possibility to draft a common Evaluation Plan shared by the different Funds. Finally a number of concerns derives from the unclear definition of the roles and responsibilities of all the actors involved as well as the need for greater attention to governance processes and networking activities.

As for the debate among the Italian evaluators, the author highlights that it has been mostly centered on indicators system and governance. As regard as the indicators system it represented the objective of the debate about the interpretation of the concept of indicator appearing in the draft regulations. The doubts concern also the effectiveness of the drafts in the fulfillment of their tasks. The fact that the logic and choice of indicators are substantially imposed at Community level is considered a critical aspect of the system diverting from the real function of evaluation. As far as the governance is concerned, the need to make the relationship between evaluators and MAs more and more efficient, in terms of the use of evaluation results, is unanimously considered strategic. It appears to be difficult to find a common position on usable tools and strategies – the different proposals are influenced by the different experiences made in this field and determined by the specific operating conditions of each programme.

Chapter 3 addresses some theoretical aspects that all the actors involved in the future evaluation activities concerning rural development should consider, as a stimulus, in order to foster the practical usage of the evaluation processes. For this purpose, initially, the author tries to place the rural development evaluation within the theoretical reference framework of evaluation. Analyzing the consolidation process of the different evaluation approaches emerged over the time, it is difficult to consider the evaluation experiences, connected to the EU programming

for rural development, in the light of a specific theoretical approach. This process appears to be the result of the implementation of a hybrid model determined by basic, generally positive assumptions that were reshaped during the different programming periods. This resulted in a rigid common monitoring and evaluation framework based on a set of commitments in terms of approaches, methods, and tools that gave little leeway to evaluators and administrations during the evaluations. Therefore, not only the chances to apply different evaluation practices have decreased, but also the possibility to introduce innovative features. In the light of these considerations the author foresees the need to examine the possible adoption of a rural development evaluation system going beyond the mere evaluation of RDPs. Such an approach implies the opportunity to test new methods as well as to think better of the functionalities of some information and dissemination tools that, if properly applied to evaluation techniques, could provide high performances in terms of complex information release.

The final contribution to this work is represented by Chapter 4. The author develops some decisive remarks, taking up the thread of the previous chapters, on the main actions that should be taken to make the rural development evaluation more effective, especially in the use of the results.

The chapter starts mentioning the boosting role played by the European Commission in introducing the instrument of evaluation into the EU programming for the rural development framework, whose mandatory conditions and systematic methods contributed to develop specific skills and capabilities of governance both inside the public administrations and among the evaluators. However, it is also pointed out that the initial thrust has lost strength during the various programming phases. The need to develop a common evaluation framework and codify the various steps, in fact, has led to a monolithic system, isolated in its practices, closed to comparison with the evaluations made even within the other Community policies. At the same time this system might level the competences of the professionals dealing with an excessive specialization of the methods and tools suggested by the Commission, depriving them of the necessary competitive dynamism on the market. To prevent this, it is necessary that the adopted evaluation system opens to internal and external contamination processes and this push must be given by the Commission itself.

In conclusion, taking up what already pointed out in several parts in the volume, it appears evident that the strategic function of the evaluation governance is now accepted and activated at different levels inside the Member States. However, what is still missing is a strong and clear Commission's stand on this issue

that is turning out to be essential to overcome the dichotomy existing between the attribution of responsibilities concerning the establishment and management of systems at RDP level, and the choice of evaluation approaches at EC level. According to the author of the chapter, it is necessary to reconsider the governance functions in order to strengthen their action power in the composition of the evaluation questions which are shared at the level and by all the territorial policy actors. This would encourage an open discussion on the approaches, methods, and tools used for the evaluation of the areas as a whole.

INTRODUZIONE

La politica di sviluppo rurale e, più in generale, le politiche di sviluppo territoriale fissano degli obiettivi da raggiungere attraverso l'implementazione di strategie di intervento a carattere pluriennale. In questo contesto, disporre di informazioni sulla *performance* dei programmi in termini di raggiungimento degli obiettivi prefissati diviene indispensabile per garantire alla società civile un utilizzo trasparente delle risorse pubbliche impegnate, e l'*accountability* nei confronti dei soggetti finanziatori. Nello stesso tempo, la loro disponibilità permette, se necessario, di correggere il tiro intervenendo – migliorandoli – anche sugli strumenti di intervento.

La valutazione rappresenta lo strumento principale attraverso cui non solo produrre informazioni su quanto finanziato dalle politiche e sugli effetti delle stesse, ma anche per analizzare i fabbisogni di intervento e i nessi causali tra le azioni intraprese e i risultati ottenuti, per individuare i punti di forza e debolezza dell'azione pubblica e dare giudizi sull'efficienza e sull'efficacia della stessa, ma anche per proporre azioni correttive e migliorative.

Sia a livello nazionale che europeo, questa visione positiva della valutazione stenta a trovare corpo nelle prassi operative delle amministrazioni responsabili dell'attuazione delle politiche di sviluppo territoriale, le quali tendono a considerarla - ancora oggi - come un appesantimento burocratico nelle procedure di attuazione, finalizzato esclusivamente a rendere conto alla Commissione europea che finanzia i programmi. Molta strada, tuttavia, è stata fatta a partire dalla Riforma dei Fondi Strutturali del 1988, la quale ha avuto, tra gli altri, il merito di introdurre la valutazione dei programmi nello strumentario dei *policy makers*. Certo, le prime valutazioni si limitarono per lo più a descrivere l'andamento finanziario e fisico delle diverse misure previste nei programmi e al più a stime macro-economiche sugli impatti delle stesse. Ma, non si può negare che, nel corso delle Riforme che si sono susseguite dal 1988 sono stati compiuti numerosi passi in avanti sul fronte della valutazione.

Il tempo, l'esperienza progressivamente maturata, la crescita di consapevolezza da parte degli attori coinvolti dell'utilità delle attività valutative hanno cam-

biato caratteristiche e qualità dello strumento valutazione, in particolare nel campo dello sviluppo rurale. Molti fattori hanno inciso su tale cambiamento, primo fra tutti lo stimolo esercitato dall'evoluzione della "governance" a livello comunitario, nazionale e regionale, che ha portato a prestare sempre più attenzione alla qualità dei servizi offerti dai valutatori indipendenti, ai risultati delle loro ricerche e all'*utilizzabilità* e utilizzo degli stessi, portando a specializzare e adattare la domanda valutativa alle esigenze conoscitive delle singole regioni. L'evoluzione della "governance" ha favorito altresì lo sviluppo di reti formali e informali tra i diversi attori coinvolti nei processi valutativi, di azioni di formazione e informazione, che hanno allargato il bacino di soggetti potenzialmente interessati alla valutazione dello sviluppo rurale, siano questi utilizzatori o potenziali fornitori dei servizi valutativi.

Alla crescita della valutazione ha contribuito, altresì, l'acquisita consapevolezza del fatto che l'analisi della politica di sviluppo rurale comporta l'adozione di un approccio multidisciplinare e che pertanto richiede capacità valutativa non solo nel campo della "valutazione di programma", ma anche nei numerosi aspetti di intervento della stessa politica. Si tratta di interventi che spaziano da quelli più strettamente settoriali – agricolo, agroalimentare e forestale – a quelli rivolti alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, fino a quelli più tipicamente territoriali, la cui valutazione richiede competenze che vanno da quelle agronomiche, dell'economia aziendale, della teoria dell'impresa, a quelle di carattere ambientale e socio-culturali. La necessità di tener conto di tale complessità, unita alla grande spinta esercitata dalla Commissione europea (DG Agri), ha evidentemente stimolato lo sviluppo delle metodologie valutative, nonché una progressiva sistematizzazione delle fonti da utilizzare o utilizzabili.

Sin dalla prima riforma dei Fondi Strutturali, l'INEA è stato un attore protagonista di questo percorso di crescita operando sia sul fronte delle attività di valutazione in senso stretto, in veste di valutatore indipendente, che nelle attività di coordinamento nazionale, in qualità di referente istituzionale. In questa seconda veste, ha partecipato alle attività finalizzate a migliorare, da un lato, la cassetta degli attrezzi di chi lavora in questo contesto, dall'altro, ad accrescere la cultura della valutazione al fine di diffonderne un più ampio utilizzo.

La possibilità di svolgere sul campo le attività di valutazione ha consentito all'Istituto e ai suoi ricercatori di acquisire professionalità nell'analisi delle politiche, sperimentando e innovando nuove metodologie, utilizzando al meglio l'importante patrimonio informativo disponibile nella RICA, ma anche di apprendere e sperimentare operativamente le "regole del gioco" definite dalla Commissione europea. Questa attività, inoltre, ha offerto l'opportunità di cogliere con mano

quanto poco diffusa fosse la cultura della valutazione in Italia, sia all'interno delle amministrazioni committenti, sia nei soggetti coinvolti nelle attività valutative.

Tra le principali attività di valutazione che hanno visto coinvolto l'Istituto in tutto questo periodo vanno sicuramente menzionate la "Valutazione intermedia del QCS 1994-99" condotta con l'UVAL e l'ISFOL; la "Sintesi delle valutazioni in itinere dei Docup 5b 1994-99", commissionata dalla Commissione europea e che ha consentito non solo di consolidare i rapporti con la Commissione stessa, ma anche di conoscere in maniera diffusa quanto veniva sviluppato nelle valutazioni dei diversi programmi; le "Valutazioni intermedie ed *ex post* dei Reg. 950/97 e 951/97 nelle Regioni italiane del Centro-Nord", condotte con Agriconsulting, ISMEA e Ernest&Young, che hanno dato l'opportunità, primi in Italia, di sperimentare le metodologie più adeguate per rispondere al questionario valutativo comune introdotto nella strumentazione proposta dalla Commissione; le "Valutazioni *ex ante* dei PSR 2000-06" dei PSR di Lazio, Piemonte e Valle d'Aosta che hanno fatto emergere l'importanza dell'azione di accompagnamento di tali attività.

Altrettanto fondamentali sono state le attività che hanno visto l'Istituto coinvolto nell'azione di coordinamento nazionale e di promozione della cultura valutativa, che sono state il vero motore della crescita dell'*evaluation capacity building* in Italia nell'ambito della politica di sviluppo rurale. Tali attività sono state condotte, nel corso degli anni, nell'ambito di vari progetti commissionati all'Istituto, a partire dal coinvolgimento nel Sistema Nazionale di Valutazione, attivo ancora oggi e la cui nascita fu favorita dalla "Valutazione intermedia del QCS 1994-99", fino all'esperienza di questi ultimi anni svolta nell'ambito della Task force "Monitoraggio e Valutazione" della Rete Rurale Nazionale, che hanno favorito la costruzione di un'efficace rete di relazioni formali e informali con tutti gli attori rilevanti. La condivisione di obiettivi, strumenti, metodologie è stata favorita da: attività di formazione sul monitoraggio e la valutazione delle politiche, condotte sia in aula che con modalità *elearning*, destinate prioritariamente alle Autorità di gestione dei PSR, ma anche ai valutatori e ad altri *stakeholders* interessati; costruzione di linee guida e documenti di indirizzo e banche dati finalizzate alla valutazione delle politiche, (su tutte "RICA per valutazione" con indicatori costruiti *ad hoc* per rispondere ai quesiti valutativi comunitari); momenti costanti di confronto attraverso la partecipazione a comitati di esperti a livello comunitario e agli *steering group* regionali sulla valutazione, nonché l'organizzazione di workshop e seminari.

In vista dell'avvio della nuova Riforma della PAC 2014-20 e alla luce delle proposte legislative di Riforma avanzate dalla Commissione, l'INEA ha avviato una riflessione sulla valutazione che partendo dall'analisi dell'esperienza finora con-

seguita, analizzi e inquadri le nuove proposte comunitarie all'interno di un quadro teorico di riferimento. I cambiamenti proposti incideranno in maniera sostanziale sulle strategie, con la definizione di nuove priorità di intervento, sulle modalità di programmazione e gestione delle politiche e interesseranno sia il primo e il secondo pilastro della PAC, che i diversi programmi della politica di coesione. Andrà tenuto conto, in particolare, che il nuovo impianto strategico richiederà una maggiore integrazione e complementarità tra la politica di sviluppo rurale e quella di coesione, che troverà corpo in un nuovo strumento di programmazione nazionale denominato contratto di partenariato.

Queste novità non possono non riflettersi anche sull'impostazione delle attività di monitoraggio e ancor più su quelle di valutazione. In questo senso vanno interpretate alcune innovazioni introdotte come l'approccio *during the programme*, il piano delle valutazioni del PSR, il sistema degli indicatori e la "targetizzazione" delle priorità di sviluppo, con una visione più integrata della valutazione a livello di Stato membro e a livello territoriale.

Appare anche evidente come la nuova impostazione integrata e maggiormente territoriale delle politiche comunitarie, ponga l'esigenza di trovare in tema di valutazione un luogo di confronto su metodi e strumenti utilizzati nelle pratiche valutative e un linguaggio condiviso tra gli attori dei diversi Fondi.

In questo contesto si inserisce il presente Volume, il quale ha come obiettivo quello di stimolare la riflessione intorno a tre questioni principali: la capacità della valutazione di "leggere il territorio" e quindi fornire utili informazioni per migliorare l'utilizzo delle risorse e i processi di sviluppo settoriali e locali; l'utilizzo dei risultati delle valutazioni al fine di evitare che rimangano un inutile esercizio formale; l'accrescimento *dell'ownership* della valutazione.

Queste tre dimensioni possono essere considerate la chiave di lettura del lavoro e accompagnano il lettore nell'articolazione delle quattro parti in cui il Volume è organizzato. In particolare, nella prima parte è stata analizzata l'evoluzione degli approcci e delle pratiche nella valutazione dello sviluppo rurale dalla Riforma del 1988 fino all'attuale, con lo scopo di evidenziarne i progressi e trarre insegnamenti dalle esperienze fatte. Uno sguardo particolare è volto agli aspetti di *governance* dei processi di valutazione che diventano sempre più rilevanti. Il lavoro si sofferma, inoltre, su alcune esperienze di particolare importanza, come i contributi alla crescita della comunità della valutazione in Italia offerti dal Sistema Nazionale di Valutazione e dalle Reti Rurali della valutazione nazionale e europea.

Nella seconda parte si affrontano le opportunità e le criticità che sembrano emergere dal quadro dell'attuale Riforma con una lettura che parte dalla proposta

del regolamento ombrello, passa per le indicazioni comuni alla PAC e arriva alle proposte più specifiche per lo sviluppo rurale. Da essa emergono, in particolare, alcune sfide interessanti per la futura valutazione dello sviluppo rurale, quali l'ampliamento dell'evaluando, oltre il singolo PSR e attraverso l'analisi dello sviluppo territoriale, e un maggiore orientamento all'apprendimento e all'utilizzo concreto dei risultati della valutazione. L'analisi riporta, inoltre, le posizioni assunte dai diversi Stati membri e lo stato attuale del dibattito.

Il volume affronta nella terza parte alcuni aspetti di carattere teorico, con cui i soggetti che saranno coinvolti nelle future attività di valutazione dello sviluppo rurale dovrebbero confrontarsi, in un'ottica di proposta e di stimolo per affrontare il futuro con maggiore attenzione proprio all'*ownership* e ai reali utilizzi dei processi valutativi.

Infine nella quarta e ultima parte, riprendendo quanto esposto nelle parti precedenti, si sviluppano alcune riflessioni conclusive sulle principali azioni che andrebbero attivate per rendere la valutazione dello sviluppo rurale più incisiva, soprattutto in termini di utilizzo dei risultati.

ESPERIENZE, APPROCCI E INSEGNAMENTI NEI DIVERSI CICLI DI PROGRAMMAZIONE

1.1 La valutazione dello sviluppo rurale: linee evolutive dalla Riforma del 1988 a oggi

Nell'ambito delle passate programmazioni delle politiche comunitarie, al riconoscimento del ruolo che i processi di valutazione rivestono ha corrisposto un consolidamento e una progressiva standardizzazione e armonizzazione di metodologie e approcci, funzionali ad ampliare la conoscenza rispetto all'attuazione delle politiche e a favorire maggiore comparabilità dei risultati e confronto fra i soggetti.

Le esperienze fatte su scala europea e nazionale hanno accompagnato questo processo, favorendo l'introduzione di importanti cambiamenti in termini di pratiche e approcci, contribuendo ad accrescere la capacità di fare valutazione da parte della politica e della ricerca e a stimolare un maggior coinvolgimento da parte della società civile nei processi valutativi.

Nei vari cicli di programmazione, a partire dalla prima riforma dei Fondi strutturali, sono avvenuti cambiamenti importanti in relazione alla visione e al ruolo della valutazione. È la Commissione europea che, in primo luogo, ha contribuito all'avanzamento in questo campo attraverso la crescita della propria domanda di valutazione, progressivamente resa sempre più omogenea e strutturata. A fronte di questo, la risposta da parte degli Stati membri e delle Regioni si è manifestata con gradi diversi a seconda delle sensibilità sviluppate e esprimendo, in più casi, una sempre maggiore capacità di integrare le esigenze valutative della Commissione con una propria domanda di valutazione, seppure questo aspetto rimanga tutt'ora critico.

Nel contesto europeo, l'imposizione di una serie di obblighi in capo agli Stati membri ha sicuramente rappresentato un impulso alla diffusione di tali pratiche. L'interesse per la valutazione e il monitoraggio delle politiche ha as-

sunto, infatti, una dimensione europea grazie soprattutto alla riforma dei Fondi strutturali (1988) e alle sue successive regolamentazioni del 1993 e del 1999, che ne hanno definito in maniera più incisiva, responsabilità, procedure e approcci. L'esigenza di garantire la trasparenza degli interventi e del loro utilizzo porta, infatti, la Commissione a introdurre, nei regolamenti susseguiti in questi anni, specifici articoli sulla valutazione con l'intento di rafforzarne la portata e il ruolo. Il regolamento (CEE) n. 2052/88 pone la valutazione dei programmi fra i suoi principi guida, legittimando quindi la valutazione quale criterio di programmazione e strumento di attuazione basilare del funzionamento dei vari Fondi. L'introduzione del concetto di valutazione *ex ante*, quale forma di accompagnamento alla definizione dei programmi e di valutazione *ex post*, risale a questo periodo¹, parallelamente al rafforzamento della funzione della sorveglianza, attraverso le relazioni di esecuzione, redatte sulla base degli indicatori di realizzazione e finanziari e al consolidamento del ruolo dei comitati di sorveglianza nei processi di valutazione². Successivamente, nel quadro delle disposizioni regolamentari del 1993³, l'esercizio della valutazione viene delineato in maniera più precisa, con l'intento di renderlo uno strumento più funzionale alla programmazione e utile alla comprensione dell'efficacia degli interventi implementati. Viene data, in particolare, notevole enfasi al ruolo della valutazione *ex ante*, obbligando gli Stati membri a dimostrare attraverso di essa, quindi prima dell'adozione del programma, i possibili vantaggi socio-economici da ottenere nel medio termine, in relazione anche a "obiettivi specifici quantificati, dove possibile".

Malgrado tali progressi, l'impatto della valutazione sulle politiche di sviluppo comunitarie risulta piuttosto limitato. Per via delle lacune che caratterizzano il panorama della valutazione in Europa, infatti, quasi mai questa riesce ad accompagnare e quindi a orientare, i diversi livelli di programmazione (Mantino *et al.*, 2000). A parte alcune esperienze positive, la valutazione non viene condotta in maniera sistematica, in ragione del fatto che esistono in merito percezioni e sensibilità diverse fra gli Stati membri, un consenso limitato su obiettivi, metodi e tecniche di valutazione, oltre che un'inadeguata funzione di coordinamento sia a livello nazionale che europeo. Inoltre, la carenza di informazioni su quali effetti le politiche sta producendo, si riflette in rapporti di valutazione redatti sulla base della sola raccolta di dati statistici di carattere finanziario e sul prodotto realizzato,

1 Reg. (CEE) n. 2052/88, art. 6.

2 Reg. (CEE) n. 4253/88 artt. 25 e 26.

3 Reg. (CEE) n. 2082/93, artt. 25 e 26.

senza alcun tentativo di usare le informazioni disponibili per produrre analisi e formulare giudizi valutativi in merito agli effetti dei programmi (Lucatelli e Monteleone, 2005; Mantino *et al.*, 2000).

Nella consapevolezza delle criticità riscontrate, la Commissione comincia a predisporre una serie di documenti di indirizzo e di linee guida per il monitoraggio e la valutazione a supporto degli Stati membri⁴, lavoro che trova la sua espressione più importante nel lancio del programma MEANS (*Means for Evaluating Actions of a Structural Nature*) nel 1995⁵.

Nello specifico delle politiche di sviluppo rurale, gli orientamenti per la valutazione degli interventi relativi agli obiettivi 5a e 5b⁶, forniscono una maggiore strumentazione a supporto degli Stati membri, introducendo un approccio comune per la valutazione degli effetti degli interventi. Le linee guida comunitarie per la valutazione proposte con il documento di lavoro STAR VI/7676/98/REV2, accanto a suggerimenti riguardanti tecniche e metodi valutativi, definiscono per la prima volta un percorso di organizzazione del processo valutativo a livello nazionale, stabilendo, in particolare, un set di quesiti valutativi prioritari rilevanti per la Commissione e i rispettivi criteri e indicatori da utilizzare per rispondervi. L'approccio che la Commissione introduce ai fini dell'elaborazione delle risposte ai quesiti valutativi, è rappresentato dalla cosiddetta logica di intervento⁷. Tale paradigma di analisi, riproposto anche nelle successive programmazioni, è legato al programma e si focalizza sui suoi meccanismi di intervento, rispetto a cui i risultati e gli impatti devono essere valutati a partire dai legami di causalità fra obiettivi del programma, input (le risorse umane e finanziarie allocate) e output.

L'introduzione di tale quadro di orientamento alla domanda valutativa avviene, però, a programmazione iniziata, scontrandosi con i limiti nella capacità di pre-

4 Si rimanda al sito: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

5 Si consulti: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

6 EC, 1994, VI 3479/94 REV 3 "Monitoring and evaluation of Community aid under Objectives 1, 5(a), 5(b) and the C.I. LEADER for the period 1994-99; EC, 1997, Working Document VI/6680/97 on the State of application, monitoring and evaluation of Regulation (EC) 950/97; EC, 1998, Working Document VI/6680/97/REV2; EC, 1999, Guidelines for the ex post evaluation of objective 5(b) programmes 1994-1999 programming period; EC, 1999, Working Document VI/7676/98/REV2.

7 Linee guida MEANS, cfr. C.E. 1999, I: 99; EC, 1999, Guidelines for the ex post evaluation of objective 5(b) programmes 1994-1999 programming period.

La ricostruzione dei collegamenti fra input, output, risultati e impatti del programma è definita 'logica d'intervento'. Essa mostra come il sostegno si traduca in impatti intermedi e globali e l'elaborazione di questi elementi in quello che viene chiamato diagramma logico degli impatti può contribuire a chiarire la logica d'intervento di un programma.

disporre sistemi di raccolta di dati e informazioni da parte delle amministrazioni responsabili dei processi di valutazione, tali da ostacolare la formulazione di una risposta conoscitiva adeguata.

Nonostante le innovazioni introdotte e una maggiore azione di accompagnamento alle valutazioni esercitata dalle istituzioni europee e nazionali, permangono forti criticità nel tentativo di stimolare processi valutativi più omogenei e coordinati. Come evidenziano la stessa Commissione europea (CE, 1999a, 1999b, 1999c) e la comunità scientifica (AgraCeas Consulting 2003a e 2003 b; Mantino *et al.*, 1999), su queste incidono, oltre che una immatura cultura amministrativa della valutazione, la scarsa integrazione dell'iter valutativo rispetto alla programmazione dei Fondi, la frammentarietà del sistema europeo di valutazione e la mancanza di indirizzi forti da parte della Commissione, anche rispetto a obblighi in materia di raccolta e trasmissione di informazioni. Anche sul fronte del monitoraggio, infatti, vengono posti in luce molti aspetti critici (Storti, 2002), legati principalmente alla mancanza di sistemi centrali di gestione dei flussi informativi e alla raccolta di dati di monitoraggio fisici a livello di misura, che di fatto costringono alla definizione degli indicatori solo a posteriori rispetto all'avvio dei programmi e solo in modo parzialmente rappresentativo. Per le ragioni suddette, il livello qualitativo delle valutazioni del periodo è molto eterogeneo, non sempre vengono utilizzati metodi e indicatori comuni e la quantificazione dei risultati ottenuti, come anche l'analisi dell'efficacia degli interventi, risultano problematiche. Una prima conseguenza è l'impossibilità di ottenere, su scala europea, un quadro complessivo e omogeneo di come i Fondi vengono usati e di cosa le politiche comunitarie producono; la scarsa qualità della valutazione si ripercuote negativamente anche sulla possibilità di utilizzare, da parte degli organi comunitari e, soprattutto delle amministrazioni responsabili dei programmi operanti a livello nazionale e regionale, i risultati della valutazione. Questo si accompagna, tra l'altro, a uno scarso interesse e una difficoltà da parte loro, a esprimere una domanda di valutazione di qualità.

La necessità di dimostrare, in misura maggiore che in passato, i risultati conseguiti dalle politiche europee, fa sì che i regolamenti relativi alla successiva fase di programmazione dei fondi comunitari (2000-2006) rafforzino ulteriormente le funzioni di valutazione e di monitoraggio, secondo una logica prevalente di controllo e rendicontazione o *accountability*. Allo stesso tempo, i ridotti risultati conseguiti dalla valutazione e le spinte esercitate dal mondo scientifico, inducono la Commissione, a introdurre, nei nuovi regolamenti dei Fondi strutturali (1260/99) e dello Sviluppo rurale (1257/99), dei cambiamenti di rilievo nell'assetto e nell'ap-

proccio alla valutazione, contribuendo, così, a compiere un salto culturale importante rispetto al ciclo di programmazione precedente.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, i regolamenti applicativi⁸ definiscono importanti elementi di gestione della valutazione, inserendoli nell'ambito di un quadro comune, omogeneo e più robusto nei contenuti e offrono riferimenti e indirizzi metodologici più consistenti, in termini di domanda di valutazione, di relazioni fra autorità di gestione dei programmi (AdG) e valutatori e di qualità e utilità delle valutazioni effettuate. Vengono fornite indicazioni più chiare in merito agli strumenti e ai metodi di valutazione di risultati e impatti, alla scelta degli indicatori (di programma, realizzazione, risultato e impatto) e alla loro quantificazione, ai prodotti e ai contenuti delle valutazioni in ciascuna fase del processo, alle responsabilità dell'autorità di gestione, della Commissione e del valutatore indipendente e, infine, alle tempistiche dei processi e della consegna di prodotti valutativi.

Lo sforzo intrapreso dalla Commissione europea per migliorare e dare più uniformità alle valutazioni dei Programmi di sviluppo rurale si trova in due successivi documenti di lavoro che affinano il modello comune di valutazione basato su domande, criteri e indicatori: il documento STAR VI/8865/99 e il Documento STAR VI/12004/00. In proposito, grande influenza esercita la domanda di valutazione esplicitata dalla Commissione europea attraverso la proposizione del Questionario Valutativo Comune, diffuso, in particolare, con il Documento STAR VI/12004/00. Questo strumento ha, senza dubbio, il merito di fornire uno schema comune di lavoro e una maggiore omogeneità nell'impostazione delle attività valutative, aumentando anche la disponibilità di risultati comparabili a livello comunitario e nazionale. In Italia, nel quadro di una generale immaturità allora esistente anche da parte dei valutatori indipendenti, il Questionario Valutativo Comune effettivamente orienta le attività, supportando i percorsi valutativi, e questo malgrado tuttavia, il permanere di forti elementi di criticità sul piano dell'uso degli indicatori, dei criteri, degli strumenti e delle metodologie di rilevazione degli effetti (Monteleone, 2004).

Uno degli aspetti più importanti che viene affermato da questo momento in poi è il principio che la valutazione debba essere integrata con il ciclo della programmazione fin dall'inizio (la valutazione *ex ante*, a cui viene data maggiore enfasi), durante (valutazione *in itinere* e aggiornamento) e anche oltre il completamento dei programmi (valutazione *ex post*). L'introduzione dell'obbligo di effettuare la valutazione durante la realizzazione stessa dei programmi di sviluppo rurale

8 Reg. [CE] 1750/1999 e Reg. [CE] 445/2002.

amplia la funzione di *accountability* della valutazione e vi affianca anche quella di apprendimento, esercitata attraverso un uso sistematico delle informazioni e dei risultati della valutazione a supporto dell'implementazione delle politiche e delle riprogrammazioni successive che riavviano il processo⁹.

Legato a questo aspetto, un ulteriore elemento di discontinuità rispetto al passato, avviene sul piano della *governance*. Gli indirizzi comunitari incoraggiano la ricerca di soluzioni più strutturate per gestire i sistemi di valutazione e garantire l'utilizzabilità dei prodotti e dei risultati, suggerendo una più chiara divisione di responsabilità e un coinvolgimento più ampio di una molteplicità di soggetti, dalle autorità locali al partenariato socio-economico e alla comunità scientifica. Esperienze significative in tal senso si sono avute in Italia con le azioni intraprese nelle Regioni dell'Obiettivo 1, dal Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), ma anche dal Mipaaf per le regioni del Centro-Nord, finalizzate alla condivisione degli obiettivi delle valutazioni, delle modalità organizzative e degli approcci più opportuni per affrontare determinate problematiche, anche legate al bisogno di aumentare la qualità delle valutazioni e, conseguentemente, la loro utilizzabilità¹⁰. Il lavoro svolto nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione, soggetto costituito sulla base del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 e composto dalle strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi dei vari fondi strutturali¹¹, ha giocato un ruolo decisivo nel miglioramento delle modalità di attuazione della valutazione, ma anche rispetto al coordinamento delle politiche stesse e dei loro obiettivi. In questo senso, quella di istituire il SNV ha rappresentato non solo una modalità di gestione della valutazione, ma anche una scelta di programmazione da parte del Qcs. Tre aspetti sono particolarmente significativi e vale la pena ricordarli: il coinvolgimento del SNV nella gestione della riserva di premialità introdotta per

9 Documento STAR VI/43517/02.

10 Sul requisito della qualità, i regolamenti comunitari per lo sviluppo rurale *in primis* chiedevano che le AdG fossero tenute a garantire la qualità delle valutazioni, attraverso il ricorso a criteri individuati dai documenti MEANS: soddisfacimento dei bisogni, portata, sostenibilità dell'impianto, attendibilità dei dati, rigore dell'analisi, credibilità dei risultati, imparzialità delle conclusioni, chiarezza della relazione, ecc. (Linee guida VI/8865/99).

11 Risale infatti al periodo di programmazione 1994-99 la nascita del Sistema Nazionale di Valutazione della politica regionale, che vede da allora impegnati UVAL, ISFOL, INEA e alcuni nuclei regionali di valutazione. Il QCS OB.1 e la delibera CIPE di attuazione affidano all'UVAL il compito di attivare e coordinare queste attività da svolgersi in collaborazione con le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi del Fondo Sociale Europeo (FSE) ISFOL - Struttura nazionale di valutazione FSE e del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura (FEOGA) INEA, nonché con la Rete dei nuclei ex L. 144/1999. Nell'attivazione e nello svolgimento delle sue attività il SNV è stato quindi strutturato come un soggetto collettivo.

i Fondi Strutturali¹², l'attività di autovalutazione condotta coinvolgendo le Autorità di Gestione regionali¹³ e il coordinamento della Rete dei Nuclei¹⁴. L'azione del SNV ha indubbiamente sortito importanti risultati, sul piano del miglioramento della qualità delle valutazioni, del loro utilizzo e dell'introduzione di innovazioni importanti nelle pratiche valutative. Anche con riferimento specifico alla valutazione delle politiche di sviluppo rurale, l'approccio del SNV ha avuto un effetto di trasferimento. L'esercizio di autovalutazione, ad esempio, ha stimolato un uso più consapevole dei risultati, fornendo un contributo alle AdG dello sviluppo rurale nelle fasi di riprogrammazione delle politiche; inoltre, la creazione di una comunità di pratica della valutazione, come principio fondante dell'azione del SNV, ha favorito la continuità dell'attività valutativa, il confronto su metodologie di valutazione con le amministrazioni, la sperimentazione di nuovi metodi e l'emergere di nuovi temi di valutazione, anche trasversali alle diverse politiche. In merito all'utilizzo della valutazione, il modello del SNV viene adottato, seppure con approcci diversi, nello sviluppo rurale, dove il Mipaaf e gli altri Enti collegati, coinvolti nel coordinamento e nell'attuazione dei programmi, sono stati incoraggiati a organizzare momenti di riflessione e di condivisione delle soluzioni da adottare a livello regionale e a investire sul piano della riprogrammazione in base ai risultati della valutazione¹⁵. È sulla scia dell'esperienza del lavoro in rete, che si colloca la nascita della rete nazionale di valutazione per lo sviluppo rurale coordinata dal Mipaaf e che ha por-

12 Si ricorda, infatti, che per l'assegnazione della riserva di premialità del 4% era previsto un criterio, "Qualità del sistema di valutazione in itinere", il cui soddisfacimento richiedeva:

- che i sistemi di monitoraggio e valutazione regionali rispettassero, entro il 31/12/2000, i requisiti minimi previsti nel QCS;
- che le Autorità di gestione stipulassero il contratto con il valutatore indipendente entro il 31/10/2001, tenendo conto delle indicazioni contenute nei documenti di orientamento predisposti dal SNV e delle regole di trasparenza nelle procedure di selezione;
- che le attività di valutazione intermedia fossero svolte tenendo conto delle indicazioni metodologiche e dei criteri di qualità elaborate dal SNV.

Per un approfondimento si rimanda a: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Criteri_qualita_sistema_nazionale_valutazione_maggio2002.pdf

13 Pratica avviata nel periodo 2000-2006 dall'Autorità di Gestione del QCS a cui hanno partecipato tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei Programmi. Il QCS denomina questa attività "valutazione di seconda istanza" e la caratterizza come insieme di attività volte a verificare la qualità delle valutazioni, affidando al SNV la responsabilità di tale processo.

14 Rete dei Nuclei di valutazione e verifica delle amministrazioni centrali e regionali (Rete NUWV) prevista, insieme alla costituzione e attivazione dei singoli Nuclei, dalla legge n.144 del 1999.

15 Si ricorda in proposito che nell'ambito dello sviluppo rurale, il MIPAAF, su proposta del tavolo di partenariato del QCS, aveva ritenuto strategica la lettura dei Rapporti di Valutazione intermedia e, in particolare, delle raccomandazioni per orientare le Regioni nella riprogrammazione, sia per gli interventi in obiettivo 1 che per FEOGA Garanzia.

tato a prevedere una misura specifica dedicata alla valutazione e al monitoraggio nel programma di attività della futura Rete Rurale Nazionale (2007-2013).

L'esperienza della programmazione 2000-2006 ha segnato dei risultati positivi non solo a livello nazionale, ma anche regionale, in cui si è assistito a una crescita della consapevolezza rispetto alla funzione della valutazione e al miglioramento delle capacità valutative e di organizzazione dei processi. Alcune AdG italiane ed europee hanno istituito, ad esempio, le prime strutture di gestione tecnica con funzione di accompagnamento ai processi di valutazione per assicurarne la qualità e la maggiore fruizione.

Infine, un ulteriore aspetto da segnalare è che la maggiore sensibilizzazione nei confronti della valutazione e lo sviluppo delle attività valutative che ne è conseguito, ha contribuito a stimolare anche un allargamento del mercato della valutazione e un aumento nel numero di soggetti, sia pubblici che privati, che si interessano ad essa, accompagnato da un generale accrescimento di competenze e professionalità riguardanti procedure, tecniche e strumenti valutativi.

1.2 Le novità nella programmazione 2007-2013

Gli importanti progressi fatti in particolare a partire dal periodo 2000-2006, si riflettono nel successivo periodo di programmazione. I regolamenti sullo sviluppo rurale 2007-2013 imprimono, infatti, un impulso rilevante al cambiamento degli approcci alla valutazione in termini di rafforzamento, di omogeneità e di sistematicità dei processi. Infatti, seppure con differenze a livello nazionale, fra le nostre regioni, e, su scala europea, fra gli Stati membri, i requisiti che il Regolamento 1698/05 introduce, laddove colti, hanno il merito di innescare, o consolidare, dei processi valutativi virtuosi, guidati da una logica di apprendimento, e non solo di *accountability*, e in grado di produrre un reale valore aggiunto conoscitivo.

In primo luogo, al fine di avere un quadro di riferimento basato su principi e procedure comuni, che soddisfacesse i fabbisogni conoscitivi, sia degli Stati membri che della Commissione europea, relativamente agli effetti della politica di sviluppo rurale, viene emanato, di concerto con gli Stati membri, un Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV). La scelta di adottare il QCMV nasce in gran parte dalla necessità di organizzare le informazioni derivanti dalle valutazioni in un quadro comune, che fosse strutturato e facilmente sommabile. Sussiste alla base, infatti, l'esigenza di sommare i risultati delle diverse valutazioni condotte negli Stati membri, per ottenere delle indicazioni soprattutto a livello comunitario.

L'approccio del Q_{CMV} è quello di affrontare tutti gli aspetti principali della valutazione. Per questo esso è uno strumento molto articolato, composto di una serie di documenti di indirizzo metodologico, che supportano l'organizzazione e la gestione dei percorsi valutativi (su come procedere alla stesura del rapporto, sulla struttura degli indicatori, su come scegliere gli indicatori comuni, sulla logica delle misure previste dal regolamento e su come misurarne gli effetti). Una parte importante del Q_{CMV} è rappresentata, anche nella programmazione in esame, dal Questionario Valutativo Comune (Q_{VC}), a cui i valutatori sono tenuti a rispondere usando gli indicatori proposti. Le risposte ai quesiti e la quantificazione degli indicatori, secondo il disegno comunitario, costituiscono una base conoscitiva funzionale a esprimere i giudizi e le raccomandazioni da parte dei valutatori.

Il Q_{CMV} deriva in maniera stretta dal quadro di orientamento che aveva guidato la valutazione durante il precedente periodo di programmazione, cioè i documenti STAR e in particolare il VI/12004/00. Le principali differenze risiedono nel livello di approfondimento e nei vincoli definiti nei due periodi. Il Q_{CMV} fornisce un orientamento e degli obblighi. Tuttavia non dà delle vere indicazioni sui criteri, sulle procedure di misurazione e sulle tecniche di risposta ai quesiti, lasciando una più ampia libertà al valutatore rispetto alla precedente programmazione, ma allo stesso tempo creando, come si constatata leggendo le valutazioni condotte e discutendo nei diversi momenti di dibattito organizzati dagli organi della Commissione, dalla RRN o a livello regionale, maggiori problemi di interpretazione dei quesiti stessi e del loro uso a livello di misura o di asse. La principale novità che i Regolamenti introducono, accanto all'obbligo che i PSR siano soggetti alle valutazioni *ex ante*, intermedia ed *ex post* e alla valutazione ambientale strategica (VAS), è che i diversi momenti di valutazione facciano parte di un più ampio percorso, concepito come *in itinere* o *on going*¹⁶. Nel prevedere che l'Autorità di Gestione relazioni sull'avanzamento delle valutazioni *in itinere* all'interno del Rapporto Annuale di Esecuzione, si suggerisce un percorso virtuoso e continuo, che assicuri la produzione di specifici rapporti di valutazione intermedia alla fine del 2010, e di valutazione *ex post* alla fine del 2015 (Bolli *et al.*, 2008).

Di seguito si riportano le principali scadenze da rispettare nella fase di programmazione ancora in corso per la realizzazione delle attività di valutazione.

Rispetto al passato, gli orientamenti comunitari incoraggiano maggiormen-

16 L'articolo 86 del Regolamento 1698/2005 descrive i principali aspetti legati alla gestione e alle funzioni di valutazione, introducendo la valutazione *in itinere* dei programmi "Gli Stati membri istituiscono un sistema di valutazione annuale *in itinere* di ciascun programma di sviluppo rurale".

**TAVOLA 1 - Le scadenze previste per le diverse attività di valutazione
(Fase 2007-2013)**

| | |
|--|-----------------|
| Consegna Rapporto di Valutazione ex post PSR 2000-06 (Feoga Garanzia): Responsabilità: <i>Valutatore indipendente</i> | 31/12/2008 |
| Affidamento attività Valutazione in itinere PSR 2007-13: Responsabilità: <i>Autorità di Gestione</i> | 31/12/2008 |
| Resoconto attività di Valutazione svolte dal valutatore (all'interno della Relazione Annuale di Esecuzione): Responsabilità: <i>Autorità di Gestione</i> | 30/06/2008-2013 |
| Consegna Rapporto di Valutazione intermedia PSR 2007-13: Responsabilità: <i>Valutatore indipendente</i> | 31/12/2010 |
| Consegna Rapporto di Valutazione Ex post PSR 2007-2013: Responsabilità: <i>Valutatore indipendente</i> | 31/12/2015 |

te a comprendere e dimostrare l'efficacia delle politiche di sviluppo rurale. Questa enfasi viene accompagnata da indirizzi più espliciti e operativi anche di natura metodologica; seppure si riproponga l'approccio valutativo concentrato sul programma e fondato sull'intervento logico, che individua la concatenazione causale tra obiettivi, risorse allocate, interventi e i relativi effetti, che devono essere espressi dagli indicatori del programma. In particolare, il sistema comunitario proposto per lo sviluppo rurale è basato su 22 indicatori comuni (output, risultato e impatto) applicabili ai PSR; agli Stati membri viene richiesto, però, di individuare anche degli indicatori aggiuntivi maggiormente in grado di catturare gli effetti degli interventi rispetto agli obiettivi specifici del proprio programma (Commissione europea, 2006). Mentre gli indicatori di output riguardano informazioni su prodotti e servizi, quelli di risultato e impatto riflettono, rispettivamente, gli effetti diretti e immediati e di medio-lungo termine del programma. In merito agli indicatori di impatto, che descrivono gli obiettivi strategici comunitari e dei programmi nazionali e regionali, si richiede che essi vengano stimati in termini netti, depurandoli dagli effetti non attribuibili all'intervento (peso morto o *deadweight*¹⁷) e considerando quelli indiretti (sostituzione, spiazzamento, ecc.).

17 È definito come il cambiamento nella condizione del beneficiario che si sarebbe avuto anche senza l'intervento pubblico.

Un ulteriore aspetto da mettere in luce riguarda il principio del *networking*, come messa a sistema delle competenze, esperienze e professionalità (Bolli *et al.*, 2008), che nella programmazione 2007-2013 viene sistematizzato attraverso la creazione di reti operanti a livello europeo e nazionale. Già nel precedente periodo di programmazione l'approccio comunitario aveva promosso modalità d'interazione e scambio fra gli attori coinvolti nella programmazione e nella valutazione, e sul piano del coordinamento, era operante a livello europeo un comitato degli esperti di valutazione. In continuità con questo orientamento, il Regolamento 1698/2005 all'articolo 86 prevede che sia in primo luogo la Commissione a organizzare momenti incontro, formazione e informazione tra diversi soggetti e professionalità, volti a favorire percorsi di partecipazione che contribuiscano alla crescita della capacità del sistema europeo di valutazione. A tal fine, è stato dato particolarmente peso all'istituzione della Rete Europea per la Valutazione dello Sviluppo Rurale, costituita nell'ambito della Rete Europea per lo Sviluppo Rurale e composta da esperti con lo scopo di favorire scambi di conoscenze specialistiche e coadiuvare l'attuazione e la valutazione della politica di sviluppo rurale. Tale approccio è stato suggerito anche agli Stati membri, nell'ambito delle azioni delle Reti Rurali Nazionali.

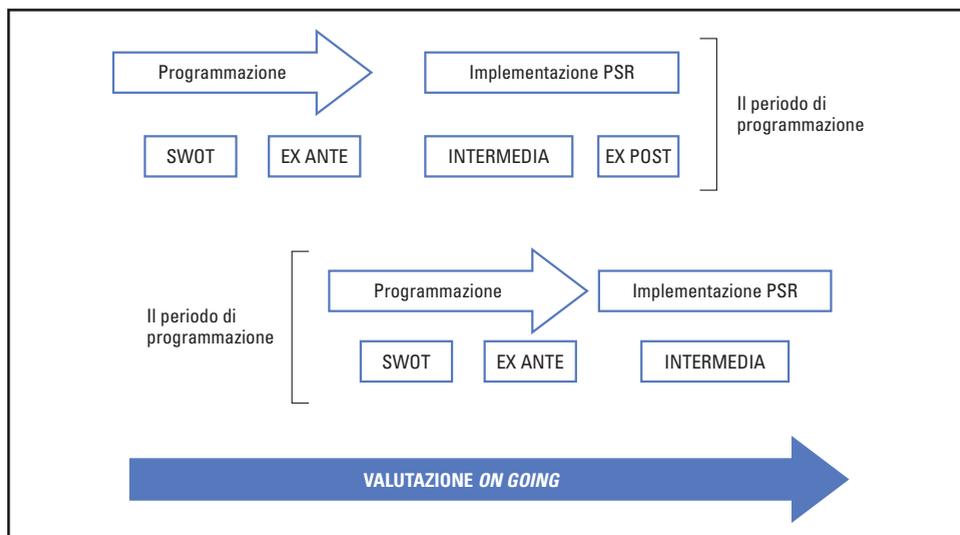
1.3 Novità, complessità e sfide della valutazione *on going*

Con l'introduzione della valutazione *on going* o *in itinere* dei programmi, viene aperta la strada a un approccio più flessibile, guidato non soltanto da requisiti regolamentari, ma soprattutto da una domanda consapevole di valutazione. Gli orientamenti comunitari sulla valutazione *in itinere* mettono in evidenza come quest'ultima includa "tutte le attività di valutazione da effettuarsi nel corso dell'intero periodo di programmazione, comprese le valutazioni *ex ante*, intermedia ed *ex post*, nonché qualunque altra attività connessa alla valutazione che l'autorità responsabile del programma ritenga utile per migliorare la gestione del programma stesso. Questo presuppone un'interazione tra le attività di valutazione, la definizione e il perfezionamento degli indicatori e la raccolta dei dati" (Commissione europea, 2006).

Viene introdotto il principio che la valutazione deve essere considerata come un processo composto da una serie continua di esercizi valutativi, supportati dai flussi di dati e indicatori provenienti anche dalle attività di monitoraggio. L'approccio *on going* configura la valutazione come un'attività che accompagna il programma nel corso della sua attuazione e non quindi semplicemente un prodotto (rap-

presentato dal rapporto di valutazione), ma un processo che si realizza fin dalle fasi iniziali del programma, fornendo la conoscenza necessaria per migliorare la sua attuazione (*knowledge driven*). Lo scopo è di seguire e orientare il programma e i suoi cambiamenti, con l'obiettivo di comprendere e analizzare i risultati raggiunti e gli impatti nel lungo termine, ma anche di informare tempestivamente e di supportare l'aggiornamento del programma e il disegno delle politiche future (fig. 1.1).

Figura 1.1 - Il ciclo della valutazione nella fase 2007-2013



Fonte: Bolli et. al, 2010

Nello svolgimento di questo processo, le attività di valutazione *on going* devono concorrere ad alimentare i momenti obbligatori di valutazione (vale a dire i rapporti *ex ante*, intermedio ed *ex post*) e questi, a loro volta, preparano il terreno, individuando fabbisogni conoscitivi e percorsi di analisi, su cui costruire ulteriori attività valutative, in vista dei successivi *step*. La valutazione *on going* presuppone un lavoro complesso basato sull'interazione fra valutatore e amministrazione committente, che comprende valutazioni, raccolta dati, studi, approfondimenti tematici, analisi trasversali, ecc., nonché l'organizzazione di momenti di riflessione e discussione. Nel contesto *on going*, inoltre, è accresciuto il ruolo dei risultati delle valutazioni precedenti nel supportare i processi attuali, poiché in grado di offrire

riflessioni e soluzioni rispetto a questioni di particolare difficoltà valutativa. Tutto questo implica la necessità di organizzare la valutazione in quanto attività permanente, caratterizzata dall'interazione tra valutazione, monitoraggio e programmazione (Commissione europea, 2006). L'impostazione della valutazione come un processo continuo e sistematico, l'enfasi sugli effetti intermedi e finali e non solo sulle procedure e l'avanzamento finanziario dei programmi, il rafforzamento del monitoraggio e dei legami con la valutazione, la creazione di luoghi di scambio e apprendimento, come le reti, rappresentano elementi di opportunità rilevanti alla crescita del livello qualitativo della valutazione. Una qualità della valutazione, intesa non solo come robustezza tecnico-metodologica, ma anche come capacità di generare un valore aggiunto in termini di conoscenza e di utilizzabilità nei processi decisionali.

Di fondamentale importanza, per guidare il processo e mettere insieme tutti i tasselli, è che l'AdG individui e costruisca una domanda valutativa che esprima il proprio fabbisogno conoscitivo. È a partire dalla domanda che è possibile individuare e mettere in campo attori, relazioni, approcci metodologici, fabbisogni informativi, strutture e competenze utili a gestire un percorso valutativo sistematico e continuo. La domanda di valutazione rappresenta l'insieme delle priorità e attività che dovranno essere assunte e, quindi, degli aspetti che dovranno essere oggetto dell'analisi del valutatore e rispetto ai quali si dovrà fornire risposte. Gli stessi regolamenti, quindi, inducono le autorità responsabili a esplicitare un'autonoma domanda di valutazione specifica, che possa anche prescindere dalla programmazione in sé, e quindi dalla tempistica e dalle costrizioni dettate da essa e che possa porsi anche a servizio di una platea più ampia, che va oltre i soggetti legati direttamente al programma. Questo è un passaggio cruciale nel tentare un rafforzamento della politica in senso *evidence-based*, rispetto a cui la valutazione dovrebbe restituire conoscenza sullo stato dello sviluppo delle aree e dei settori e sugli effetti dell'insieme degli interventi, secondo un'ottica trasversale e/o tematica.

Funzionale è il coinvolgimento di diverse categorie di *stakeholder* e l'individuazione di modalità di partecipazione, che garantiscano un adeguato grado di coinvolgimento e la continuità in tutte le fasi del ciclo di valutazione, dalla costruzione del disegno e della domanda, allo svolgimento del percorso valutativo per garantire il confronto, la crescita dell'interesse per i risultati e la motivazione a partecipare al processo e allo scambio di dati e, infine, alla disseminazione (Cagliero e Matassi, 2011).

Il soddisfacimento di queste condizioni implica l'esistenza di assetti organizzativi interni all'amministrazione in grado di mettere insieme le competenze e le

risorse umane e finanziarie in maniera bilanciata e sinergica rispetto alle diverse fasi del processo di valutazione e adeguata alla natura e alla portata delle attività da svolgere. A fronte di questo, le carenze nella capacità di gestire i processi hanno da sempre rappresentato uno degli aspetti maggiormente critici su cui, sia a livello comunitario che nazionale, si è mossa la ricerca di soluzioni di *governance* appropriate, suggerendo la creazione di strutture di supporto alla gestione della valutazione. Al riguardo, nel QCMV, infatti, si fa riferimento alla costituzione di *Steering Group* (SG), o gruppi direttivi, in qualità di interlocutori in grado da una parte, di promuovere il coinvolgimento delle parti interessate alla programmazione e ai suoi effetti, dall'altra di assistere con competenza i valutatori sul piano metodologico e del reperimento delle risorse, nonché di controllare lo svolgimento del processo valutativo.

1.4 Sfide e esperienze in Italia: il Sistema Nazionale della Valutazione e la Rete Rurale Nazionale

Per rispondere alle sfide poste dalla valutazione *on going*, in Italia, fin dal principio della programmazione 2007-2013, è stato prospettato un sostegno alle amministrazioni di tipo orizzontale, coordinato dal Mipaaf e fondato sul confronto e sull'apprendimento collettivo, volto a far crescere la cultura della valutazione. Questo si è tradotto nella costituzione di un Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione (SV) per le politiche di sviluppo rurale, con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'utilizzabilità delle valutazioni. All'interno di esso operano il Mipaaf con funzione di coordinamento, gli enti attuatori della Rete Rurale Nazionale riuniti nella task force dedicata al monitoraggio e alla valutazione e, a livello regionale, le postazioni della Rete, che vivono il rapporto con le AdG da vicino e quotidianamente. A tali strutture fa capo il lavoro di promozione, sostegno e indirizzo tecnico metodologico finalizzato a migliorare i processi di valutazione e monitoraggio intrapresi dalle Regioni e connessi con la politica di sviluppo rurale. Le attività previste e condotte finora hanno agito su vari fronti in maniera continuativa, concretizzando l'azione in molteplici forme di lavoro comune e supporto:

1. diffusione di documenti di orientamento che offrono suggerimenti su come organizzare e strutturare le attività valutative;
2. attività di analisi, studi e redazione documenti di natura metodologica;
3. attività di confronto e supporto alle Regioni rispetto alla quantificazione degli indicatori;

4. attività di formazione (corsi, cicli formativi) e organizzazione di occasioni di incontro e scambio (convegni, workshop, seminari), pensati come luoghi di apprendimento collettivo (*learning arenas*);
5. partecipazione diretta nell'ambito dei processi valutativi regionali.

L'azione nazionale è stata costruita attorno ad alcuni principi generali a cui le Regioni si sono ispirate, adattandoli ai propri modelli organizzativi in base alle loro sensibilità e esigenze conoscitive: la responsabilità, la partecipazione, il networking, il coordinamento territoriale delle valutazioni (Bolli *et al.*, 2010), di cui una sintesi è riportata nella tavola 2.

L'importanza del primo aspetto risiede nel consolidare la capacità di governo della valutazione da parte delle amministrazioni, secondo un approccio più responsabile e consapevole, in cui la valutazione viene percepita come attività propria e non solo un obbligo formale al quale adempiere. In questo senso, gli indirizzi diffusi a livello nazionale si sono concentrati su tre aspetti fondamentali: l'organizzazione interna all'amministrazione; la formulazione e la costruzione della domanda di valutazione; l'interazione con il valutatore. Le Autorità di Gestione sono state incoraggiate a strutturare il proprio sistema di valutazione, individuando soggetti, ruoli e relazioni in grado di seguire il processo e provvedendo alla costituzione, laddove non esistenti, di strutture di supporto al governo della valutazione. A questo fine, sulla scorta delle esperienze fatte nelle programmazioni precedenti, sia nel campo dello sviluppo rurale che delle politiche di coesione, è stata proposta e caldeggiata la creazione di due tipologie di strutture: l'unità di monitoraggio e valutazione, composta da funzionari e dirigenti interni all'amministrazione e il gruppo direttivo o *steering group*, con una composizione varia in funzione del ruolo che si intende affidargli. Entrambe, con le loro specificità, sono di grande utilità, sia sotto il profilo tecnico-amministrativo (le unità di monitoraggio e valutazione) che sotto quello metodologico-scientifico (gli SG), nonché in funzione della opportunità di coinvolgere nelle diverse fasi del percorso valutativo, le parti interessate alla definizione e all'attuazione del programma. L'esperienza decennale dell'Emilia Romagna, dove opera, a supporto dei processi valutativi del PSR, un gruppo direttivo con ruolo di supporto tecnico e "laboratorio di innovazione", ne è un esempio significativo (Bolli *et al.*, 2010).

Nel periodo di programmazione preso in esame le AdG dei PSR hanno optato per una varietà di soluzioni in termini di istituzione di strutture analoghe a quelle suddette, ovvero di strutturazione di percorsi alternativi di accompagnamento alla valutazione, affidandogli un ruolo di presidio della qualità. Anche nei casi in cui non

TAVOLA 2 - La valutazione nella Regione Emilia Romagna: l'esperienza decennale dello Steering Group

L'autorità di Gestione PSR dell'Emilia Romagna ha organizzato e dispone di uno Steering Group di supporto al governo della valutazione del PSR attivo già dal precedente periodo di programmazione 2000-2006. Nel corso dei 10 anni di attività lo SG emiliano è diventato, per l'Amministrazione regionale e per gli esperti nelle diverse materie legate allo sviluppo rurale ed agricolo, un luogo dove discutere ed entrare nel merito degli aspetti qualitativi e tecnici della valutazione.

Lo scopo principale dello SG, inserito in un impianto di programmazione del PSR che prevede la partecipazione e il confronto della Regione con il partenariato, gli operatori economici e la società civile, è quello di comprendere quali problemi complessi caratterizzano lo scenario socioeconomico nel quale il PSR si va attuando, per restituire ai destinatari della politica non solo dati, risultati e commenti attendibili ma anche chiavi di lettura e modelli di indagine robusti dal punto di vista scientifico. In sostanza lo SG si prefigge il compito di orientare e verificare la ricerca di valutazione in base ai risultati registrati nel corso dell'implementazione del Programma, prevedendo un'attività di supervisione sulle azioni del valutatore, sotto il profilo tecnico-metodologico con particolare riferimento all'attendibilità dei dati rilevati, al rigore dell'analisi e alla credibilità dei risultati proposti.

L'attività di questo strumento è prevista fino al giugno 2016: l'obiettivo principale per quella data è di tracciare un percorso istituzionale per trasferire i risultati della valutazione all'interno della programmazione regionale, aumentando il livello di consapevolezza dell'Amministrazione anche sulla base delle buone prassi di valutazione realizzate nelle altre regioni.

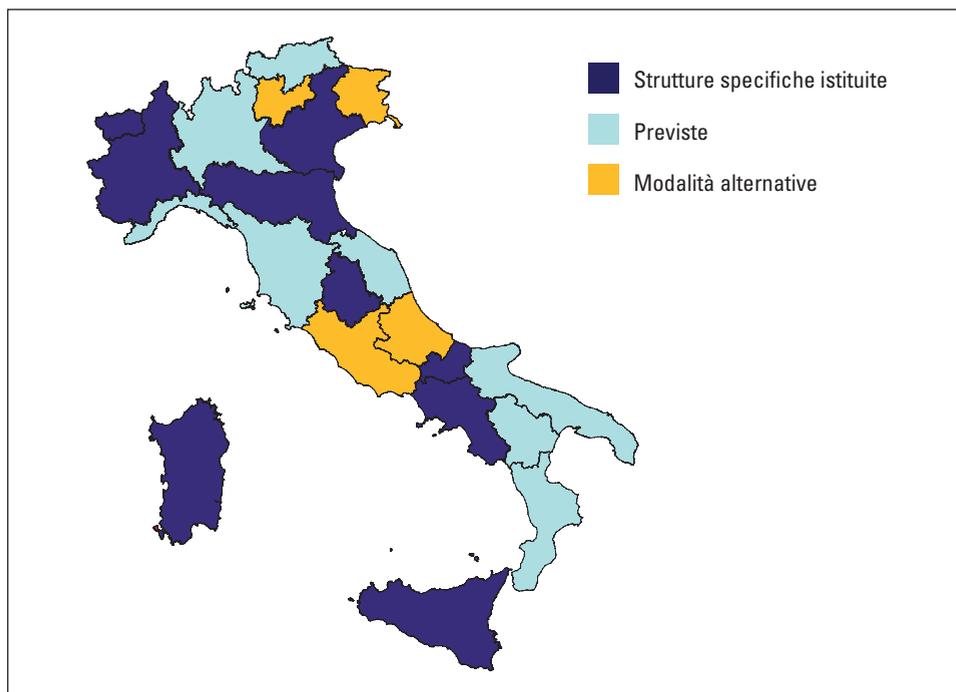
La lunga esperienza maturata dall'Emilia Romagna ha favorito il consolidamento del rapporto fra questo organo di supporto tecnico-metodologico e l'Autorità di Gestione e con esso, un coordinamento delle attività e delle procedure interne di consultazione e funzionamento dello SG sempre più sgombrato da irrigidimenti amministrativi. Nello specifico, fanno parte dello SG dell'Emilia Romagna i rappresentanti dei seguenti servizi: Programmi, Monitoraggio e Valutazione, Sviluppo del sistema agroalimentare, Valorizzazione delle produzioni, Aiuti alle imprese, Produzioni animali, Produzioni vegetali, Fitosanitario, appartenenti tutti alla Direzione Generale Agricoltura; il servizio Valutazione impatto e promozione sostenibilità ambientale - Direzione Generale Ambiente in qualità di Autorità ambientale del PSR, Difesa del Suolo e della Costa; in merito alle altre Direzioni Generali, il servizio Controllo strategico e statistica del Gabinetto Presidente della Giunta, il servizio Geologico, sismico e dei suoli - Direzione Generale Ambiente, Difesa del Suolo e della Costa, Servizio Tutela e risanamento risorsa acqua - Direzione Generale Ambiente, Difesa del Suolo e della Costa; il servizio Parchi e risorse forestali - Direzione Generale Ambiente, Difesa del Suolo e della Costa, Nucleo di valutazione investimenti pubblici e servizio Valorizzazione e tutela del paesaggio - Direzione Generale Programmazione Territoriale e Negoziata, Intese, Relazioni Europee e Relazioni Internazionali; il servizio IdroMeteorologico - Agenzia regionale dell'ARPA; Dipartimento delle Politiche di Sviluppo Economico e Rurale - Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali.

è stata prevista l'istituzione di unità specifiche di valutazione o di *steering group*, sono state adottate modalità di gestione alternative del processo valutativo, come riunioni continue con il valutatore e mirate su argomenti specifici o di natura metodologica, incontri con esperti tematici e di valutazione, focus group, allargati a membri del partenariato e utili alla definizione di singoli aspetti legati al disegno della valutazione (formulazione fabbisogno conoscitivo e metodi di analisi), seminari periodici di discussione dei risultati della valutazione, che si aggiungono a quelli previsti dalla normativa comunitaria e che prevedono in particolare la discussione in sede di Comitato di Sorveglianza delle attività valutative e dei risultati emersi.

La continuità con cui le Regioni stanno implementando tali meccanismi di gestione delle attività di valutazione, dimostra una crescita di competenze di *governance*, da parte loro, derivante da una maggiore attenzione, alla qualità dei risultati e quindi alla utilizzabilità della valutazione ai fini del miglioramento dei Psr.

La Figura 1.2 mostra la situazione al 2012 riguardo alla scelte di governo della valutazione attuate nelle diverse regioni italiane.

Figura 1.2 - Strutture di *governance* della valutazione al 2012



Fonte: Nostre elaborazioni su dati RRN

Attraverso la partecipazione diretta ai processi valutativi regionali, ad esempio nell'ambito dei lavori degli *steering group*, ma anche grazie a momenti collettivi di scambio e discussione, organizzati dalle AdG stesse o dai referenti della RRN, o in occasione di convegni e seminari sul tema della valutazione, è possibile constatare che a tali percorsi organizzativi hanno corrisposto risvolti positivi. C'è un maggiore stimolo, infatti, a cercare il confronto e il dialogo interno alle amministrazioni sui diversi aspetti della valutazione e del monitoraggio, ma anche a gestire in modo più continuativo i rapporti con i propri valutatori, la raccolta delle esigenze conoscitive, la trasmissione dei dati di monitoraggio, la condivisione delle metodologie di analisi e la comunicazione e diffusione dei risultati.

Emerge, in particolare, una accresciuta maturità, da parte delle Autorità di Gestione, nell'esprimere e orientare la valutazione in base ai propri fabbisogni conoscitivi. Per quanto ancora legata in gran parte allo schema delineato dal QCMV, le amministrazioni sono maggiormente attente a formulare una domanda valutativa più autonoma, attraverso la richiesta ai valutatori di condurre indagini valutative, che si aggiungono ai quesiti comunitari e che riguardano temi, territori, strumenti di attuazione dei programmi, di interesse strategico o di particolare criticità per i PSR. Tale domanda, scarsamente emersa nell'ambito dei Piani di valutazione (unitari o dello sviluppo rurale¹⁸), è stata ulteriormente sviluppata nei capitolati d'oneri (Bolli *et al.*, 2010) e soprattutto nei disegni di valutazione, che man mano sono stati predisposti dal valutatore e assunti come piani di lavoro di concerto con le regioni. I disegni di valutazione hanno orientato le attività valutative e indirizzato il lavoro dei valutatori anche in fase di aggiornamento dei rapporti di valutazione intermedia (RVi), richiesto nei capitolati d'oneri dalla maggior parte delle regioni. Nei rapporti di aggiornamento si leggono ulteriori elementi di crescita avvenuti nei percorsi valutativi regionali, tali per cui essi si rilevano particolarmente significativi per cogliere i progressi in relazione all'espressione della domanda valutativa regionale e alla capacità valutativa in generale, con riferimento alla qualità delle risposte formulate dai valutatori. Infatti, sia le amministrazioni che i valutatori hanno colto le opportunità offerte da questo momento della valutazione *on going*, come testimonianza la numerosità di valutazioni realizzate per aggiornare i rapporti di valutazione intermedia e approfondire temi di interesse specifico per i PSR. I Rapporti di

18 Il Piano della Valutazione dello sviluppo rurale è il documento con cui le Autorità di Gestione delineano la propria strategia valutativa, definendo in maniera operativa l'oggetto della valutazione, i prodotti e le modalità di realizzazione delle attività valutative. Le linee guida nazionali hanno suggerito alle amministrazioni di introdurre tale strumento a guida del processo di valutazione e di legarlo alla più ampia strategia regionale di valutazione che deriva dai Piani unitari della valutazione (PUV).

aggiornamento, infatti, non solo contengono un aggiornamento delle risposte ai quesiti valutativi comuni della Commissione e la quantificazione degli indicatori, ma sono arricchiti con approfondimenti tematici, utilizzabili a fini programmatori, che esulano dagli obblighi comunitari e che sono condotti utilizzando strumenti valutativi differenti e più robusti.

La richiesta più consapevole di valutazioni di qualità si accompagna, infatti, a un maggiore confronto, a livello nazionale e regionale, sul piano dei metodi, dei dati, degli strumenti e dei risultati, tale da rappresentare un fattore di stimolo per i valutatori dei PsR stessi a introdurre nelle pratiche valutative innovazioni e sperimentazioni.

Interessanti, al riguardo, sono gli approcci valutativi adottati nella valutazione degli interventi rivolti alla qualità della vita nelle aree rurali e, in generale, delle strategie di sviluppo locale attuati in particolare attraverso il metodo Leader. In questo campo, si registra un'applicazione maggiore che in passato, di metodi e tecniche (focus group, metodo Delphi, tecniche audiovisive, ecc.) che fanno capo a percorsi di valutazione e ricerca di tipo *partecipativo*, puntando al coinvolgimento attivo di coloro che sono responsabili dell'attuazione delle politiche ma anche dei loro destinatari e di ulteriori portatori di interessi.

Un aspetto su cui occorrerebbe riflettere maggiormente riguarda i principi della partecipazione e della rappresentatività. L'approccio promosso dal Sv sottolinea l'importanza di coinvolgere i portatori di interesse del PsR fin dalle fasi iniziali del percorso valutativo, in particolare nell'individuazione della domanda valutativa e, in qualità di destinatari, nella diffusione delle informazioni e nella elaborazione di osservazioni. Come detto precedentemente, molte regioni hanno introdotto soluzioni di *governance* che rispondessero anche a tale esigenza. In questo modo esse hanno facilitato la partecipazione nei processi valutativi di una platea più ampia, ricorrendo inoltre, all'uso non solo dei rapporti di valutazione come strumento di divulgazione, ma anche di altri strumenti, come seminari, rapporti tematici, video; tuttavia rimangono margini di progresso notevoli in questo senso.

Affinché la valutazione non rimanga un'attività fine a sé stessa, sia a livello nazionale che regionale, occorrerebbe intraprendere dei canali utili non solo per stimolare la massima diffusione dei risultati della valutazione presso tutti i soggetti potenzialmente interessati, ma anche per suscitare dibattiti, per di più difficili, che traggano spunto dai risultati della valutazione e che sappiano riorientare le politiche attuate sui territori, anche secondo un'ottica integrata con le politiche regionali di sviluppo. Al riguardo, in continuità con le esperienze passate, l'insieme delle attività condotte nell'ambito del Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valuta-

zione (SV) per le politiche di sviluppo rurale, secondo il principio del *networking*, si estende alle altre amministrazioni centrali impegnate nell'attuazione e valutazione delle politiche regionali, rispetto a cui le strutture di riferimento, Mipaaf e INEA nell'ambito della RRN, interagiscono attraverso il Sistema Nazionale di Valutazione della politica regionale unitaria (SNV).

Il lavoro svolto nell'ambito del SNV è volto a favorire il coordinamento territoriale della valutazione delle politiche di sviluppo. Il venir meno della unitarietà della programmazione e dell'omogeneità delle regole e delle procedure, anche per quanto riguarda la valutazione, rende, infatti, ancor più difficile attuarlo. Per questo a cominciare dal disegno del PSN, si è previsto che nel corso dell'attuazione dei programmi *“debba essere garantito il collegamento con le attività del Sistema Nazionale di Valutazione per le Politiche Regionali di coesione, assicurando il coordinamento con le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi della politica di coesione unitaria”* (Mipaaf, 2007). L'azione del SNV si basa sul superamento di una visione della valutazione fondo per fondo, spesso limitante nella comprensione degli impatti delle diverse politiche che agiscono sugli stessi territori. Il coordinamento territoriale della valutazione mira, in questo senso, all'integrazione fra tutte le valutazioni condotte a livello nazionale e regionale, comprendendo in questo quadro anche quelle relative agli interventi dello sviluppo rurale. La logica di tale processo è fornire una visione complessiva degli effetti delle politiche sul territorio favorendo, per questa via, una spinta maggiore anche alla loro integrazione. In particolare, a questo fine, si è introdotto lo strumento del Piano Unitario di Valutazione¹⁹, che ogni Regione ha redatto²⁰, individuando, in particolare, le strutture di governance preposte al coordinamento della valutazione, composte dai referenti per le attività di valutazione dei singoli programmi di Fondo (FESR, FSE, FAS, Cooperazione territoriale) e dal referente del Piano di Sviluppo rurale e gli ambiti di intervento delle politiche su cui impostare valutazioni integrate.

19 Il Quadro Strategico Nazionale prevede che ciascuna Amministrazione predisponga un piano di valutazione che interessi tutte le valutazioni di interventi nell'ambito della stessa politica, indipendentemente dalla fonte di finanziamento. Tale processo è allargato anche alla politica di sviluppo rurale, pur nel rispetto delle responsabilità di gestione e delle diverse regole. Nel documento *“Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il piano di valutazione”* (Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, 2008), si spiega che il *“Piano unitario delle valutazioni”* (PUV) dovrebbe contenere la strategia valutativa regionale e descrivere, quindi, l'elenco delle valutazioni che la Regione intende attivare, le risorse umane e finanziarie messe a disposizione, nonché le modalità di realizzazione. In questo elenco dovrebbero rientrare, quindi, anche le valutazioni relative alla politica di sviluppo rurale (MISE, 2007).

20 I PUV sono disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.asp#2

Nonostante il percorso di accompagnamento metodologico e organizzativo da parte della RRN abbia mirato fin dal principio anche a far emergere una domanda di valutazione che prescindesse dalle misure dello sviluppo rurale, invitando a individuare oggetti di valutazione relativi ad ambiti di azione comune delle diverse politiche (es. ricerca, logistica del sistema agroalimentare, infrastrutture territoriali, formazione, ambiente, sviluppo economico delle aree rurali, qualità della vita, nelle aree rurali, turismo e risorse culturali nelle aree rurali, progettazione integrata), il Piano Unitario si sta rivelando di difficile implementazione i cui risultati in termini di produzione di valutazioni integrate sono limitati.

Nella formulazione della propria domanda valutativa, infatti, le AdG della politica di sviluppo rurale mostrano una scarsa propensione a declinare quanto indicato nei Piani Unitari di Valutazione in una richiesta ai valutatori di attività valutative che interessano gli altri Fondi. Le cause di una mancata integrazione valutativa risiedono in ragioni strutturali che la ostacolano, più che alla mancanza totale di una cultura valutativa indirizzata in quel senso. Fra queste, gioca un ruolo significativo la mancanza di un'integrazione effettiva tra le politiche e gli obiettivi, che invece avrebbe stimolato l'espressione di fabbisogni conoscitivi comuni rispetto ai risultati degli interventi implementati sui territori rurali; i differenti obblighi e procedure comunitari relativi all'assetto della valutazione dei diversi fondi; infine, la scarsità di percorsi valutativi definiti all'interno dei Piani di valutazione dello sviluppo rurale, che avrebbe potuto facilitare l'individuazione di sinergie valutative con quanto delineato nei Piani di unitari di valutazione.

Alle esperienze di integrazione delle attività valutative emerse nel corso della valutazione 2007-2013, si registra il tentativo di dare adeguata valorizzazione nei momenti comuni di discussione organizzati nell'ambito del SNV e rivolti all'ampia platea di soggetti legata ai diversi fondi e coinvolta nella valutazione della Politica Regionale Unitaria (PRU). Tuttavia, la strada verso valutazioni a carattere integrato e territoriale è ancora lunga, a fronte di un sistema di valutazione per lo sviluppo rurale così fortemente strutturato e rigido, che mal si concilia con una logica di valutazione integrata ed essendo mancati segnali e indirizzi comunitari più forti in questo senso. Per il futuro, tuttavia, si intravedono cambiamenti nel panorama comunitario, che sembrano segnalare una crescita di consapevolezza rispetto al tema dell'integrazione delle politiche e della valutazione.

CAPITOLO II

LA VALUTAZIONE PER IL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020

2.1 La lettura delle proposte regolamentari

Nel corso degli anni, i regolamenti sullo sviluppo rurale hanno avviato un processo di standardizzazione nelle metodologie e nella diffusione delle attività di valutazione. In particolare, il Regolamento 1698/05 ha rappresentato un importante punto di svolta, ponendo l'esigenza di creare un complesso sistema, basato su principi comuni, in grado di soddisfare i fabbisogni conoscitivi in merito agli effetti della politica di sviluppo rurale (Monteleone, 2005). Il punto più rilevante è stato l'introduzione della cosiddetta valutazione *on going* (cfr. Capitolo 1). Con questo approccio si è evidenziata la volontà di andare oltre la visione della valutazione come esclusivo fatto tecnico, soprattutto di rendicontazione (*accountability*), verso una ottica di conoscenza e di apprendimento, al fine di migliorare la gestione e la programmazione.

Le proposte dell'insieme dei nuovi regolamenti per il periodo 2014-2020 sembrerebbero proseguire in parte il cammino avviato nell'attuale programmazione, ponendo l'accento verso una visione più integrata e meno settoriale della valutazione. Per quanto possa apparire paradossale, il primo fatto da evidenziare è che la proposta di regolamento sullo sviluppo rurale²¹ risulta molto stringata nella parte sulla valutazione. Il testo riporta solo alcune disposizioni generali e fornisce alcuni dettagli in merito alla valutazione *ex ante* ed *ex post*²². Tale situazione tuttavia deve essere letta alla luce dei contenuti della proposta del cosiddetto regolamento ombrello, trasversale a tutti i fondi Qcs, che riporta le regole comuni per la valutazione di tutti i futuri programmi (fig. 2.1)²³. La scelta compiuta è quella di

21 COM(2011) 627 definitivo.

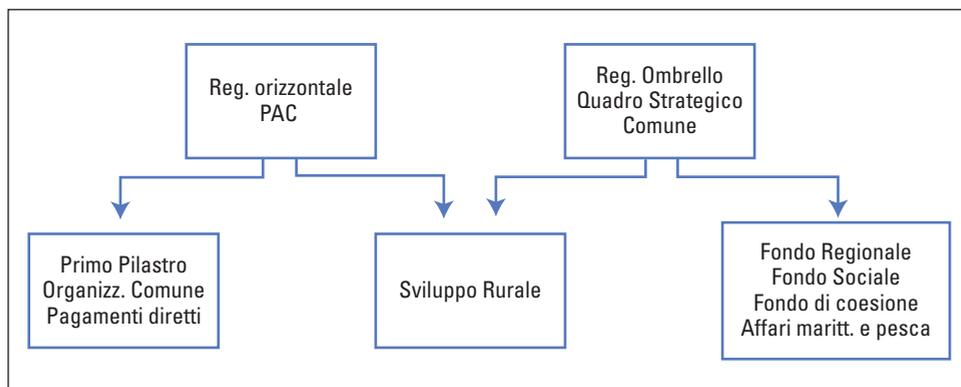
22 In realtà, in alcune bozze precedenti del Regolamento si era potuto osservare ampio spazio dedicato all'approccio *on going*.

23 QCS/2012; COM(2011) 615 definitivo.

fare transitare sul regolamento generale le indicazioni più rilevanti in merito alla valutazione, lasciando nella proposta del regolamento sullo sviluppo rurale alcune note specifiche solo a tale Fondo.

Entrando nei contenuti, il regolamento ombrello definisce sostanzialmente un approccio comune finalizzato a rafforzare l'orientamento ai risultati della valutazione della politica di coesione e della politica di sviluppo rurale e contiene, quindi, disposizioni sulle modalità di sorveglianza, rendicontazione e valutazione (art. 41-50).

Figura 2.1 - Il quadro regolamentare dei sistemi di monitoraggio e valutazione post 2013



Fonte: Nostre elaborazioni

Negli aspetti generali, si indica che l'impatto dei programmi debba essere valutato alla luce della missione dei rispettivi Fondi e degli obiettivi della strategia comunitaria, ma anche eventualmente in relazione al prodotto interno lordo o al tasso di disoccupazione. Si sottolinea il ruolo delle Autorità di Gestione in merito alla disponibilità di risorse e all'approntamento di procedure per rendere disponibili le informazioni necessarie. Si stabilisce che le attività di valutazione siano effettuate da esperti funzionalmente indipendenti dalle AdG ai quali si richiede che tutte le valutazioni vengano rese integralmente pubbliche.

La proposta offre una visione della valutazione *ex ante* marcatamente orientata allo sviluppo dell'elaborazione del programma; la *ex ante*, sostanzialmente, accompagna la fase di definizione dei programmi, focalizzandosi sulla analisi e definizione dei fabbisogni da affrontare (*needs assessment*) e sulla consistenza e coerenza dell'intervento. Seguendo le norme specifiche di ciascun Fondo, esi-

ste anche la possibilità di combinare le valutazioni di diversi programmi²⁴. In linea generale, le *ex ante* dovrebbero focalizzarsi sugli aspetti relativi alla coerenza interna del programma, all'adeguatezza della strategia, delle priorità individuate e degli obiettivi corrispondenti, alla completezza degli indicatori, alla consistenza dell'assegnazione delle risorse e della capacità amministrativa (sorveglianza e raccolta informazioni), nonché alla reale portata e raggiungibilità dei valori obiettivo (*target*) e delle tappe fondamentali di implementazione (*milestones*). Infine, si sottolinea, così come nella programmazione 2007-2013, che la valutazione *ex ante* comprende anche le attività di Valutazione Ambientale Strategica²⁵.

Le indicazioni in merito alle valutazioni *ex post* sono più ridotte. La proposta si limita a dichiarare che queste possono essere effettuate dalla Commissione o dagli Stati membri e devono essere completate entro la fine del 2023. Le *ex post* prendono in esame sostanzialmente i temi dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi e il loro contributo alla strategia comunitaria.

Di marcato interesse è l'articolo dedicato alla valutazione durante il periodo di programmazione (*during the programme*). Sotto diversi aspetti si può considerare una rilettura del concetto di valutazione *on going* propria dell'attuale programmazione dello sviluppo rurale, ma si possono evidenziare alcune novità. La principale è l'esplicita richiesta che le Autorità di Gestione approntino uno specifico Piano di Valutazione (PdV) e che sia garantita un'adeguata capacità di valutazione. In termini di contenuti, le AdG stesse dovrebbero effettuare anche attività intese ad analizzare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto dei programmi (art 49.3). Si richiede, infine, che almeno una volta nel corso del periodo di programmazione venga valutato in che modo il sostegno dei diversi Fondi abbia contribuito al conseguimento di ciascuna priorità comune.

Un ultimo passaggio rilevante è quello relativo al sistema degli indicatori (art. 24), dove si definisce la necessità di un approccio integrato a tutti i Fondi del Qcs. La Commissione richiede di definire le priorità per ogni programma, stabilendo gli obiettivi specifici e le dotazioni finanziarie del sostegno; per ciascuna priorità devono, quindi, essere stabiliti indicatori che permettano di valutare i progressi

24 Su tale aspetto, l'attuale, ma non ufficiale, posizione della DG Agri sembra non condividere questa impostazione, lasciando tuttavia aperta la possibilità che singoli aspetti della *ex ante*, come ad esempio la valutazione della SWOT, siano comuni a più Fondi.

25 In merito alle valutazioni *ex ante* sono stati resi disponibili due documenti di orientamento: "The Programming Period 2014-2020 Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy). Guidance document on ex ante evaluation" predisposto dalla DG Regio in merito ai fondi della coesione; "Getting the most from your RDP: Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs" a cura dell'European Evaluation Network for Rural Development per il FEASR.

nell'esecuzione, pur mantenendo un principio di proporzionalità in relazione allo stanziamento delle risorse (art. 4). Gli indicatori, che contribuiscono alle attività di sorveglianza e valutazione, possono essere: indicatori finanziari relativi alla spesa assegnata; indicatori di realizzazione relativi agli interventi finanziati; indicatori di risultato relativi alle priorità. Indicazioni specifiche di ciascun Fondo stabiliranno, poi, gli indicatori comuni e le modalità per l'utilizzo di eventuali indicatori specifici di programma.

Anche la proposta di regolamento orizzontale alla Politica Agricola Comune (PAC) affronta, tra gli altri punti, il tema del monitoraggio e della valutazione, cercando di dare una collocazione comune ai due pilastri. Secondo quanto riportato nel Regolamento, l'impatto di tutte le misure della PAC dovrà essere misurato in relazione a tre obiettivi principali: una produzione alimentare redditizia, una gestione sostenibile delle risorse naturali e le azioni per il clima, e uno sviluppo territoriale equilibrato. In sintesi, si prevede l'ampliamento del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) anche al regime dei pagamenti diretti, alle misure di mercato e alla condizionalità. Non vengono fissati particolari vincoli, ma si rimanda a specifici atti delegati anche in relazione alla definizione e utilizzo di indicatori comuni²⁶. Infine, la Commissione è impegnata a presentare ogni quattro anni, a partire dalla fine del 2017, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione sull'applicazione delle attività di monitoraggio e valutazione su tutta la PAC, primo e secondo pilastro (art. 110).

Venendo allo specifico regolamento sullo sviluppo rurale, la proposta è sostanzialmente un'integrazione alle indicazioni riportate nel regolamento ombrello. In termini generali si presenta un impianto orientato, anche grazie alla maggiore integrazione tra Fondi e all'interno della stessa PAC, al rafforzamento del ruolo strategico della valutazione nelle scelte di *policy* e di programmazione. Accanto agli obiettivi tipici della valutazione, il nuovo Regolamento pone in evidenza l'importanza dell'attivazione di un processo comune di apprendimento.

La proposta si sofferma praticamente solo sulle disposizioni generali che recano l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le valutazioni siano conformi, di provvedere alla raccolta di dati e informazioni e alla messa a disposizione del valutatore dei dati amministrativi, e della pubblicazione integrale delle valutazioni on line. Relativamente alla valutazione *ex ante*, nella proposta si sottolinea la ne-

²⁶ Per quanto al momento non sia disponibile una bozza del futuro QCMV, alcune indicazioni sulla struttura dei futuri indicatori sono state presentate durante gli incontri del Comitato esperti di valutazione <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9347>
<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10288>.

cessità di nominare il valutatore sin dalle prime fasi del processo di programmazione, mentre si ricordano semplicemente le scadenze delle attività di valutazione *ex post*, che resta da condurre a livello di singolo programma. Si segnala, ancora, che la Commissione opererà sintesi dei due momenti valutativi, *ex ante* ed *ex post*. Importante è sottolineare la mancanza di un passaggio rilevante e presente nella programmazione 2007-2013, vale a dire la valutazione di metà percorso, che scompare dalla proposta per la programmazione 2013-2020.

Il sistema di valutazione dello sviluppo rurale rimane fondato su un set di indicatori comuni, ma che saranno più correlati alle priorità generali del settore rurale e dovrebbero permettere di valutare i progressi, l'efficienza e l'efficacia dei programmi anche in relazione alla strategia generale della UE. Gli indicatori comuni dovranno essere applicabili a tutti i PSR e tali da consentire l'aggregazione dei dati a livello comunitario, nazionale e regionale. Il programma dovrà, quindi, riportare un piano degli indicatori ed è inoltre previsto anche un sistema specifico e distinto nel caso di utilizzo di sottoprogrammi tematici. In termini di modalità di alimentazione del sistema, i beneficiari e i gruppi di azione locale sono impegnati a comunicare tutte le informazioni necessarie per la valutazione del programma. A differenza del regolamento ombrello, inoltre, la proposta sul FEASR all'articolo 76 richiama: *“Il sistema di monitoraggio e valutazione di cui all'articolo 74 contiene un elenco di indicatori comuni relativi alla situazione di partenza nonché all'esecuzione finanziaria, ai prodotti, ai risultati e all'impatto dei programmi, applicabili a tutti i programmi di sviluppo rurale e tali da consentire l'aggregazione dei dati a livello dell'Unione”*.

In linea generale, i soggetti chiamati a seguire la valutazione restano gli stessi: l'Autorità di Gestione, il Comitato di Sorveglianza, nonché il valutatore stesso e, sostanzialmente, la Commissione, a cui si possono aggiungere anche le reti a livello comunitario e a livello nazionale. La AdG, in particolare, deve assicurare la valutazione *ex ante* e la *ex post*, nonché la predisposizione del Piano di Valutazione, in coerenza con le indicazioni del regolamento ombrello.

2.2 Opportunità e criticità delle proposte

Dalla lettura dell'insieme delle proposte è possibile porre in evidenza la finalità di incrementare l'utilità e le opportunità offerte dai sistemi di valutazione. La proposta di revisione dell'impianto, indirizzata sostanzialmente verso una maggiore integrazione tra Fondi e all'interno della stessa PAC, è orientata al rafforzamento del ruolo strategico e all'utilizzo concreto della valutazione. Tuttavia, restano

ancora vaghe le modalità d'implementazione degli adempimenti e degli strumenti proposti, come i contenuti del Piano di Valutazione, del piano degli indicatori e la forma del futuro Qcmv, e permane una certa confusione di fondo in relazione alle diverse portate di monitoraggio e valutazione. Anche le recenti linee guida, per altro ancora in bozza, per le future valutazioni *ex ante* non sembrano in grado di fare chiarezza definitiva su diversi punti.

L'interpretazione dei processi valutativi è certamente mutata tra i diversi periodi di programmazione, verso una crescente importanza dell'osservazione dei risultati e dell'integrazione degli interventi, con l'intento di spostare sostanzialmente il focus valutativo dal programma al territorio. In questo senso si può anche leggere l'abolizione del sistema degli assi per i Psr, a favore di una impostazione sulle priorità; tale cambiamento infatti potrebbe stimolare significativamente la valutazione verso una visione più territoriale che verticale. L'introduzione del Contratto di Partenariato (*Partnership Contract*²⁷) potrebbe spostare ulteriormente l'attenzione sul territorio e sottolineare l'importanza della valutazione come atto di conoscenza e apprendimento comune delle dinamiche territoriali.

Come spesso accade, se dal punto di vista teorico si può delineare uno scenario di opportunità, è sul piano operativo che si riscontrano diverse criticità e ambiguità, ancora da risolvere, specialmente in assenza delle indicazioni applicative derivanti dagli atti delegati e soprattutto dal Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione. Anche in questo caso le linee guide attualmente disponibili sono in grado di fornire indicazioni non del tutto complete.

Le novità più rilevanti, tutte in qualche modo connesse all'integrazione fra i diversi Fondi, si possono riassumere in alcuni punti: il processo complessivo della valutazione (il rafforzamento della valutazione *ex ante*, l'approccio *during the programme* e la cancellazione degli adempimenti di medio periodo); l'attenzione verso il territorio e l'utilizzo concreto dei risultati; la predisposizione di quadri comuni di indicatori; i ruoli e le responsabilità dei diversi attori e il coinvolgimento degli *stakeholder*. Lo scenario che ne risulta è complesso, ma in realtà appare soprattutto complicato da gestire, e in questo senso l'auspicata semplificazione sembra non trovare una concreta applicazione.

La lettura delle proposte lungo la dimensione del sistema complessivo di

27 "Nella proposta della Commissione il Partnership Contract è uno strumento di programmazione partecipativo. Elaborato dagli SM, dialogando con la Commissione, esso dovrebbe essere il risultato di un'analisi del contesto e dei fabbisogni che tenga conto delle aspettative di tutto il partenariato coinvolto nelle diverse politiche" (Romito, 2012).

valutazione (sequenza degli *step* e prodotti) pone in prima evidenza una moltiplicazione degli adempimenti in relazione ai diversi documenti di programmazione (Qcs, *Partnership Contract*, P_{SN}, P_{SR}); le questioni centrali sono dunque relative al coordinamento e alla definizione chiara delle attività, al fine di potere operare in un quadro omogeneo e sinergico, nonché alla reale capacità del sistema di seguire i tempi della programmazione. La complessità, che è un'ovvia conseguenza dell'approccio integrato sia tra Fondi sia tra attori, assume un carattere positivo in termini di utilizzo delle conclusioni delle valutazioni e di visione territoriale; tuttavia la funzionalità della sequenza proposta mostra diverse criticità. Se si tratteggia uno schema dei diversi adempimenti, non solo di valutazione ma anche di monitoraggio, e delle loro relazioni durante il periodo di programmazione (fig. 2.2), appare evidente come il governo di tutte le attività si dimostri potenzialmente critico. Un esempio è la collocazione della valutazione *ex ante* e della predisposizione del Piano di Valutazione in una fase precoce, in integrazione con le linee temporali di definizione dei programmi e del Contratto di Partenariato.

In questo senso, si deve porre in evidenza l'importanza proprio del PdV. Infatti, l'approccio *during the programme* prevede l'obbligo di redigere un appropriato Piano di Valutazione, che potrebbe rilevarsi l'unico strumento concreto di coordinamento. Le Autorità di Gestione attraverso questo dovrebbero essere in grado di porre in sequenza logica non tanto i contenitori, quanto i contenuti dell'intero sistema di valutazione, in relazione alle specifiche esigenze e alle attività di monitoraggio, possibilmente limitando al minimo i possibili elementi di rigidità. Sarebbe anche opportuno sgombrare il campo da una certa confusione che permane tra monitoraggio e valutazione, come sottolineano spesso anche dagli Stati membri, come ad esempio l'ambiguità del ruolo degli indicatori di risultato.

La portata del *during the programme* appare rilevante soprattutto se posta in relazione all'emergere e alla maturazione di una domanda valutativa specifica nel PdV. Se si governa in modo adeguato il processo nella sua complessità e in relazione ai tempi della programmazione, si potrebbe incrementare la possibilità che i risultati delle singole fasi possano offrire la conoscenza necessaria per migliorare l'implementazione, anche in termini di meccanismi di azione (*delivery*), di selezione e di targetizzazione territoriale e settoriale. La stesura del Piano di Valutazione assume anche sotto questo aspetto una marcata importanza, che se non affrontata correttamente potrebbe rivelarsi una forte criticità. Il PdV dovrebbe descrivere le attività attese, ma dovrebbe essere in grado anche di indicare altri aspetti, quali il sistema di *governance*, interna ed esterna, la natura dei prodotti del processo e i criteri per analizzarne la qualità.

Figura 2.2 - Schematizzazione delle attività di monitoraggio e valutazione post 2013

| | Programmazione | Valutazione | Monitoraggio | Contratto Partnerariato | Attività Commissione |
|------|--|-------------------------------|--------------|-------------------------|-----------------------------|
| 2013 | Presentazione | Ex ante PdV | | | |
| 2014 | | | | | Sintesi Ex ante |
| 2015 | | | | | |
| 2016 | | | Riesame | Rapporto | |
| 2017 | Implementazione programmi di sviluppo rurale | Attività during the programme | Riesame | Rapporto | Rapp. PAC + Rap. Strategico |
| 2018 | | | Riesame | Rapporto | Sintesi Rap. Strategico |
| 2019 | | | Riesame | Rapporto | |
| 2020 | | | Riesame | Rapporto | Sintesi Rap. Strategico |
| 2021 | | | Riesame | | Rapp. PAC + Rap. Strategico |
| 2022 | | | Riesame | | |
| 2023 | | Ex post | Riesame | Rapporto | |
| 2024 | | | | Rapporto finale | Sintesi Ex Post |

Fonte: Nostre elaborazioni

La valutazione *ex ante* assume una dimensione maggiore, rimanendo parte integrante dei programmi, acquistando più rilevanza in termini di supporto e accompagnamento allo sviluppo della strategia. La portata di questa attività è sottolineata anche nella stesura del Contratto di Partenariato, dove si invita a tenere conto delle indicazioni derivanti da tutte le valutazioni *ex ante*. Si indica, pertanto, la necessità di individuare il valutatore in uno stadio precoce, affinché questo possa dare in modo attivo e utile il proprio apporto nella programmazione. Tuttavia, restano alcune criticità non risolte sul ruolo del valutatore durante lo sviluppo della programmazione e su come possa interfacciarsi con l'AdG. Anche nelle recenti linee guida (EENRD, 2012) redatte dall'Helpdesk di valutazione, tali punti sono solo in parte esplicitati e sostanzialmente si riporta solo che il valutatore è una figura esperta, funzionalmente indipendente dalle Autorità competenti per l'attuazione del programma, e che il suo ruolo, contrattualizzato all'inizio del processo di programmazione, è quello di realizzare la valutazione *ex ante* e integrare la Vas (Cagliero e De Matthaeis, 2012). In estrema sintesi il valutatore dovrebbe avere la funzione di "specchio critico", ma le concrete attività restano ancora non sufficientemente definite nei documenti regolamentari.

L'introduzione dell'approccio *during the programme* sostituisce nel caso dello sviluppo rurale, ma solo sotto alcuni punti di vista, la valutazione *on going*, che ha rappresentato l'aspetto più innovativo della programmazione 2007-2013. La valutazione durante la programmazione dovrebbe, in estrema sintesi, seguire i progressi dei programmi rispetto ai *target*, analizzare il contributo alle priorità comunitarie di Europa 2020, osservare il miglioramento della qualità dei PSR e della loro implementazione, esaminare le modifiche proposte e assicurare la produzione delle informazioni necessarie per i rapporti annuali di esecuzione e preparare le attività di valutazione *ex post*. Tuttavia, la definizione della valutazione durante il programma è forse troppo generale e al momento suggerisce solo un quadro di attività più ampio, con il coinvolgimento più attivo di una pluralità di attori, oltre all'AdG e al valutatore, rispetto all'approccio *on going*. La proposta, oltre a inserire il rilevante obbligo del Piano di Valutazione²⁸, sembra includere diverse attività²⁹, non solo legate direttamente alla valutazione, ma anche al monitoraggio e alla gestione, in linea con le pratiche valutative meno rigidamente proposte nella poli-

28 In questo senso si possono ricordare le esperienze italiane dei Piani Unitari delle valutazioni, che erano costruiti sul profilo delle Amministrazioni e non dei programmi.

29 Come già riportato, la proposta di regolamento ombrello nell'art. 49.3 riporta "Nel corso del periodo di programmazione, le autorità di gestione effettuano valutazioni di ciascun programma, anche intese a valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto, sulla base del piano di valutazione".

tica di coesione. Un ulteriore punto non definito a sufficienza riguarda le esigenze di elasticità e di rivisitazione della valutazione stessa, al mutare delle condizioni. La stesura del PdV dovrebbe tenere in conto tale necessità ed evitare il rischio di cristallizzare lo scenario alla fase *ex ante*³⁰. È evidente, in ogni caso, che l'introduzione del Piano, come per altro spesso indicato sia dal Sistema Nazionale di Valutazione sia dalla Rete Rurale Nazionale (Bolli *et al.*, 2010), favorisce le attività valutative in relazione alle esigenze specifiche dell'AdG. La redazione del Piano è quindi un momento rilevante, ma anche di possibile criticità.

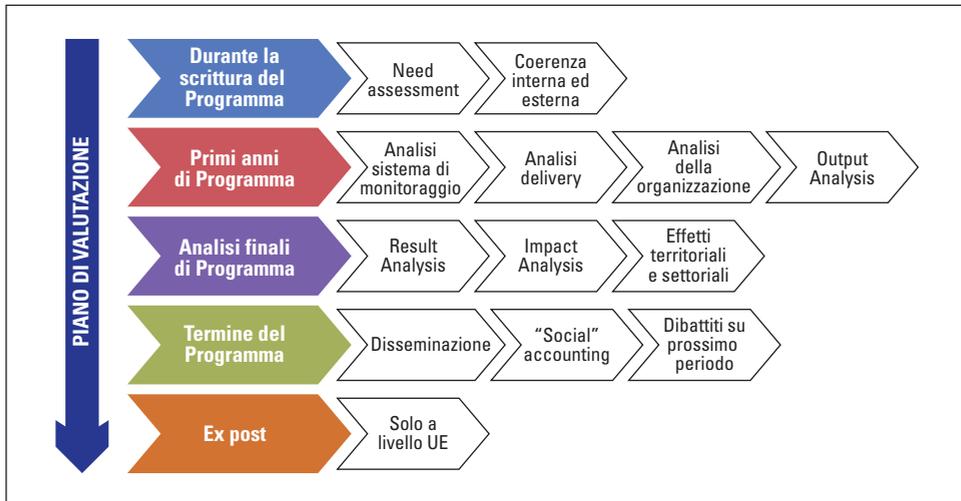
La cancellazione del rapporto di medio termine, intesa nell'attuale programmazione dello sviluppo rurale come una valutazione anticipata dei risultati e degli impatti, si può giudicare in modo positivo, come per altro sottolineato da diversi Stati membri, tra cui l'Italia. Tale decisione, oltre a eliminare una richiesta sostanzialmente poco realistica ma obbligatoria, permette anche di predisporre attività più aderenti alle esigenze conoscitive dei singoli programmi. Si offrono, infatti, alle AdG e ai valutatori i gradi di libertà necessari ad approntare un processo valutativo con un ciclo più coerente con quello dei Psr, come ad esempio una valutazione del sistema di *delivery* nei primi anni della programmazione (fig. 2.3).

In merito alla valutazione *ex post*, la proposta per il futuro sviluppo rurale ripropone la sua conduzione a livello di singolo Programma, non recependo pertanto la posizione, evidenziata in modo netto, di diversi Stati membri, come la Grecia, Portogallo e l'Italia, che hanno proposto una fase *ex post* esclusivamente a livello comunitario, come avviene attualmente per gli altri Fondi e come sottolinea anche la proposta di regolamento ombrello. La richiesta di una valutazione *ex post* condotta per singolo Psr su uno schema comune, infatti, appare criticabile sia per il fine sostanzialmente sommativo e di rendicontazione e non di apprendimento, sia, e soprattutto, perché arriva troppo tardi nel ciclo della programmazione, risultando poco utile per le fasi di programmazione³¹.

30 Su questo argomento si rimanda ai lavori del Good Practice Workshop "From Ongoing Evaluation towards the Evaluation Plan" della European Evaluation Network for Rural Development (<http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/en/>)

31 Su questo argomento si rimanda ai lavori svolti nell'ambito dell'incontro bilaterale Encontro de trabalho sobre acompanhamento e avaliação dos PDR - Partilha das experiências portuguesa e italiana (www.gpp.pt)

Figura 2.3 - Proposta schema tipo del ciclo di valutazione dei Programmi di Sviluppo Rurale post 2013



Fonte: Nostre elaborazioni

Sia la proposta di regolamento ombrello sia quella relativa allo sviluppo rurale danno una lettura più territoriale anche al sistema degli indicatori, seppure lungo dimensioni diverse e in relazione alle differenti priorità specifiche degli interventi. Il regolamento ombrello, ponendo l'accento sull'approccio integrato verso lo sviluppo territoriale, si focalizza su un piano degli indicatori concordato e condiviso, derivante dalla definizione chiara delle priorità per ciascun Fondo. Le tipologie di indicatori riportate sono quella finanziaria, quella di realizzazione e quella di risultato. Il regolamento sul FEASR assume un taglio più ristretto, ponendo in evidenza alcuni punti peculiari e proponendo di far tesoro del passato quadro comune, semplificandolo alla luce dell'esperienza acquisita, anche in termini di proporzionalità e omogeneità. Questo approccio sembra andare solo parzialmente incontro alle richieste avanzate dagli Stati membri e non emergono indicazioni in merito a possibili elementi di flessibilità a livello nazionale, aspetto di marcata importanza nel caso di regionalizzazione dei programmi. Permane, inoltre, nello sviluppo rurale la richiesta di una quantificazione puntuale a livello di misura e le tipologie di indicatori risultano differenti rispetto al regolamento ombrello. In particolare, si evidenzia come la determinazione degli indicatori di impatto sia una peculiarità, per altro molto criticata da diversi Stati membri, del solo FEASR e non allineata con l'approccio più orientato ai risultati delle politiche, previsto per le

politiche di coesione. Un'ulteriore criticità è data dalla necessità di immaginare e gestire piani di indicatori comuni al primo e al secondo pilastro, anche se recentemente sono state rese disponibili le prime indicazioni in tal senso³².

In merito alla portata delle informazioni da raccogliere e alle modalità di raccolta, la proposta per lo sviluppo rurale è centrata, come detto, sulla necessità di operare l'aggregazione dei dati a livello dell'Unione. Sotto questo aspetto, si fa riferimento a non ben definite informazioni essenziali sull'attuazione dei PSR da registrare e conservare elettronicamente. I beneficiari, compresi i GAL, sono chiamati a fornire tali indicazioni e questo approccio potrebbe portare un marcato aggravio nelle procedure. Attualmente in Italia è stato predisposto dalla Rete Rurale Nazionale un sistema di raccolta delle informazioni minime richieste necessarie per le attività di monitoraggio e valutazione (Monteleone e Romano, 2008), sarebbe dunque necessario comprendere quanto di questo sia mutuabile per il futuro periodo di programmazione, anche in relazione al nuovo ruolo dei beneficiari, ad oggi non compresi nel sistema.

Il quadro descritto pone in evidenza la necessità di una marcata crescita della visione e delle competenze in termini di valutazione presso le amministrazioni. Sia il focus sui risultati, e il loro utilizzo per migliorare le politiche, sia l'emergere di domande valutative specifiche, sia l'analisi del *delivery*, sia la prospettiva territoriale richiedono, infatti, un processo di maturazione adeguata delle capacità e della cultura valutativa (*capacity building*) e del governo e determinazione dei contenuti della valutazione (*ownership*), e non solo presso l'Autorità di Gestione. Alla luce delle nuove proposte, il ruolo di altri attori, come i GAL e gli enti delegati e i beneficiari stessi, potrebbe significativamente mutare rispetto alla attuale programmazione. Questa novità assume una valenza positiva, ma pone anche alcune riflessioni su come attivare un concreto coinvolgimento di tutti gli attori e di quale reale portata questo possa avere (Cagliero e Matassi, 2011), ad esempio nella definizione del Piano di Valutazione, dei criteri per la qualità e nella determinazione delle domande di valutazione. A questo proposito, si ribadisce l'importanza dell'indicazione di una corretta e aperta comunicazione verso il cittadino sia del monitoraggio (rapporti di implementazione) sia della valutazione (caricamento *on line* dei rapporti).

In positivo si può leggere ancora la proposta di inserire nei contenuti dei futuri PSR un'analisi dei bisogni in materia di monitoraggio e valutazione. Su questo

32 Dette indicazioni sono consultabili sul sito: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9818>

punto, il ruolo delle reti, sia a livello nazionale sia a livello comunitario, potrebbe dimostrarsi fondamentale, anche se sorprende come il nuovo Regolamento non indichi più l'impegno esplicito per la Commissione di organizzare occasioni di formazione, informazione, scambio di esperienze, né la presenza di un supporto specifico della Rete Rurale Nazionale in materia di valutazione.

In negativo si deve considerare l'assenza di richiami a strutture di supporto alla *governance* del sistema, quali gruppi di orientamento o unità tecniche (cfr. Capitolo 1), nonostante l'esperienza del 2007-2013 ne abbia mostrato l'utilità (Bolli *et al.*, 2010; Bolli *et al.*, 2008). La necessità di attivare strutture di governo è ancora più evidente in relazione alla stesura del Piano di Valutazione, che nelle proposte non viene descritto mai nei contenuti e che richiederebbe un processo di partecipazione e condivisione adeguato.

2.3 Lo stato del confronto tra gli Stati membri e la posizione italiana

La discussione all'interno degli Stati membri sulla valutazione per il prossimo periodo di programmazione risulta molto animata, sia nelle sedi di carattere più ufficiale, come il Comitato Esperti di Valutazione (*The Expert Committee on Evaluation of Rural Development Programmes*)³³ o attraverso invii di documenti e osservazioni ai servizi della Commissione; sia anche con modalità meno formalizzate, attraverso incontri spontanei e relazioni di carattere orizzontale tra AdG e la condivisione di documenti e presentazioni.

In linea di massima, gli Stati membri apprezzano l'intenzione di apportare cambiamenti nell'attuale impianto valutativo per lo sviluppo rurale, soprattutto se tali modifiche vanno nel senso dell'approccio seguito dalle politiche di coesione; tuttavia permangono forti resistenze sul come tali cambiamenti saranno implementati. Il dibattito è pertanto generalmente caratterizzato da numerose richieste di chiarimento e da diverse critiche e perplessità.

Diversi Stati membri, tra cui Francia, Germania e Italia stessa, si dimostrano molto critici sulla possibilità di mantenere l'attuale impostazione del sistema di valutazione dello sviluppo rurale senza approntare una reale e concreta semplificazione. Un secondo elemento di critica verso le novità proposte deriva dalle difficoltà operative, ancora a oggi non risolte, di rendere la valutazione dello sviluppo rurale coerente e omogenea con quanto avviene negli altri Fondi. Questa opera-

33 A tal proposito si rimanda al sito: <http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/en/>.

zione sta generando più preoccupazioni che commenti positivi. La scelta di fare confluire il sistema di indicatori dello sviluppo rurale nello schema più ampio della coesione, infatti, viene giudicata come una forzatura che ne complica la comprensione e la gestione. Parallelamente alcuni elementi di rigidità presenti nell'attuale sviluppo rurale, come la valutazione *ex post* a livello di programma, non sono stati eliminati, come invece richiederebbe una reale semplificazione e un allineamento con le politiche di coesione. In estrema sintesi, gli Stati membri denunciano di trovarsi, dopo mesi di lavoro, di fronte a una riproposizione troppo ambiziosa (*overambitious*) e più complicata dell'attuale quadro, con un aggravamento degli oneri e senza una reale semplificazione.

Relativamente alle disposizioni generali, una prima serie di obiezioni deriva dalla non chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi attori coinvolti. In particolare, gli Stati di nuovo ingresso hanno richiesto di indicare in modo più puntuale le responsabilità della Commissione, delle AdG e del valutatore nei diversi *step* proposti e non risulta evidente la separazione, che si richiede più netta, tra attività di monitoraggio e di valutazione. La natura del valutatore, se indipendente o solo funzionalmente slegato dall'AdG, resta un punto da chiarire, come anche le possibilità di attivare valutazioni di carattere interno da parte delle AdG. Gli Stati membri, inoltre, hanno più volte richiesto di potere trovare una maggiore applicazione dei principi della semplificazione, concentrando gli obblighi comuni su pochi temi mirati e realmente rilevanti (*less is more*), e dell'armonizzazione della valutazione con gli altri Fondi, su una base più territoriale che di programma. In termini più pratici, da parte di diversi Stati membri si richiede una maggiore attenzione verso i processi di *governance* e le attività di rete. La mancanza di indicazioni in merito all'attivazione di strumenti e strutture espressamente rivolti al governo dei processi valutativi, come gli *Steering Group* ad esempio, è giudicata infatti un elemento di criticità; mentre si richiede una maggiore definizione e portata per i ruoli e le attività delle reti nazionali, del Comitato Esperti di valutazione e dell'Helpdesk; e si richiede inoltre di esprimere una maggiore attenzione per gli scambi diretti di esperienze tra i diversi Paesi. Gli Stati membri evidenziano anche la mancanza di indicazioni comuni in merito alla qualità delle valutazioni e diverse critiche sono state anche indirizzate verso una non sufficiente attenzione all'approccio Leader e alle modalità di comunicazione dei risultati della valutazione, anche in relazione alle singole normative nazionali.

Per quanto concerne aspetti più specifici, come l'approccio *during the programme*, la posizione sostanzialmente condivisa dagli Stati membri è quella di puntualizzare e spiegare meglio la definizione del PdV. È comunemente ricono-

sciuto il ruolo centrale e strategico di tale elemento nel processo complessivo, ma si rileva una critica assenza di indicazioni operative omogenee e permangono dubbi sulle possibilità operative, ad esempio, di redigere un Piano di Valutazione comune a diversi Fondi. Inoltre, diverse richieste di chiarimenti, ma anche in questo caso più frequenti da parte degli Stati di nuovo ingresso, sono rivolte alla definizione di appropriate capacità di valutazione. In modo positivo è, invece, giudicata l'eliminazione del rapporto di medio termine, considerato un'attività poco utile, poiché arriva troppo presto durante la programmazione e troppo onerosa.

In merito alla proposta sulla fase *ex ante*, le posizioni degli Stati membri mostrano una certa variabilità, dalla richiesta di incorporare sostanzialmente la valutazione nel programma, come una sorta di rapporto di diagnosi, a quella di renderla una attività più ambiziosa, che analizzi anche le questioni della condizionalità. Sono invece considerati generalmente critici gli aspetti delle tempistiche³⁴, del ruolo del valutatore, delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti, delle relazioni tra programmazione e valutazione, dei contenuti da affrontare. Un esempio, in tale senso, è la poca chiarezza in merito all'analisi dei fabbisogni del territorio e all'individuazione delle priorità. Se da un lato, infatti, le proposte regolamentari indicano la valutazione *ex ante* come un momento di *needs assessment*, dall'altro è evidente che la fase di diagnosi è di responsabilità della programmazione e, di conseguenza, non è del tutto chiaro il ruolo del valutatore³⁵. Anche le connessioni tra la *ex ante* e la valutazione ambientale strategica non risultano chiare e sono al centro di una discussione aperta, anche perché l'attuazione della VAS richiede, secondo molti Stati membri, ancora diversi chiarimenti (ad esempio in merito all'approccio transfrontaliero).

Relativamente alla fase *ex post*, la critica maggiore rivolta da quasi tutti gli Stati è il mantenimento della valutazione a livello di programma. Il giudizio negativo su tale punto si basa su due considerazioni principali. La prima deriva dall'esigenza di rendere la valutazione uno strumento utile alla programmazione, mentre è ormai opinione condivisa che la *ex post* arrivi troppo in ritardo per fornire indicazioni valide per le fasi di redazione del programma successivo. Questa situazione è stata ben evidenziata sia nell'attuale periodo di programmazione, sia nel precedente 2000-2006. Il secondo elemento di giudizio negativo deriva dal fatto che tale obbligo è proprio solo dello sviluppo rurale e gli Stati membri non

34 Attualmente diversi Stati membri si sono già attivati per i bandi e l'Estonia lo ha già pubblicato.

35 Le linee guida sulle valutazioni *ex ante* per il 2014-20 tuttavia forniscono una chiara interpretazione a questo proposito.

comprendono, alla luce della visione generale di rendere omogenei gli approcci alla valutazione tra i fondi del Qcs, il motivo di procedere a tale esercizio, a fronte anche degli elevati oneri che ne derivano. Resta la disponibilità a offrire la piena collaborazione per una valutazione a livello comunitario dello sviluppo rurale al fine di evidenziare la portata e l'importanza di tale politica o verso la possibilità di una valutazione *ex post* dei programmi molto sintetica e con metodologie definite a livello comunitario.

In conclusione, quindi, la posizione degli Stati membri si rileva critica verso le proposte, soprattutto per la poca chiarezza in termini di organizzazione delle fasi e delle relazioni tra i diversi attori (Stati membri, AdG di diversi fondi, valutatori...) e funzioni (programmazione, monitoraggio, valutazione) che la versione attuale dei Regolamenti contiene. Inoltre, alcuni Stati membri sottolineano che i contenuti non risultano del tutto evidenti e chiari e che non vi è una reale semplificazione e armonizzazione dei sistemi di valutazione. Infine, si dimostrano molto preoccupati in merito alle attuali informazioni sul prossimo QCMV, e quindi del prossimo sistema degli indicatori, che, al fine di creare un quadro comune alla coesione e al primo pilastro, sembrerebbe diventare significativamente più complicato e difficile da comprendere e gestire dell'attuale versione.

Il dibattito in corso tra i valutatori a livello italiano, per quanto ancora non particolarmente sviluppato, s'incentra soprattutto su due temi: il sistema degli indicatori previsti per lo sviluppo rurale e la *governance* della valutazione.

In merito al primo punto, forti perplessità si possono evidenziare da parte dei valutatori sull'attuale sistema di indicatori e di conseguenza anche su quanto proposto nelle bozze dei regolamenti per la prossima programmazione, in parte anche anticipato in sede Comitato Esperti di Valutazione³⁶. Le critiche avanzate si rivolgono in particolare alla stessa interpretazione del concetto di indicatore (ad esempio in merito ai *target* e alle *milestones*) e sulla capacità di questi di assolvere realmente al loro mandato (Ricciardulli e Tenna, 2010), nonché alla mancanza di una reale semplificazione. Il meccanismo di indicatori proposto dalla Commissione è divenuto ormai un punto centrale delle attività di valutazione dello sviluppo rurale, sia in termini di carico di lavoro sia di difficoltà, ma il senso di tutto il sistema è considerato distante dalla normale funzione e portata degli indicatori, cioè di strumenti e non di punto di arrivo di una valutazione, e del loro senso in funzione della programmazione. Il fatto che la logica e la scelta degli indicatori siano sostanzial-

³⁶ Si rimanda al sito: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9818> e <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10288>

mente imposti a livello comunitario è ritenuto una marcata criticità del sistema, che allontana dalle vere funzioni della valutazione: troppe risorse vengono rivolte ad assolvere alle puntuali richieste di quantificazione di un numero elevato di indicatori, invece di indirizzarsi verso attività di analisi e di giudizio, probabilmente più concrete e certamente più utili. Gli indicatori proposti a livello europeo hanno poi una natura prevalentemente quantitativa e sono utilizzati in un meccanismo di causa-effetto determinato a priori, forzatamente comune a tutti gli SM, troppo rigido e statico e spesso non in grado di descrivere la realtà e quindi sostanzialmente poco utile. Inoltre, si denuncia un potenziale cortocircuito tra la quantificazione dei valori obiettivo, stimati in sede *ex ante* in modo spesso poco consistente, e il mandato dato al valutatore di esprimere un giudizio di performance del PSR proprio a partire da tali *target*. In merito agli indicatori di impatto si sottolinea come una loro determinazione affidabile e consistente e la loro comparabilità siano, nella realtà operativa, estremamente difficoltosi, se non irrealistici (Ricciardulli e Tenna, 2010). Anche le attuali ipotesi avanzate per la determinazione del piano degli indicatori, non sono giudicate di facile comprensione e semplice utilizzo, sia per il monitoraggio sia per la valutazione³⁷.

Alla luce di queste principali criticità, sono state avanzate alcune proposte verso una semplificazione del sistema degli indicatori, sia nella numerosità, sia nella complessità, ma anche nella loro natura e uso. Sarebbe considerato più opportuno fare ricorso a un sistema che preveda solo indicatori di input, output e risultato, con una stima dei valori *target* più concreta, flessibile e legata ai reali obiettivi della programmazione del singolo PSR.

In relazione al tema della *governance* dei processi valutativi, tale aspetto sta acquisendo sempre maggiore attualità nel dibattito nazionale. L'esigenza di governare la valutazione e di rendere i rapporti tra valutatore e AdG sempre più efficienti in termini di uso dei risultati della valutazione è oggi un punto riconosciuto come centrale. Non tutte le posizioni, tuttavia, sono allineate su come potere favorire questa *governance* e in generale la struttura delle relazioni tra tutti i soggetti interessati a questi processi. Infatti, gli strumenti e i percorsi utilizzabili sono ritenuti molto diversi a secondo delle condizioni specifiche di ciascun programma: modalità di affidamento, aspetti contrattuali, attivazione di strutture specifiche di governo, etc. (Cagliero, 2012). Parallelamente, anche le opinioni in merito al grado di coinvolgimento degli *stakeholder*, e di quali di essi, restano molto diversificate. Da una parte si può evidenziare una intenzione a rendere attivo il rapporto tra la

37 Si rimanda al sito: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9818>

valutazione e tutti gli *stakeholder*, compresi i cittadini, ma dall'altra diverse AdG rilevano significative criticità nei processi di consultazione e avanzano dubbi sull'utilità reale di tali attività (Cagliero e Matassi, 2011). In sintesi, il dibattito è ancora agli inizi e sembra ancora lunga la strada per giungere a una visione condivisa su questo tema, ma l'aspetto rilevante è che la attenzione e la sensibilità sulla *governance*, e di conseguenza anche sull'*ownership*, la *capacity building* e la gestione si stanno sempre più diffondendo, attraverso un processo sempre più ampio e significativo di maturazione culturale intorno alla valutazione.

LA VALUTAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE TRA TEORIE E SFIDE

3.1 Valutazione e politica: rendicontazione, apprendimento e utilizzazione dei risultati

Il percorso di maturazione della ricerca valutativa inizia negli Stati Uniti dalla seconda metà del secolo scorso, con la finalità di verificare l'efficacia di specifici programmi tematici innovativi, di carattere socio-assistenziale e scolastico; mentre in Europa, è caratterizzato dall'affermarsi di pratiche valutative sviluppate a partire dagli anni '70, principalmente con la finalità di controllo della spesa pubblica e di rendicontazione degli investimenti. Al centro di questo percorso c'è sempre il rapporto con la politica e la valutazione riflette, necessariamente, le diverse sensibilità ed evoluzioni dei contesti politico-istituzionali, entro i quali il pensiero valutativo è maturato (Stame, 1998; 2007; CE, 2009).

Nello spiegare il rapporto tra politica e valutazione, Martini evidenzia che la finalità di quest'ultima è quella di "*offrire ai decisori politici elementi di giudizio sul successo delle politiche*" (Martini, 2004); mentre l'utilizzazione dei risultati è legata fondamentalmente al conseguimento di un consenso implicito del decisore politico su aree d'incertezza che sono percepite come rilevanti per il processo decisionale e legate all'efficienza delle modalità d'implementazione (incertezza implementativa) e/o all'efficacia degli interventi (incertezza effettuale).

Ed è questo un punto importante, che spiega il percorso di sedimentazione dei diversi approcci valutativi emersi nel corso del tempo (Vedung, 2010), in cui la ricerca valutativa è stata centrata, dapprima, sul programma, i suoi obiettivi e la sua capacità di raggiungere i risultati attesi (positivisti); poi si è slegata dagli obiettivi del programma (*goal free* in Scriven, 2007) e ha allargato lo spettro dell'indagine all'amministrazione (pragmatisti) e alle sue capacità di funzionamento secondo standard di qualità predefiniti dal valutatore o comunemente riconosciuti (Wholey,

1989). In ultimo, nel costruttivismo, la ricerca valutativa diventa territoriale e ha una funzione di ampliamento dello spettro cognitivo dei decisori politici al contesto e agli *stakeholder* del programma (Fetterman, 2001 e 2002); diviene propositiva (Stake, 1980; House *et al.*, 2000; Patton, 2010) nell'analizzare i processi di sviluppo innescati dal programma e orientata al suo effettivo impiego da parte dei suoi potenziali utilizzatori (*intended users* in Patton, 1997).

In questo percorso di sedimentazione, la valutazione è strumentale, dapprima, alle scelte di programmazione (teoria del programma), poi alla gestione e al funzionamento dell'amministrazione (standard di qualità del management pubblico) e, infine, allo sviluppo di un apprendimento diffuso e condiviso ai diversi livelli della programmazione (*empowerment*).

Un'interessante prospettiva viene proposta dalla valutazione realista, per cui, nell'ottica della definizione di politiche le cui decisioni siano rigorosamente fondate sull'evidenza (*evidence-based policy*), la conduzione di revisioni sistematiche è finalizzata a "sviluppare una teoria generale delle condizioni che supportano la teoria del programma" (Pawson, 2003; 2006). Approccio che, peraltro, nell'attuale e nella futura programmazione per lo sviluppo rurale, sembra acquisire una maggiore importanza per la Commissione Europea, che appare sempre più orientata ad attribuire alla valutazione una funzione d'utilizzo strumentale alla revisione dei programmi³⁸.

Un importante lavoro di sistematizzazione e analisi critica dell'evoluzione della teoria della valutazione è offerto da Stame (2007), che analizza e riconduce la numerosità delle teorie, degli autori e dei metodi di valutazione a tre paradigmi principali: sperimentalismo, di qualità, ricerca sociale (figg. 3.1 e 3.2).

Infine, anche la teoria dell'organizzazione offre un'interessante chiave di lettura del rapporto tra politica e valutazione. In questo caso, alle amministrazioni responsabili di programmi pubblici è riconosciuto un ruolo centrale nel dare seguito ai risultati delle valutazioni. Infatti, la produzione sistematica di conoscenza valutativa viene istituzionalizzata e stabilmente integrata al sistema di conoscenza delle amministrazioni, concorrendo alla crescita delle loro competenze e capacità di gestione dei programmi (Sanderson, 2002).

38 L'attribuzione di una funzione strumentale della valutazione alle decisioni di programmazione è particolarmente evidente nelle osservazioni alle valutazioni intermedie dei PSR 2007-2013 inoltrate dai servizi della CE alle Autorità di gestione dei PSR, in cui si raccomanda la modifica dei PSR al fine di dare seguito ai risultati delle valutazioni. Inoltre, in un'iniziale versione della proposta regolamentare COM(2011) 627, si prevedeva che le richieste di modifica dei PSR dovessero essere accompagnate e giustificate da valutazioni ad hoc.

Figura 3.1 - Tre approcci principali alla valutazione: caratteristiche distintive

| Criteri | Positivista-Sperimentale | Pragmatista-Qualità | Costruttivista-Processo Sociale |
|---|--|--|---|
| <i>Pietra di paragone</i> | Gli obiettivi | Gli standard | Ciò che gli <i>stakeholder</i> definiscono "successo" |
| <i>Autori</i> | Hyman, Suchman, Campbell, Rossi e Freeman, Chen | Scriven, Wholey, Donabedian, la tradizione del NP | Stake, Guba e Lincoln, Cronbach, Patton, Fetterman, Hirschman, Tandler |
| <i>Domande</i> | I risultati corrispondono agli obiettivi? | I risultati corrispondono al criterio di qualità? | Cos'è accaduto? Quello che è accaduto è buono? |
| <i>Direzione dell'indagine</i> | <i>Top Down</i> | <i>Top Down</i> | <i>Bottom-Up</i> |
| <i>Atteggiamento verso i valori</i> | Relativismo: i valori sono quelli del programma | Il valutatore giudica rispetto ai valori (propri, o del concetto esistente di qualità) | I valori sono quelli degli <i>stakeholder</i> ; a volte si accordano, altre sono in conflitto |
| <i>Teoria</i> | Una spiegazione causale di come ottenere un miglioramento voluto | In ogni situazione esiste un concetto di qualità cui aspirare | La realtà è più ricca di quello che si può prevedere |
| | Con una buona programmazione si possono prevedere tutti gli effetti | | Importanza degli effetti inattesi |
| | | | Importanza del processo |
| <i>Metodo principale d'indagine</i> | Esperimenti e quasi-esperimenti | La logica del valutatore di Scriven | Analisi comparativa |
| | Quadro logico | Analisi multicriteria | Esplorazione |
| | | | Analisi partecipata |
| <i>Tecniche</i> | Sondaggi | Analisi di soddisfazione degli utenti | Studi di caso |
| | | Giudizi degli esperti | Interviste |
| | | | Focus Group |
| | | | Osservazioni |
| <i>Quando e dove si applica normalmente</i> | Nei programmi | Nei servizi regolari (sanità, istruzione, ecc.) | Nelle situazioni innovative |
| | Nei fondi strutturali europei | Nella valutazione dell'Università | Nei progetti pilota, ecc. |
| | Ovunque ci siano obiettivi rispetto ai quali è possibile individuare mezzi e risultati (politiche sociali, del lavoro, ecc.) | Nelle carte dei servizi (standard di qualità) | |
| | | Nei programmi di riforma del settore pubblico | |

segue

| | | | |
|------------------------------|---------------------------------------|---|-------------------------|
| <i>Ambito di riferimento</i> | Il ciclo della decisione | Amministrazione e management del programma | Il contesto |
| | | | Gli <i>stakeholders</i> |
| <i>Utilizzazione</i> | Strumentale per la decisione politica | Strumentale per la gestione e il funzionamento dell'amministrazione | Conoscitiva |
| | | | Empowerment |

Fonte: Nostra rielaborazione su N. Stame, in Palumbo (2001)

Figura 3.2 - Tre approcci principali alla valutazione: problemi e rimedi

| Criteri | Positivist-Sperimentale | Pragmatista-Qualità | Costruttivista-Processo Sociale |
|-------------------------------------|--|--|---|
| <i>Problemi teorici</i> | La scatola nera: perché dovrebbe esserci questo risultato? | Che cos'è la qualità? Come si formano i valori? | Da dove cominciare? |
| <i>Problemi di ricerca empirica</i> | Gli obiettivi sono chiari? | Come si fissano gli standard di qualità? | Dove guardare? |
| | I dati non ci sono | | |
| <i>Rimedi</i> | Analisi della valutabilità | Se non ci sono standard di qualità, usare quelli del confronto con altre realtà, o col proprio passato | Da cosa nasce cosa |
| | Valutazione tassonomica | Coinvolgere gli utenti nella definizione della qualità | La pratica riflessiva del valutatore |
| | Mappe concettuali | | |
| | Valutazione basata sulla teoria: Weiss, Toulemonde | | |
| <i>Vantaggi</i> | Serve a programmare meglio | Serve al buon management | C'è un apprendimento per tutti gli <i>stakeholder</i> |

Fonte: Nostra rielaborazione su N. Stame, in Palumbo (2001)

Per quanto riguarda il quadro teorico di riferimento delle esperienze valutative legate alla programmazione comunitaria per lo sviluppo rurale, esse non sembrano poter essere ricondotte a un approccio specifico fra quelli citati, e rappresentano piuttosto l'applicazione di un modello ibrido frutto di assunzioni di base vicine, forse, a quelle positiviste, ma rimaneggiate nel corso dei diversi periodi di programmazione. Ne deriva un Quadro comune di monitoraggio e valutazione (CE, 2006) la cui impostazione è rigida, fondata su una serie di adempimenti, in termini di approcci, metodi e strumenti, che hanno vincolato i valutatori e le amministrazioni a pratiche sulle quali è difficile aprirsi al confronto e all'innovazione, e spesso poco utili al miglioramento delle politiche e dei PSR.

Al riguardo, si deve tuttavia riconoscere che tale sistema di valutazione, attraverso la previsione di adempimenti che richiedevano sistematicità, conoscenze specifiche e capacità di gestione dei processi valutativi, è stato fautore – ancorché promotore – della crescita della percezione del ruolo della valutazione nel restituire conoscenza sulle politiche e sulla loro attuazione e, soprattutto nel caso dell'Italia, ha contribuito alla maturazione di una maggiore consapevolezza delle amministrazioni nelle scelte in materia di valutazione (Bolli *et al.*, 2010).

L'attuale fase di ridefinizione del quadro regolamentare comunitario per il periodo 2014-2020 offre l'opportunità per riflettere sulle esperienze in materia di valutazione dei Psr e proporre, anche in chiave di ricerca teorica, una revisione del sistema della valutazione, che risponda alla sempre maggiore esigenza di orientarla ai fabbisogni di conoscenza sullo sviluppo territoriale, compreso quello rurale, e all'utilizzazione dei risultati per la definizione di *evidence-based policies*.

Con i paragrafi che seguono, s'intende pertanto delineare una possibile traccia di tale percorso, attraverso l'indicazione dei fattori sui quali dovrebbe essere fondata un'azione di rafforzamento del sistema comunitario della valutazione dello sviluppo nelle aree rurali.

3.2 Rafforzare i sistemi di valutazione dello sviluppo delle aree rurali

L'attuale periodo di ridefinizione delle politiche comunitarie induce una riflessione in merito alle opportunità di rafforzamento dell'intero sistema di valutazione dei programmi che, soprattutto nel contesto dello sviluppo rurale, vada oltre l'ottica della valutazione dei Psr in sé, e sia più focalizzato sull'analisi dello sviluppo delle aree rurali. È questa una questione strettamente legata alla crescita della complessità dei programmi, all'accentuazione dell'approccio territoriale della PAC post 2013 e della programmazione unitaria delle politiche comunitarie di sviluppo nel loro complesso. L'auspicato rafforzamento deve dunque passare, a livello comunitario, prima di tutto attraverso la semplificazione e la razionalizzazione degli adempimenti valutativi comuni (Bolli *et al.*, 2011). Mentre, a livello nazionale/regionale, è auspicabile un rafforzamento della *governance*, che restituisca alle amministrazioni discrezionalità nelle scelte, autonomia nella maturazione delle proprie competenze in materia di valutazione e diffusione del pensiero valutativo ai diversi livelli di attuazione dello sviluppo delle aree rurali.

In questo senso, la revisione del sistema valutativo potrebbe essere orientata da approcci focalizzati sull'utilizzo efficace dei suoi risultati (Patton, 1997; 2010), attraverso l'ampliamento dei temi della valutazione oltre i programmi, il supporto alla diffusione del pensiero valutativo e la maturazione di contesti amministrativi reattivi (*management responsive systems* in Bandstein e Hedbolm, 2008), in cui siano favoriti l'acquisizione di una maggiore dinamicità decisionale e programmatica da parte di amministrazioni che apprendono (Senge, 1990; Argyris *et al.*, 1996) e sviluppano capacità di adattamento all'implementazione dei risultati delle valutazioni.

L'attuale approccio valutativo comunitario manca spesso di chiarezza nell'identificazione degli scopi e delle dimensioni della ricerca e, di fatto, la valutazione viene caricata di adempimenti che la mettono al servizio di una funzione di rendicontazione del finanziamento pubblico (*accountability*).

La semplificazione deve dunque andare nella direzione di una riduzione degli adempimenti comunitari, per ricondurli al solo obiettivo di rendicontazione minima degli effetti della politica e dei programmi, di una maggiore flessibilità nell'attuazione del QCMV (CE, 2006), e della restituzione di una più ampia discrezionalità alle AdG sui tempi e sugli scopi della valutazione.

La questione della razionalizzazione implica, invece, il recupero di una demarcazione tra funzioni di monitoraggio e di valutazione, soprattutto con riferimento all'uso degli indicatori. Il ruolo di questi ultimi, infatti, dovrebbe essere ricondotto a funzioni loro più proprie, legate alla misurazione, invece che alla descrizione dei fenomeni (Moxey, 1999; OECD, 2003; FAO 1999; IEEP, 2005). Peraltro, con specifico riferimento al loro utilizzo nell'ambito della valutazione dello sviluppo rurale, le esperienze finora maturate dimostrano la necessità di definire una chiara demarcazione tra indicatori di monitoraggio e di valutazione e di identificare indicatori più territoriali e tematici, invece che legati alle misure di intervento.

3.2.1 Valutazioni su misura e approcci: verso l'utilità e l'innovazione

La maggiore autonomia delle AdG dei PSR sulla tempistica delle attività valutative dei PSR 2014-2020 e sulla loro pianificazione offre un'importante opportunità di miglioramento della qualità delle valutazioni. Le esperienze finora realizzate in Italia, infatti, dimostrano come i ritardi nei processi di selezione dei valutatori e la scadenza delle valutazioni intermedie abbiano sempre condizionato negativamente la definizione dei disegni di valutazione e l'analisi delle condizioni di valutabilità

(Monteleone *et al.*, 2004; Bolli *et al.*, 2010), svuotandoli delle importanti funzioni di preparazione e analisi della fattibilità delle attività valutative. L'analisi delle condizioni di valutabilità, in particolare, potrebbe anche diventare uno strumento strategico di supporto alla definizione e verifica sistematica della fattibilità del Piano di valutazione *during the programme*.

Nel contesto della programmazione post 2013, vengono inoltre recuperati ampi margini di potere decisionale da parte delle amministrazioni, in merito alla scelta sulle diverse logiche della valutazione: la scelta fra alternative di programmazione, la gestione del programma, la rendicontazione degli investimenti e degli effetti, l'apprendimento istituzionale, la motivazione della collettività alle scelte programmatiche (Martini, 2006). E riacquista anche senso la costruzione di valutazioni su misura (Rossi *et al.*, 2004), il cui disegno potrebbe essere articolato sull'analisi dei propositi della valutazione, della struttura e del contesto del PsR, della relazione con gli *stakeholder*, delle domande valutative e, infine, dei metodi applicabili per dare ad esse risposte solide³⁹. In una possibile riconduzione alla logica della valutazione di Scriven (2007), il percorso di costruzione del disegno valutativo potrebbe essere svolto in quattro fasi: identificazione dei criteri attraverso i quali definire il merito intrinseco al programma, definizione degli standard di qualità di riferimento per la valutazione dei risultati, misurazione delle *performance* e sintesi dei risultati.

Infine, con un approccio di tipo *developmental*, il disegno di valutazione potrebbe essere fondato su una valutazione di tipo retrospettivo, diventando un percorso congiunto con l'amministrazione, di ricostruzione della logica casuale dell'intervento, di mappatura dei sistemi dinamici e complessi che ne caratterizzano l'attuazione, e di identificazioni delle interdipendenze, delle interconnessioni e dei possibili effetti inattesi (Patton, 2010).

D'altro canto, la verifica delle condizioni di valutabilità (Wholey, 1989; Cohen, 1985) potrebbe essere ricondotta a una più utile analisi delle opportunità e della percorribilità di un progetto di valutazione, attraverso la verifica dei fattori che incidono sulla sue possibilità di realizzazione, in un determinato momento e contesto e che potrebbero inficiare la formulazione di giudizi valutativi e raccomandazioni. In questo senso, la verifica delle condizioni di valutabilità, potrebbe essere direttamente finalizzata a supportare il miglioramento delle *performance* del PsR (Wholey, 1989) o, in una logica *developmental*, potrebbe avere una funzione pro-

39 Gli autori sottolineano inoltre la necessità di tenere presenti i vincoli in termini di risorse (finanziarie, professionali e organizzative) e di tempo.

positiva di indicazione dei miglioramenti da apportare alle attività di programma (Cohen, 1985). Al riguardo, il coinvolgimento dell'amministrazione favorirebbe la correlazione tra attività da migliorare e livelli di gestione del programma; supportando la preparazione della valutazione e la creazione di un contesto amministrativo più reattivo alla restituzione delle informazioni sul programma e sulla sua attuazione (Cohen, 1985).

In merito alla scelta degli approcci, la numerosità dei fattori che incidono sulle scelte di politica e la perdita di consenso popolare da parte dei decisori fanno emergere l'urgenza di una valutazione che restituisca una conoscenza olistica sullo sviluppo delle aree rurali: per l'analisi della complessità e delle specificità della programmazione dello sviluppo rurale post 2013, dell'attuale turbolenza che ne caratterizza il contesto sociale economico di riferimento e degli effetti della crisi economica e finanziaria. In un'ottica di ricostruzione del rapporto tra decisori politici e popolazioni, la valutazione potrebbe dunque essere più orientata a fornire informazioni utili a comprendere la prossimità della politica alle esigenze territoriali e rendere le popolazioni più partecipi alla loro definizione.

Essa potrebbe essere fondata non soltanto su analisi correlate alla verifica della teoria del programma e agli standard di buona gestione degli interventi pubblici, ma aumentarne il grado di consapevolezza, raccogliere informazioni in merito ai valori ad essi attribuiti dagli *stakeholder*, promuovere il confronto di questi ultimi su tali valori, e concorrere alla condivisione delle scelte di programmazione e dei suoi risultati.

L'opportunità, o la sfida, è quella di costruire sulla valutazione *during the programme* un modello della ricerca valutativa orientato alla costruzione di un sistema cognitivo esauriente, fondato su una conoscenza integrata dei diversi fattori che intervengono sui risultati della programmazione e in grado di dare fondamento a politiche di tipo *evidence-based*: il programma e i suoi risultati (approccio sperimentalista); l'amministrazione che lo implementa (approccio pragmatista) e i sistemi sociali dei territori rurali (approccio costruttivista). In questo contesto, senza voler entrare nel merito dell'applicabilità dell'approccio⁴⁰, si ritiene che l'implementazione di pratiche realiste, di raccolta sistematica e sintesi delle evidenze,

40 Le esperienze già realizzate dalla Commissione Europea per le sintesi delle valutazioni *ex post* dei programmi co-finanziati dai fondi strutturali e ispirate all'approccio realista sono state contestate dallo stesso Pawson (2010), per l'incompatibilità dell'approccio a tali programmi, a causa dell'insistenza sull'utilizzo degli indicatori e dell'ampiezza e numerosità degli interventi che ne caratterizzano l'impianto programmatico. È inoltre vero che l'applicazione dell'approccio è oneroso, richiede elevati livelli di interazione tra valutatore e amministrazione e la capacità di ricostruzione della teoria approssimativa dell'intervento sottoposto a *review*.

potrebbe anche contribuire alla cumulazione di conoscenza in termini di “*a quali condizioni, per quali soggetti e in quali circostanze la teoria funziona*” (Pawson *et al.*, 1997) e supportare le scelte di rifinitura in itinere degli interventi (Leone, 2007).

La valutazione *during the programme* potrebbe dunque essere pensata come l'insieme di processi valutativi iterati e sinergici, su cui applicare approcci e metodi complementari e correlati alle diverse fasi di attuazione della programmazione (*ex ante*, *ex post*, di percorso) e con finalità diverse: prendere atto dei risultati (sommativa⁴¹), capirli e assimilarli alla pratica d'intervento pubblico (formativa) e guardare oltre, per sviluppare approcci sistemici di tipo *developmental*, di supporto del management pubblico a percorsi di adattamento e prevenzione a situazioni complesse e in cambiamento. L'utilizzo di quest'ultimo approccio (*developmental*) potrebbe favorire processi di internalizzazione del pensiero valutativo da parte delle amministrazioni, ma necessita anche di verifiche contestuali circa la sussistenza delle specifiche condizioni cui è sottoposta la sua applicabilità (Patton, 2010, 1997).

A ben vedere, il modello proposto di valutazione *during the programme* non rinnega del tutto quello attuale comunitario per lo sviluppo rurale, che tuttavia potrebbe essere più, e meglio, orientato dall'analisi contestuale delle condizioni di valutabilità del programma. Inoltre, attraverso l'integrazione con altri approcci applicabili ai diversi momenti della valutazione tale modello *during the programme*, potrebbe innescare una rinnovata utilità nella produzione e cumulazione di conoscenza a favore dei decisori politici.

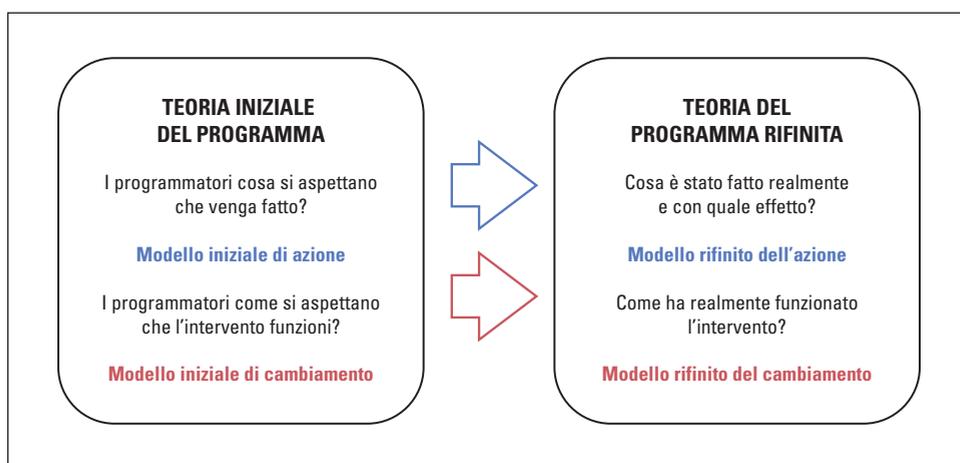
La domanda di valutazione a livello di programma potrebbe pertanto riguardare, nelle fasi *ex ante* e di percorso, la verifica sulla validità del disegno programmatico, del suo *delivery* e della sua efficacia; attraverso cui supportare il disegno (*ex ante*), la rifinitura e la messa a punto della teoria (Van Belle *et al.*, 2010) (fig. 3.3) e dell'implementazione del programma (Chen, 1996). In questo senso, l'approccio positivista potrebbe rappresentare un modello esaustivo di analisi (Chen, 1996) della pluralità di fattori che incidono sull'attuazione del programma e dei suoi possibili “esiti alternativi” (Chen e Rossi, 1990), attraverso cui restituire all'amministrazione un quadro cognitivo approfondito sulle condizioni che possono aver determinato il fallimento della teoria o dell'implementazione del programma

41 Secondo Scriven la valutazione può essere di due tipi: formativa e sommativa. Quella formativa è rivolta essenzialmente ai partecipanti e agli attori di un programma e restituisce le informazioni nel corso del processo valutativo; mentre quella sommativa ha come scopo la determinazione di un giudizio finale.

(Chen e Rossi, 1990; Weiss, 1998a). In questo modo, acquisirebbe anche maggiore utilità l'analisi della rilevanza⁴² e della coerenza interna ed esterna degli interventi previsti che viene condotta nell'ambito delle valutazioni dei PSR e potrebbe essere utilizzata anche a complemento di quella degli impatti (Rossi *et al.*, 2004).

La riconduzione dell'analisi del PSR all'approccio pragmatista potrebbe, invece, far emergere il punto di vista dei soggetti coinvolti a vario titolo nella sua attuazione, e contribuire all'identificazione di tematiche, alternative e soluzioni dei problemi di gestione del programma (Wholey, 1989; Patton, 1990).

Figura 3.3 - Le componenti della teoria di programma iniziale e rifinita



Fonte: Nostra elaborazione su Van Belle et al. BMC Public Health (2010)

La conduzione di valutazioni orientate dall'approccio pragmatista (Scriven, 1996; Wholey, 1989) potrebbe inoltre sostenere la crescita delle competenze e il rafforzamento delle *performance* gestionali delle organizzazioni coinvolte nell'attuazione dei PSR, a qualsiasi livello della programmazione. La questione, peraltro sinora rimasta al di fuori delle finalità e delle pratiche valutative dello sviluppo rurale, acquista notevole rilevanza soprattutto nel prossimo periodo di programmazione, in relazione all'introduzione di nuove forme organizzative di *governance* territoriale e dei diversi adempimenti comunitari legati all'applicazione delle condizionalità amministrative (cfr. Capitolo 2).

⁴² Per approfondimenti si rinvia a Mantino F., Monteleone A. e Pesce. A. (2000) "Monitorare e valutare i fondi strutturali 2000-2006", Collana INEA, Strumenti per lo sviluppo rurale.

Gli standard di qualità potranno quindi essere definiti sia su criteri oggettivi e preordinati, di confronto tra *performance* considerate elevate (Wholey, 1989) e realizzate dall'organizzazione, che sul sistema dei valori, delle aspettative e delle percezioni propri dei soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione del PSR (Stake, 1975). A questo proposito, la collaborazione del valutatore con il personale coinvolto, la chiarezza e la ricerca del consenso sugli standard di riferimento per l'analisi delle *performance*, sono fondamentali ai fini dell'apprendimento e dell'utilizzazione dei risultati della valutazione.

Un ulteriore ampliamento del quadro cognitivo di riferimento dei decisori politici dello sviluppo rurale, potrebbe essere attuato attraverso la conduzione di valutazioni che, orientate da approcci di tipo costruttivista⁴³ o del processo sociale, sarebbero finalizzate ad una lettura territoriale dello sviluppo delle aree rurali (De Sanctis *et al.*, 2011), fondata sui valori attribuiti al PSR e sulle percezioni proprie degli attori rurali.

Infine, la conduzione di pratiche di autovalutazione e di tipo *empowerment*, potrebbe essere promossa dalle AdG per le forme di partenariato locale che caratterizzeranno lo sviluppo rurale post 2013, compresi i GAL, con la finalità di sostenere la crescita di una cultura valutativa diffusa e di una maggiore conoscenza degli interventi pubblici ai diversi livelli di *governance* dello sviluppo delle aree rurali (Monteleone, 2005). A tali pratiche, infatti, sono associati riscontri in termini di sviluppo dell'apprendimento organizzativo, crescita delle competenze valutative e della consapevolezza sul programma e sulla domanda di valutazione delle comunità locali (Cousin e Earl, 1992).

3.2.2 I metodi e le tecniche della ricerca valutativa

La scelta dei metodi di valutazione dei programmi pubblici deriva in primo luogo dalla domanda valutativa. Da questa scaturisce l'approccio valutativo che s'intende implementare, a sua volta influenzato da fattori che riguardano principalmente il contesto, la logica e l'attuazione del programma. Ci si riferisce alla solidità della sua teoria, al livello di consenso tra gli *stakeholder*, al tipo di intervento socio-economico da implementare, al tema e al settore di sviluppo di riferimento, alla fase della sua attuazione (*ex ante*, *in itinere*, *intermedia*, *ex post*).

43 Tra gli altri, alcuni autori riconducibili all'approccio costruttivista - del processo sono Stake, 1975; Guba e Lincoln, 1985; Patton, 1997; Fetterman, 2001 e 2002; e Greene 1988.

E ancora, alla finalità della valutazione e alla singola fase del processo valutativo (CE, 2009).

Nell'ambito dello sviluppo rurale, il Q_{CMV} che, di fatto, riduce l'analisi valutativa alla quantificazione degli indicatori comuni e specifici dei PSR e alla formulazione delle risposte ai quesiti valutativi comuni, lascia trasparire un evidente sostegno all'utilizzo di metodi quantitativi. In particolare, l'uso del metodo controfattuale è fortemente sostenuto dal Q_{CMV}, e più recentemente ne è stata peraltro ribadita la necessità di applicazione dai servizi della Commissione Europea in relazione alle valutazioni intermedie dei PSR 2007-2013, per quantificare il contributo netto degli interventi allo sviluppo delle aree rurali. Ciò nonostante l'applicazione del metodo nell'ambito della valutazione delle politiche comunitarie venga da tempo fortemente criticato dalla letteratura (Martini, 2008) e dagli stessi valutatori. Le critiche riguardano principalmente le difficoltà nel trovare i gruppi di controllo mai trattati, nel contesto di una programmazione a ciclo continuo e periodico, la complessità del campionamento, l'elevata diversificazione degli interventi e la loro modestia, soprattutto in ambito rurale (Martini e Sisti, 2009)⁴⁴.

Solo recentemente la Commissione Europea ha considerato l'opportunità che gli interventi realizzati nell'ambito degli assi III e IV dei PSR, vengano valutati con approcci e metodi di tipo qualitativo (EENRD, 2011). A prescindere dai giudizi sulla validità delle diverse tipologie di metodi⁴⁵ (quantitativi, qualitativi o misti), lasciare ai valutatori ampia discrezionalità sul loro utilizzo deve servire ad accrescere il grado d'innovazione e ampliare le dimensioni della valutazione e, soprattutto, dare robustezza alle indagini e alle analisi valutative.

A questo proposito, l'identificazione di criteri adeguati a conferire robustezza ai diversi metodi valutativi rappresenta un aspetto cruciale per la loro validità (Stame, 2011). Nel merito, la letteratura si divide tra coloro che affermano una sorta di "gerarchia della robustezza"⁴⁶, in cui evidentemente i metodi quantitativi, fondati su criteri di affidabilità, validità e generalizzabilità, stanno al primo posto; e coloro che fondano la robustezza di un metodo sulla sussistenza di specifici criteri, quali la credibilità, la trasferibilità, la dipendenza, la convalidabilità e l'autenticità,

44 Tali questioni vengono sollevate anche da diversi valutatori nel contesto delle valutazioni intermedie PSR 2007-2013.

45 Una più ampia descrizione dei metodi di valutazione viene data in Mantino F., Monteleone A. e Pescape. A. (2004) "Monitorare e valutare i fondi strutturali 2000-2006" Collana INEA Strumenti per lo sviluppo rurale.

46 Si fa riferimento all'analisi proposta da N. Stame nel corso della Winter school "Valutare per capitalizzare le pratiche di cooperazione tra territori in un'ottica di sviluppo umano" organizzato da UmanamEnte (23-25 novembre 2011).

che dunque, se verificati, possono essere soddisfatti anche dai metodi qualitativi⁴⁷. In tempi recenti, di fronte alla crescente complessità e complicità dei programmi valutati (Rogers, 2005), il paradigma di assolutezza dei metodi quantitativi sembra caduto e si registra una generale convergenza sul fatto che, nessun metodo è esaustivo né sempre valido e applicabile a tutte le valutazioni. Le esperienze valutative più recenti dimostrano invece un impiego sempre più frequente di metodi misti⁴⁸, utilizzati in maniera complementare con quelli quantitativi e qualitativi. In particolare, i metodi misti, offrono un uso complementare delle variabili analizzate e delle tipologie di dati rilevati rispetto alle diverse dimensioni della ricerca valutativa; l'opportunità di interpretare i risultati delle analisi quantitative con le indagini di tipo qualitativo; e, infine, l'opportunità di corroborare la robustezza della ricerca valutativa, verificando la convergenza dei risultati delle analisi di tipo quantitativo con quelli delle analisi di tipo qualitativo (Stame, 2011)⁴⁹.

Nella valutazione delle politiche di sviluppo rurale, in particolare, i metodi quantitativi potrebbero essere utilizzati per l'analisi sugli effetti mentre, quelli qualitativi, per l'analisi dei processi e dei meccanismi d'implementazione dei programmi e, infine, quelli partecipativi per l'analisi organizzativa, relazionale, di percezione, interazione e condivisione. Questi ultimi dimostrano, peraltro, di avere grandi potenzialità di utilizzo, a motivo della loro capacità di prestarsi a un uso diretto delle comunità locali, che consente di costruire la ricerca valutativa, attraverso la loro interazione con il valutatore, e restituirne i risultati con modalità di espressione a loro comuni e a forte impatto comunicativo (visualizzazione spaziale, video, fotografia, registrazione voce). Ne forniscono un esempio le esperienze condotte nel corso della valutazione *on-going* dei Psr 2007-2013, con l'uso della *social network analysis* e del video partecipato.

Al riguardo, la sperimentazione di tali metodi in altri contesti, fa emergere anche l'opportunità di ripensare alle funzionalità di alcuni strumenti informativi (es. Gis), divulgativi (archivi fotografici, video) e delle applicazioni *web* (*google maps*, *google earth*), peraltro già noti ai sistemi agricoli e forestali e ai valutatori,

47 I criteri vennero proposti da Lincoln e Guba (1985).

48 Una mappatura dell'utilizzo dei metodi misti viene offerta da J. C. Greene, V. J. Caracelli e W. F. Graham, in "Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs" in "Educational Evaluation and policy analysis", vol. 11, n.3, (1989), riportata da N. Stame, 2007 in op. cit.

49 Si fa riferimento all'analisi proposta da N. Stame nel corso della Winter school "Valutare per capitalizzare le pratiche di cooperazione tra territori in un'ottica di sviluppo umano" organizzato da UmanamEnte (23-25 novembre 2011). È questo peraltro un aspetto di tutto rilievo nella teoria del fallimento della valutazione, in cui la divergenza dei risultati delle analisi valutative condotte tramite metodi misti rappresenta una condizione di fallimento della ricerca.

per impiegarli nella ricerca valutativa di tipo sociale. Ad esempio, le applicazioni del *participative mapping* (Chambers, 2006 e 2007; Emmel, 2008), che utilizzano tali strumenti, hanno dimostrato ottime prestazioni in termini di restituzione di informazioni complesse (di tipo valoriale, percettivo e sulle relazioni tra comunità e territorio), utili a costruire specifici sistemi cognitivi delle identità culturali e socio-economiche territoriali; di rappresentazione e comunicazione efficace dei risultati dei processi valutativi (visualizzazione spaziale delle esperienze locali); d'identificazione e riconoscimento di istanze e esperienze locali utili a dare fondamento alle scelte dei decisori politici. Nello specifico, il metodo si è dimostrato utile nelle valutazioni *ex ante* per l'esplorazione di problemi sociali e di opportunità, oltre che nei percorsi di definizione e di rifinitura di strategie di sviluppo locale (IFAD, 2009).

Nell'allegato 1, senza voler essere esaustivi, vengono proposte alcune delle tecniche utilizzate più frequentemente e riconducibili ai diversi metodi descritti.

3.2.3 Comunicazione dei risultati: trasparenza e apprendimento

La comunicazione e la diffusione dei risultati delle valutazioni sulla politica di sviluppo rurale sono un aspetto cui la Commissione Europea sembra prestare un interesse crescente, ultimamente confermato dall'introduzione dell'obbligatorietà della pubblicazione dei rapporti sui portali internet delle amministrazioni.

Il tema, tuttavia, merita un'attenzione maggiore e, soprattutto, una riflessione sull'opportunità di rafforzare la comunicazione delle valutazioni anche attraverso la formulazione di una specifica strategia, che comprenda una serie di scelte dell'amministrazione in materia di destinatari, funzioni, obiettivi e modalità delle azioni previste, che venga delineata sin dalla fase di definizione del Piano di Valutazione del PSR e di questo sia parte integrante (Myers e Barnes, 2004). Le AdG dei PSR, in realtà, sembrano avere acquisito una maggiore sensibilità sul tema. Infatti, una recente analisi condotta dalla Rete Rurale Nazionale (Cristiano e De Matthaeis, 2012), ha fatto emergere che, pur in assenza di specifici piani e/o strategie di comunicazione delle valutazioni dei PSR, a seguito delle valutazioni intermedie sono state intraprese diverse azioni, anche innovative, di comunicazione efficace dei risultati, quali ad esempio, la realizzazione di eventi finalizzati alla condivisione con il partenariato economico-sociale del PSR, la redazione di articoli o di newsletter e la produzione di materiale audio-visivo.

La questione della definizione della strategia di comunicazione è legata alla scelta, da una parte, di modalità che siano differenziate in relazione alle carat-

teristiche soggettive dei destinatari (tipologia, ruolo, competenze) e, dall'altra, di strumenti di tipo *user-friendly*, che facilitino la fruizione della conoscenza prodotta dalla valutazione. In questo senso, la definizione di un'adeguata strategia potrebbe essere fondata su una *stakeholder analysis* condotta già in seno alla valutazione *ex ante* del PSR. Esso, peraltro, presenta un'ampia gamma di potenziali utilizzatori per finalità diverse: il committente, l'amministrazione e la Commissione Europea; i beneficiari e i destinatari; e infine il partenariato economico-sociale.

In generale, diversi studi hanno fatto emergere l'importanza della comunicazione verbale come fattore di mediazione nell'accettazione e utilizzazione delle raccomandazioni del valutatore (Ripley, 1985). Infatti, nella conduzione di valutazioni di tipo partecipativo o collaborativo, la condivisione e la riflessione sui metodi e sui riscontri, favoriscono i processi di comprensione, di *empowerment* e di apprendimento dei risultati della valutazione (Torres *et al.*, 2005); mentre, l'interattività sostenuta tra committente e valutatore può trasformare la comunicazione dei risultati anche in una forma di apprendimento reciproco (Weiss, 1998b).

Sulla differenziazione delle azioni, l'approccio della *responsive evaluation* (Stake, 1980) enfatizza l'utilizzo, da parte del valutatore, delle modalità che sono più consone allo specifico target all'assimilazione e alla comprensione delle informazioni, fino a sostituirsi alle sue esperienze, per rappresentarle attraverso l'uso di diverse tipologie di comunicazione: narrativa, mappe, grafici, registrazioni audio e video, partecipazione attiva dei destinatari in rappresentazioni in prosa.

Sull'impiego di diversi mezzi mediatici, in particolare, recentemente sono emerse esperienze interessanti in merito all'uso del video partecipato, di *report* dinamici e della narrativa. A quest'ultima, ad esempio, viene riconosciuto anche il merito di far emergere i valori e le percezioni degli *stakeholder* e ampliare le prospettive dell'analisi valutativa (Costantino *et al.*, 2009).

Infine, alcuni studi condotti sulle modalità di presentazione dei dati e dei grafici nei report ne hanno dimostrato l'influenza sulla credibilità e sul grado di accettazione delle raccomandazioni del valutatore, e ne hanno anche fatto emergere la funzione di facilitazione nel rendere i risultati della valutazione comprensibili agli *stakeholder* con più immediatezza (Torres *et al.*, 2005).

3.2.4 Utilizzazione dei risultati: dalla valutazione all'evidence-based policy

Lo scarso uso dei risultati della valutazioni è una questione aperta in letteratura e ha visto svilupparsi un dibattito acceso fra i valutatori, articolato fondamentalmente attorno alle dissertazioni sul tipo di uso, sui soggetti che utilizzano e sul cosa debba essere utilizzato.

In ambito comunitario, l'utilizzo della valutazione, a dire il vero, non è mai stato oggetto di particolare interesse. Nell'ambito dello sviluppo rurale, soltanto di recente, i servizi della DG Agricoltura hanno raccomandato alle AdG di fare uso dei risultati delle valutazioni, per dare fondamento alle proprie scelte programmatiche o dare seguito ai risultati delle valutazioni intermedie. Raccomandazioni che sembrano auspicare un uso strumentale della valutazione, con cui fornire indicazioni dirette su cosa fare: se continuare, espandere, revisionare o terminare i programmi (Caracelli, 2000; Weiss, 1998a).

Negli attuali contesti di attuazione delle politiche comunitarie, tuttavia, l'uso strumentale non è supportato dalle necessarie condizioni di stabilità dei contesti di riferimento del programma, di riconduzione diretta dei cambiamenti alla sua attuazione e di buona comunicazione dei risultati della valutazione.

Diversamente, l'uso concettuale, proprio della valutazione formativa e orientata all'utilizzazione dei risultati, potrebbe favorire la crescita della conoscenza sul programma e sulla sua attuazione da parte delle diverse categorie di *stakeholder* del PSR, oltre al committente e/o al decisore politico. Mentre, in un'ottica di rendicontazione sociale, l'uso persuasivo dei risultati della valutazione potrebbe servire ad affermare, sostenere o legittimare l'azione politica e le posizioni del committente, senza implicare un cambiamento del programma o della sua implementazione.

Infine, nel contesto dell'attuazione di politiche territoriali, le valutazioni potrebbero essere utilizzate per influire sulla definizione di politiche e programmi diversi dal proprio *evaluando*, per contribuire all'accumulo marginale di conoscenza e ampliare il quadro cognitivo di riferimento dei decisori politici.

La questione degli usi della valutazione è senz'altro riconducibile ai più generali concetti della cultura della valutazione e delle organizzazioni che apprendono (Cousins e Earl, 1992), ed è ancorata essenzialmente a due fattori: la capacità di reazione al cambiamento, auspicato dalla valutazione, da parte delle amministrazioni pubbliche (Bandstein e Hedlom, 2008), e la maturazione di un pensare in modo valutativo, attraverso cui le organizzazioni sviluppano capacità di adattamento a situazioni di contingenza e innovazione in contesti complessi e dinamici (Patton, 2010).

Un aspetto importante dell'uso della valutazione riguarda il "cosa s'intende utilizzare". Infatti, l'implementazione delle raccomandazioni espresse in una valutazione non è automatica, in quanto il valutatore non svolge funzioni di programmazione né di definizione di *policy*. Ne consegue che il committente e gli altri potenziali utilizzatori della valutazione dovranno fare una selezione delle raccomandazioni cui dare effettivamente seguito, e tale scelta è evidentemente correlata alle finalità della valutazione e alle loro capacità di cambiamento e del contesto di riferimento dell'*evaluando*.

Più recentemente, il dibattito sugli usi della valutazione ha riguardato anche l'analisi degli elementi che li influenzano, come, ad esempio, l'incertezza sul successo del programma e l'utilità riconosciuta alle valutazioni dai suoi potenziali utilizzatori.

Una certa numerosità di fattori che ne influenzano l'uso riguarda inoltre la valutazione stessa e il modo in cui viene proposta (Shulha e Cousins, 1997): la qualità della valutazione in termini di robustezza metodologica; la credibilità, la sicurezza e la reputazione del valutatore; la rilevanza della valutazione rispetto alle aspettative e al contesto degli *stakeholder*; le modalità e la qualità della comunicazione dei suoi risultati; la capacità di questi di riflettere le aspettative; la tempestività rispetto alle esigenze dei decisori politici; l'interazione dei potenziali utilizzatori con il valutatore e la capacità di quest'ultimo di coinvolgerli (Alkin *et al.*, 1985).

Sul tema dell'utilità del processo valutativo, Mark e Henry (2004) propongono uno studio sulla relazione tra l'uso influenzale della valutazione e i cambiamenti che derivano dalla partecipazione ad essa (fig. 3.4). Dallo studio se ne trae un modello che spiega quali tipi di cambiamenti vengono innescati dalla partecipazione al processo valutativo, a seconda che i meccanismi di influenza (generale, cognitiva e di affezione, motivazionale, relazionale e comportamentale) vengano attivati attraverso la partecipazione individuale, interpersonale o collettiva degli *stakeholder*. Tale modello può rappresentare un adeguato riferimento teorico a supporto delle scelte delle Adg dei PSR in materia di sistema di *governance* della valutazione e soprattutto di modelli organizzativi e relazionali idonei ad attivare opportuni meccanismi influenzali sugli usi della conoscenza valutativa (Cristiano e Fucilli, 2010).

Figura 3.4 - Modello dei meccanismi alternativi che possono mediare l'influenza della valutazione

| Tipo di processo/ Outcome | Individuale | Livello di analisi interpersonale | Collettivo |
|--------------------------------------|--|--|--|
| Influenza generale | Elaborazione Euristica Preparazione Acquisizione di abilità specifiche | Giustificazione Persuasione Promotore del cambiamento Influenza dell'opinione minoritaria | Ritualismo Udienza Coalizione Preparazione della legislazione Definizione di standard |
| Cognitiva e affettiva | Importanza Opinione/attitudine | Norme descrittive locali | Pianificazione interventi Apprendimento policy- oriented |
| Motivazionale | Obiettivi personali e aspirazioni | Norme ingiuntive Ricompensa sociale Confronto | Incentivi strutturali Forze di mercato |
| Comportamentale | Sviluppo di nuove abilità specifiche Cambiamento comportamentale individuale | Cambiamento verso comportamenti collaborativi | Continuazione, cessazione o cambiamento del programma Politica e diffusione |

Fonte: Nostra elaborazione su Mark e Henry (2004)

In ultimo, va evidenziato che un aspetto che condiziona l'uso delle valutazioni riguarda la discrepanza tra i soggetti con responsabilità di attuazione e di *governance* della valutazione, che più direttamente partecipano ad essa e ne acquisiscono i risultati, e i decisori politici, che fanno scelte in materia di programmazione degli interventi (Cristiano e Cuna, 2010) ma spesso non sono direttamente coinvolti nella valutazione. Inoltre, fino all'attuale periodo di programmazione dello sviluppo rurale, la domanda di valutazione è definita dalla Commissione Europea e pertanto può essere divergente – o non corrispondere – da quella specifica degli *stakeholder* dei PSR.

3.3 Dalla valutazione *on going* alla valutazione *during the programme*

Nel periodo di programmazione 2007-2013, con l'introduzione della valutazione *on going*, si è assistito ad un tentativo di svolta dell'approccio comunitario verso un processo sistematico, attraverso cui viene realizzata una funzione di ac-

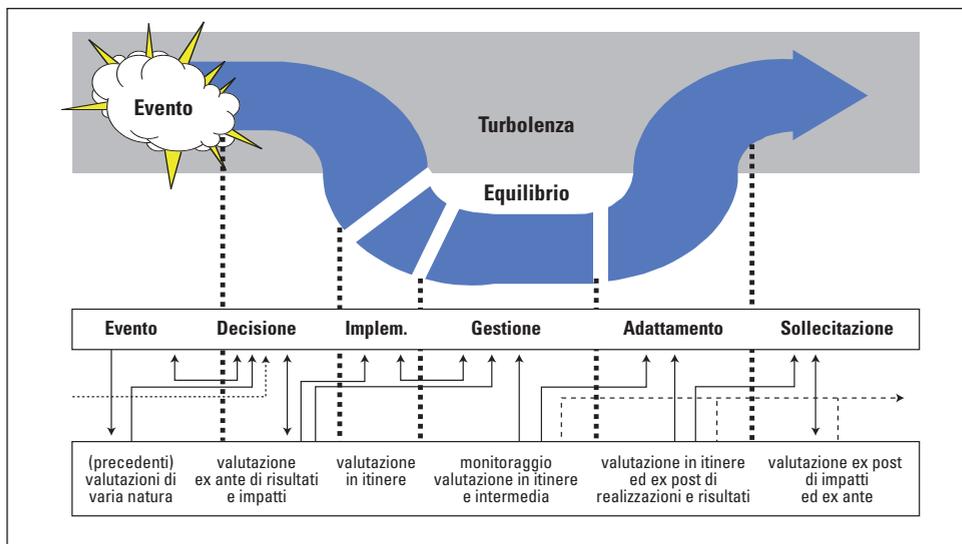
compagnamento del decisore politico e di restituzione in itinere di conoscenza sul programma (Bolli *et al.*, 2010).

Di fatto, la valutazione *on going*, è incardinata in un impianto metodologico in cui il susseguirsi di verifiche – *ex ante*, intermedia ed *ex post* – degli effetti del PSR tracciano, in un’ottica di accountability, un ciclo pre-ordinato della valutazione, parallelo all’attuazione della programmazione.

Nella proposta regolamentare per il post 2013, l’introduzione del concetto di valutazione *during the programme*, del Piano della Valutazione e l’eliminazione dell’adempimento legato alla realizzazione della valutazione intermedia, sembrano invece segnare il rovesciamento di tale ciclo della valutazione e prevedere una devoluzione, alle AdG, delle competenze decisionali in materia. Il Piano della Valutazione diviene praticamente uno strumento di (auto) regolazione dell’esercizio di tali competenze, anche nella prospettiva di rappresentare il luogo di ricomposizione della domanda valutativa comunitaria e quella specifica delle AdG.

La sfida è quella di avvicinare la valutazione *during the programme* al concetto di valutazione pratica (Chen, 2005), in cui l’analisi sul miglioramento e l’*assessment* possono spiegare i diversi stadi di attuazione del programma; o al concetto di “ciclo di adattamento” (Patton, 2010), in cui la programmazione diviene palestra di innovazione, miglioramento e cambiamento.

Figura 3.5 - Decisione, gestione e ruolo della valutazione



Fonte: C. Bezzi, da valutazione.it

In quest'ottica, il Piano della Valutazione potrebbe rappresentare uno strumento utile, da una parte, alla ricomposizione delle esigenze di conoscenza delle AdG e delle altre categorie di *stakeholder* del PSR, che potranno emergere in relazione alle diverse fasi del ciclo di decisione della programmazione: disegno, implementazione, gestione e adattamento del PSR (fig. 3.5) (Bezzi, 2001a). Dall'altra parte, potrà rappresentare uno strumento di organizzazione delle relative attività valutative, con cui realizzare funzioni di analisi dei fabbisogni di sviluppo, della teoria del programma e delle alternative fra diversi programmi o interventi, dell'implementazione, del processo e degli esiti e infine l'analisi dell'efficienza del programma.

3.3.1 La valutazione ex ante e il needs assessment dei territori rurali

L'approccio territoriale della futura politica di sviluppo rurale e il contesto della sua attuazione impongono un ri-orientamento della valutazione *ex ante* verso una funzione di *assessment* dello stato delle aree rurali e della popolazione di riferimento dei singoli PSR, che ne delinei il punto di partenza, dia maggiore contestualizzazione alle scelte di programmazione (*evidence-based*) ed evidenzi eventuali criticità che potrebbero inficiarne l'implementazione.

Potrebbe inoltre essere rafforzata la funzione della valutazione di dare fondamento ai cambiamenti attesi nei territori (*result-oriented*), attraverso la pre-definizione di obiettivi di sviluppo (*target*) realistici e chiari, e per questo anche più facilmente verificabili in fase *ex post* e attribuibili all'attuazione dei diversi programmi territoriali (Barca e Mc Cann, 2011).

La valutazione *ex ante* dovrebbe essere fondata sull'identificazione del problema di sviluppo della singola area (*pre-assessment*) – ossia la condizione di discrepanza (*gap*) tra una situazione desiderata/auspicata e quella attuale (Rossi *et al.*, 1999) – e dei fabbisogni (*needs assessment*) di sviluppo, attraverso cui tracciare le priorità di intervento (*main assessment*) e delle eventuali soluzioni alternative di programmazione.

A queste analisi potrebbero essere correlate quelle dei risultati delle politiche e delle scelte di *delivery* relativi ai programmi precedenti, che restituiscano indirizzo e fondatezza alle attuali scelte di programmazione, contrastino l'aumento del grado d'incertezza implementativa dei PSR e assecondino il sempre maggiore orientamento delle politiche *evidence-based*.

In verità, la proposta regolamentare COM(2011) 615 sembra conferire alla

valutazione *ex ante* maggiore strategicità, rafforzandone la funzione di diagnosi territoriale del *needs assessment* a supporto della corretta definizione dell'intervento logico del PSR e alla identificazione dei target di sviluppo dei territori.

La valutazione *ex ante*, nell'attuale impostazione comunitaria, è invece, evidentemente sbilanciata su una funzione di analisi della teoria del programma, che la limita alla verifica dell'intervento logico e della coerenza interna ed esterna e alla consistenza delle sue dotazioni finanziarie. La stessa analisi Swot (Bezzi, 2011b; Cagliero e Novelli, 2005), che è richiesta dal QCMV, serve, in pratica a giustificare l'intervento logico del PSR. Mentre, è auspicabile che essa sia ricondotta alla sua funzione di supporto allo sviluppo della teoria del programma, in cui l'identificazione dei punti di forza e di debolezza interni e delle opportunità e delle minacce esterne al sistema (area/popolazione) di riferimento del programma, è strumentale alla valutazione della loro possibile interazione, alla valorizzazione dei punti di forza e al contenimento di quelli di debolezza. Nello specifico, al fine di dare evidenza alle percezioni degli attori rurali, l'analisi Swot potrebbe essere condotta attraverso l'uso di tecniche di progettazione partecipata.

In alternativa o in complementarietà, potrebbe inoltre essere utilizzata la PESTA, che si riferisce all'analisi delle variabili di contesto (P)olitico, (E)conomico, (S)ociale e (A)mbientale di riferimento del programma, che ne influenzano l'attuazione, i loro cambiamenti e le loro interdipendenze.

3.3.2 Le valutazioni di percorso

La valutazione *during the programme* riguarda le diverse analisi di percorso che l'amministrazione decide di realizzare per soddisfare la domanda di valutazione della Commissione Europea e quella relativa alle specifiche esigenze dei diversi *stakeholder* del programma.

Per quanto riguarda la Commissione Europea, l'attuale proposta regolamentare contiene alcune provocazioni interessanti in merito a dimensioni valutative nuove, sulle quali potrebbe esser colta l'opportunità di sperimentare approcci e metodi innovativi. Alcune di esse sono state già individuate nel capitolo 2, mentre altre riguardano, ad esempio, l'analisi dell'idoneità e dei bisogni dei sistemi e procedure di monitoraggio e valutazione, dei *milestones* di pertinenza e di attuazione dei sottoprogrammi tematici; l'analisi di pertinenza dell'approccio per l'innovazione, dell'adeguatezza dell'approccio alla selezione dei progetti e delle strategie di sviluppo locale, la valutazione sistematica dell'impatto della legislazione sulle PM

e, infine, quella della capacità degli organismi che erogano la consulenza aziendale in agricoltura.

Per quanto riguarda la domanda specifica di valutazione, con riferimento all'applicazione dell'approccio territoriale, potrebbe essere più utile la conduzione di valutazioni di percorso orientate alla crescita delle capacità locali di progettazione e valutazione, all'analisi dell'implementazione di progetti innovativi, o ancora all'ampliamento delle conoscenze sui diversi temi dello sviluppo delle aree rurali, sugli aspetti trasversali e comuni a tutte le politiche comunitarie, quale ad esempio il sistema della conoscenza o sull'impiego di strumenti di programmazione specifici (es. progettazione integrata).

Altre dimensioni di gestione e attuazione dei Psr potrebbero inoltre essere indagate tramite valutazioni di efficienza, finalizzate a verificare la capacità del programma o del singolo intervento, di conseguire il miglior utilizzo delle risorse disponibili o di sviluppo del benessere delle aree rurali. L'analisi potrebbe essere impiegata come verifica della fattibilità degli interventi, in termini di allocazione delle risorse finanziarie su uno o più programmi, o di scelta fra programmi alternativi. Nello specifico, l'efficienza del programma pubblico potrebbe essere valutata in termini di costi-efficacia, oppure in termini di costi-benefici.

Sul tema del contributo dei diversi Fondi allo sviluppo dei territori, inoltre, attraverso l'applicazione della *contribution analysis*, le valutazioni di percorso potrebbero supportare l'analisi del valore aggiunto di ciascun programma (di sviluppo rurale, di politica regionale e di attuazione di altre politiche) e della singola politica, e restituire in itinere informazioni aggregabili in merito al loro contributo marginale alle dinamiche di sviluppo delle aree rurali.

Sempre nel quadro delle valutazioni *during the programme*, le AdG potrebbero promuovere la conduzione di pratiche di tipo auto-valutativo (Thirion, 2000; Tenna, 2005) e di *empowerment* (Fetterman, 2001) e di valutazione civica (Tanese e Terzi, 2010) presso i partenariati territoriali di sviluppo (Gruppi di azione locale LEADER o progetti integrati territoriali). Tali pratiche potrebbero svolgere una funzione di complementarietà nella produzione di conoscenza integrata sul Psr e sulle sue modalità di attuazione, rispondere a opportunità di ampliamento dei punti di vista dell'analisi valutativa e accrescere la cultura e le capacità valutative dei diversi attori.

Al riguardo, nel contesto di una politica di sviluppo rurale con un forte approccio territoriale, caratterizzato dal decentramento dei livelli di *governance*, l'attività di autovalutazione può rappresentare, come dimostrato dalle esperienze LEADER, un'opportunità di crescita delle capacità progettuali e attuative dei partenariati locali. Infatti, alcuni studi dimostrano che la condivisione e la consapevo-

lezza dell'esercizio autovalutativo all'interno di un'organizzazione ne aumentano la propensione all'accettazione della necessità di cambiamento, che può emergere dai risultati dell'esercizio stesso dell'autovalutazione. In Italia, sin dall'iniziativa LEADER+, sono state maturate delle esperienze di autovalutazione da parte dei GAL⁵⁰, le cui dimensioni di indagine e analisi hanno riguardato principalmente il partenariato e le sue dinamiche organizzative e relazionali, la sua adeguatezza rispetto al ruolo e ai compiti da svolgere sia con riferimento alla propria sfera di intervento (piano di sviluppo locale) che del programma nel suo complesso. In questo senso, sarebbe auspicabile anche la conduzione di esercizi autovalutativi cosiddetti animati⁵¹. Questi ultimi sono caratterizzati dall'accompagnamento del valutatore e dall'integrazione del metodo con tecniche tipicamente valutative, quali la Sistematizzazione dell'Autovalutazione Partecipativa (SAP) (Thirion, 2000), la SSeP, o la scala delle priorità obbligate (Bezzi e Palumbo, 1998), che hanno teso dargli una validità scientifica e una funzione rafforzata di valutazione ascendente⁵² e di alimentazione dei processi valutativi di programma. In questo senso, l'esercizio autovalutativo potrebbe essere indirizzato alla raccolta delle informazioni necessarie ai fini della valutazione del Psr (percezione del proprio ruolo e contributo rispetto all'efficacia/efficienza del programma), che possono rappresentare un importante tassello della più ampia analisi del *delivery* delle politiche svolta dal valutatore indipendente del programma stesso.

Una pratica valutativa di tipo *empowerment* potrebbe, invece, concorrere allo sviluppo delle comunità di pratica locali e delle loro capacità manageriali e alla definizione autonoma di processi di valutazione ciclici, utili a restituire informazioni fondate sulla propria visione del programma, su azioni considerate significative e confrontarle con le proprie aspettative di sviluppo.

La conduzione di processi di valutazione civica, da parte degli attori delle aree rurali, potrebbe essere promossa dalle AdG, per la restituzione dei loro

50 Si fa riferimento, in particolare, alle esperienze condotte per il LEADER+ Lazio nel periodo di programmazione 2000-2006 e alle Valutazioni intermedie dei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013 dell'Emilia Romagna e del Veneto, in cui è stata applicata la metodologia elaborata da Fabrizio Tenna.

51 Questa forma di autovalutazione, seppure non dichiaratamente "animata", è quella applicata ai Gruppi di azione locale della Regione Emilia Romagna per LEADER II, e testimoniata da L. Marangoni in dossier n. 4/99 dell'Osservatorio Europeo LEADER "La valutazione del valore aggiunto dell'approccio LEADER".

52 "La sfida consiste quindi nel proporre un metodo valutativo che permetta di produrre un'informazione a livello locale, utile anche per gli altri livelli, seguendo una procedura "ascendente" (dal basso)", dal Forum sulla valutazione della commissione Europea: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/evaluation_it.htm

giudizi in merito agli interventi della programmazione locale correlati, ad esempio, alla qualità della vita, per l'accrescimento delle capacità valutative locali e per il sostegno alla partecipazione interattiva e diffusa al disegno delle politiche pubbliche.

Una diversa prospettiva di analisi, infine, potrebbe essere offerta dalla conduzione, a livello trans-regionale, nazionale o comunitario, di analisi di tipo meta-valutativo, ossia valutazioni delle valutazioni già condotte a livello di programma. Con esse, l'oggetto della valutazione è rappresentato dal disegno e dall'implementazione dell'analisi stessa, su cui vengono espressi giudizi in merito alla validità dell'approccio, alla robustezza della ricerca condotta, alla veridicità delle indagini, all'attendibilità e all'utilità dei risultati (Shadish, 1998; Scriven, 1996). L'obiettivo potrebbe dunque essere l'accumulazione di conoscenza sulle prassi valutative da utilizzare per finalità di *benchmarking*.

3.3.3 Le valutazioni di fine programmazione: tra accountability e rendicontazione sociale

Nell'ambito della valutazione dei programmi di sviluppo rurale, quella *ex post* rappresenta l'ultimo *step* del ciclo della valutazione ed è finalizzata alla dimostrazione del contributo dei singoli programmi e dell'intera politica di sviluppo rurale a quella comunitaria.

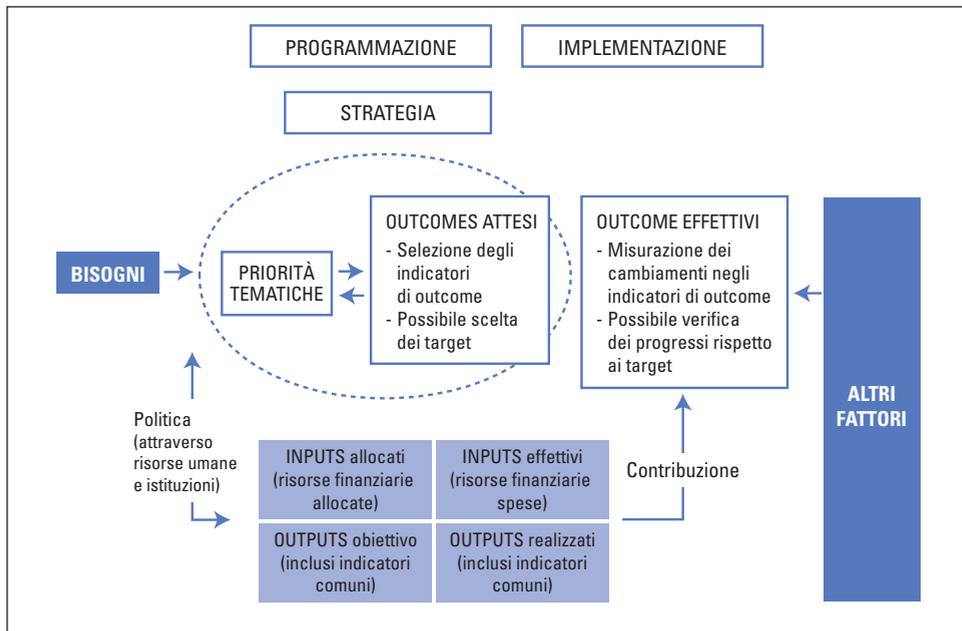
Le esperienze condotte nei diversi periodi di programmazione comunitaria dimostrano come la valutazione *ex post* abbia una scarsa rilevanza conoscitiva per le amministrazioni e gli altri *stakeholder*, a causa della mancanza di tempestività e delle difficoltà di analisi degli impatti, spesso non valutabili a livello di PSR né a livello di asse. In questo senso, peraltro, l'insistenza della Commissione Europea sugli impatti netti dei singoli programmi è evidentemente riduttiva. La prospettiva delle indagini sugli effetti delle politiche comunitarie dovrebbe, invece, essere ampliata all'analisi territoriale dei cambiamenti (*outcome*) osservabili, in fase *ex post*, in termini di sviluppo e di benessere della popolazione, sul contributo marginale attribuibile al singolo Fondo e sulle *performance* realizzate dai programmi attuati in un territorio (valutazione di efficienza). In quest'ottica, più coerente con la politica di sviluppo rurale, potrebbe dunque essere una valutazione *ex post* orientata dalla logica della contribuzione⁵³ e finalizzata a indagare quali effetti (diretti-

53 Sviluppata dall'OECD/DAC.

indiretti, positivi-negativi, attesi-non attesi) il PSR abbia prodotto nel breve-medio-lungo periodo, e come sia riuscito a produrli.

L'attuale classificazione degli effetti di tipo gerarchico-temporale potrebbe pertanto essere sostituita dalla logica della distinzione tra output e *outcome*, più vicina alle politiche orientate ai risultati, dove i primi rappresentano le realizzazioni attese in base alla logica del programma e sono strumentali al conseguimento dei secondi (Barca e Mc Cann, 2011). Questi ultimi, tuttavia, rappresentano i cambiamenti intervenuti sullo sviluppo dipendenti direttamente dall'efficacia del programma e anche da altri fattori⁵⁴. Mentre gli impatti rappresentano la porzione degli *outcome* attribuibile al programma (fig. 3.6).

Figura 3.6 - Input, Output e Outcome: un framework



Fonte: Nostra rielaborazione su Barca e McCann (2011)

54 Nella nota metodologica di Barca e McCain (2011) l'“outcome” viene definito come “the specific dimension of the well-being and progress of people (in their capacity of consumers, workers, entrepreneurs, savers, family or community members, etc.) that motivates policy action, i.e. that is expected to be modified by the interventions designed and implemented by a policy”; mentre l'“output” viene definito come “measurable policy actions whose intended task is to produce outcomes”.

Inoltre, la conduzione di valutazioni finali di programma orientate dagli *stakeholder* potrebbe essere finalizzata alla restituzione delle informazioni in termini di rendicontazione sociale (Cagliero e Matassi, 2011); oppure, a cambiare la prospettiva d'indagine, per avere la restituzione di informazioni di natura qualitativa e descrittiva, percettiva o relazionale o organizzativa.

Infine, la conduzione di sintesi delle valutazioni finali dei programmi, a livello nazionale o comunitario, potrebbe essere orientata alla diffusione delle pratiche valutative in merito agli approcci, ai metodi o alle tecniche caratterizzanti la ricerca valutativa, o ai risultati delle valutazioni o agli impatti della politica di sviluppo rurale.

CAPITOLO IV

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi effettuata e la lettura dei processi evolutivi che caratterizzano il sistema europeo di valutazione dello sviluppo rurale offrono l'opportunità per fare il punto sulle esperienze maturate e riflettere sulle prospettive di crescita che possono aprirsi in relazione al prossimo periodo di programmazione.

Emerge, in particolare, come la Commissione europea abbia svolto un ruolo propulsivo nell'introduzione del sistema della valutazione nell'ambito della programmazione pubblica, le cui condizioni di obbligatorietà e sistematicità hanno senz'altro contribuito a sviluppare competenze valutative e capacità di *governance* specifiche, da parte delle amministrazioni pubbliche e dei valutatori.

Questi ultimi hanno maturato, nel corso delle diverse programmazioni delle politiche di sviluppo rurale, la consapevolezza che la valutazione può svolgere una funzione cognitiva ampia, di supporto alle proprie scelte in materia di politica, programmazione, e di metodi e strumenti utilizzabili per la sua analisi. Ne sono testimonianza la sempre più attiva partecipazione delle amministrazioni pubbliche e dei valutatori nei dibattiti nazionali sui diversi temi della valutazione e in quelli internazionali, tesi ad influenzare il processo di definizione del futuro sistema della valutazione e del monitoraggio dei Programmi di Sviluppo Rurale; e indirizzarlo verso scelte più appropriate alle proprie esigenze di indagine e analisi sui programmi e sullo sviluppo dei territori.

Di fatto, tuttavia, l'iniziale spinta propulsiva della Commissione sembrerebbe avere perso intensità in corsa. I processi di burocratizzazione e di omologazione verso una comune metodologia hanno, di fatto, condotto a un sistema monolitico, isolato nelle sue pratiche, chiuso al confronto con le valutazioni svolte nelle altre politiche comunitarie e poco dinamico nella ricerca di innovazione degli approcci. Lo stesso sistema di *networking* europeo della valutazione è attualmente relegato al ruolo dell'*helpdesk* che supporta la Commissione nelle funzioni di orientamento e dialogo verticale con gli Stati membri e rimane a margine del confronto con altri *network* europei e internazionali della valutazione.

Un siffatto sistema della valutazione dello sviluppo rurale reca in sé il rischio

di ingessare le professionalità attorno ad un eccessivo grado di specializzazione sui metodi e sugli strumenti indicati dalla Commissione, e, conseguentemente, di immobilizzare il mercato dei servizi di valutazione dello sviluppo rurale e togliergli dinamicità competitiva.

Occorre dunque rivedere il sistema di valutazione e creare le condizioni per una sua apertura a processi di contaminazione interna ed esterna, attraverso cui favorire la ricerca e l'innovazione delle pratiche valutative, contribuire alla crescita delle competenze e rispondere con più efficacia ad una sempre più manifesta domanda valutativa specifica dei potenziali utilizzatori della valutazione, quali le amministrazioni pubbliche e gli altri *stakeholder* dei PSR.

Un elemento distintivo dell'attuale sistema, che emerge ancora più nelle proposte sul post 2013, è la contenuta attenzione della Commissione al tema della *governance* della valutazione e all'opportunità di investire – a tutti i livelli della programmazione – nella definizione di strutture, profili professionali, procedure e dinamiche relazionali di governo delle scelte e dei processi valutativi.

La funzione strategica della *governance* della valutazione sembra essere riconosciuta e attivata ai diversi livelli degli Stati Membri (Reti nazionali e Autorità di gestione), ma necessita, evidentemente, di una maggiore legittimazione comunitaria che superi la dicotomia tra attribuzione di responsabilità per l'istituzione e il mantenimento dei sistemi a livello di PSR e l'adozione delle scelte di valutazione a livello della CE. Fra le altre, le esperienze regionali italiane relative alla definizione più o meno formale di strutture e luoghi di ricomposizione e confronto dei ruoli, delle responsabilità, delle funzioni e delle relazioni dei potenziali utilizzatori della valutazione, dimostrano infatti una crescente consapevolezza dell'importanza di attribuire una legittimazione istituzionale al governo della valutazione, come presupposto per migliorarne le pratiche e l'utilità. Anche le Reti nazionali della valutazione hanno svolto un ruolo propulsivo nella maturazione delle capacità di *governance* delle amministrazioni, di indirizzo e accompagnamento allo sviluppo e ampliamento delle competenze valutative e, infine, nell'attivazione di luoghi di confronto e di forme di *network* collaborativo, anche internazionali. L'analisi empirica dimostra, inoltre, come le strutture di *governance* della valutazione abbiano contribuito ad innescare il processo di cambiamento culturale che sottende al rafforzamento, già in corso, delle dinamiche relazionali tra valutatori e amministrazioni e allo sviluppo di un mutuo riconoscimento di competenze e contribuzione alla cumolazione di una conoscenza utile alle rispettive funzioni.

Occorre dunque ripensare alle funzioni di *governance* della valutazione, soprattutto in termini di rafforzamento di una loro azione di composizione della

domanda valutativa comune agli attori delle politiche territoriali, al fine di promuovere il confronto aperto sugli approcci, sui metodi e sugli strumenti di valutazione dello sviluppo delle aree nel suo complesso che vada oltre le specificità dei Fondi. A questo proposito, è necessario, inoltre, dare continuità alle attuali esperienze di *governance* della valutazione e supportare i processi di maturazione di una cultura valutativa diffusa a tutti i livelli della programmazione, delle scelte consapevoli in materia di valutazione, della partecipazione attiva e dell'accompagnamento degli *intended users* nei processi valutativi, nella comunicazione, nella comprensione e nell'utilizzo della conoscenza valutativa.

L'affermarsi di una politica di tipo *result-oriented*, pone infine una serie di sfide al mondo della valutazione nel suo complesso: in termini di approcci, di scopi, di metodi e strumenti della valutazione ma anche di competenze valutative.

Innanzitutto un cambiamento di paradigma, dalla valutazione di programma a quella dello sviluppo dei territori, che richiede un ripensamento degli approcci e il recupero di riferimenti teorici, da cui ripartire per l'attivazione di metodi e strumenti innovativi e più adeguati alla realizzazione di valutazioni più utili e condivisibili con un crescente numero di categorie di attori dello sviluppo delle aree rurali.

Un impianto di programmazione che comporterà, inoltre, l'ampliamento delle competenze e degli ambiti di esperienza dei valutatori verso tematiche trasversali di sviluppo dei territori e dei settori, meno specializzate sui Fondi e sulle singole politiche comunitarie. Ambiti di competenza su cui si potrà trovare maggiore utilità a realizzare un confronto tra esperti provenienti da contesti di politica e di esperienza diversi, e comunque spendibili nella valutazione dello sviluppo delle aree rurali. In questo senso, si deve ripensare anche al ruolo dei *network* degli esperti della valutazione, che vanno de-istituzionalizzati, per stemperarne la funzione di facilitatori del rapporto tra CE e Stati membri, e recuperati come spazi di dialogo tra esperti di valutazione e di contaminazione delle pratiche valutative, che vadano al di là delle logiche dei singoli fondi e concorrano alla produzione di evidenze valutative utili a dare un migliore fondamento alle politiche territoriali.

ACRONIMI

| | |
|---------|--|
| AdG: | Autorità di Gestione |
| AdP: | Accordi di Partenariato |
| CMEF: | Common Monitoring Evaluation Frame Work |
| CSF: | Common Strategic Frame Work |
| FAO: | Food and Agriculture Organization |
| FAS: | Fondo Aree Sottoutilizzate |
| FEASR: | Fondi Europei per lo Sviluppo Agricolo e Rurale |
| FEOGA: | Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura |
| FSE: | Fondo Sociale Europeo |
| GAL: | Gruppo di Azione Locale |
| GIS: | Geographic Information System |
| IEEP: | Institute for European Environmental Policy |
| INEA: | Istituto Nazionale di Economia Agraria |
| ISFOL: | Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori |
| LEADER: | Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale |
| MA: | Managing Authority |
| MAENS: | Means for Actions of a Structural Nature |
| MIPAAF: | Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali |
| OECD: | Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo Economico |
| PAC: | Politica Agricola Comune |
| PdV: | Piano di Valutazione |
| PESTA: | Politico, Economico, Sociale e Ambientale |
| PMI: | Piccole e Medie Imprese |
| PRU: | Politica Unitaria Regionale |
| PSN: | Piano Strategico Nazionale |
| PSR: | Programma di Sviluppo Rurale |
| PUV: | Piano Unitario di Valutazione |
| QCMV: | Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione |
| QCS: | Quadro Comune Strategico |
| QVC: | Questionario Valutativo Comune |

| | |
|-------|---|
| RDPs: | Rural Development Programmes |
| RICA: | Rete di Informazione Contabile Agricola |
| RRN: | Rete Rurale Nazionale |
| RVI: | Rapporto di Valutazione Intermedia |
| SAP: | Sistematizzazione dell'Autovalutazione Partecipativa |
| SSeP: | Scala delle priorità obbligate |
| SG: | Steering group (Gruppo di indirizzo o direttivo) |
| SM: | Stato Membro |
| SNV: | Sistema Nazionale di Valutazione della politica regionale |
| SV: | Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione per le politiche di sviluppo rurale |
| UE: | Unione Europea |
| UVAL: | Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Piemonte |
| VAS: | Valutazione Ambientale Strategica |

BIBLIOGRAFIA

- Agra CEAS Consulting Ltd. (2003a), *Ex post evaluation of measures under reg. (EC) no 951/97 on improving the processing and marketing conditions of agricultural products*
- Agra CEAS Consulting Ltd. (2003b), *Ex post evaluation of measures under reg. (EC) no 950/97 on improving the efficiency of agricultural product*
- Alkin M.C. (1985), *A guide for evaluation decision makers*. Newbury Park, CA: SAGE
- Argyris C., Schön, D.A. (1996), *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*. Reading, Mass.: Addison-Wesley
- Bandstein S., Hedblom E. (2008), "SADEV Report - IFAD's Management Response System - The Agreement at Completion Point Process"
- Barca F., McCann P. (2011), "Outcome indicators and targets - Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion policy", Nota metodologica presentata al High level group reflecting on future of cohesion policy il 15 Febbraio 2011 e rivisitata nel Giugno 2011
- Bezzi C. (2001a), *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano
- Bezzi C. (2011b), "Altre tecniche di valutazione" su www.valutazione.it
- Bezzi C., Palumbo M. (1998), "La Scala delle priorità obbligate: una tecnica per rilevare le gerarchie di valore" in "Strategie di valutazione, materiali di lavoro" 1998"
- Bolli M., Cagliero R., Cristiano S., Monteleone A., (2011), "Il futuro dei sistemi di monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo rurale: alcune riflessioni", Documento di lavoro, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Bolli M., Cristiano S., De Matthaeis S., Fucilli V. (2010), *L'organizzazione della valutazione on-going in Italia: lo stato di attuazione*; Rete Rurale Nazionale, Roma
- Bolli M., Fagiani P., Monteleone A. (a cura di) (2008), *Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale. Organizzazione della valutazione on going*, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Cagliero R. (2012), *La governance nella valutazione dello sviluppo rurale*", Tesi di Dottorato presso la Scuola di Dottorato in scienze della Natura e Tecnologie

- Innovative (Dottorato in Scienze Agrarie, forestali ed agroalimentari) dell'Università di Torino, Ciclo XXIV
- Cagliero R., De Matthaeis S. (2012), *Note di sintesi sulle Linee Guida per la valutazione ex ante nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020*, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Cagliero R., Matassi E. (2011), *Orientare la valutazione dello sviluppo rurale verso gli stakeholder*, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Cagliero R., Novelli S. (2005), "Insediamento giovani: un tentativo di interpretazione mediante swot dinamica", in *Agriregioneuropa* Anno 1, n° 3, dicembre 2005
- Caracelli V.J., (2000), *Evaluation Use at the Threshold of the Twenty-First Century in New directions of evaluation*, no. 88, Winter 2000
- Chambers R. (2006), *Participatory mapping and geographic information systems: Whose maps, Who is empowered and who disempowered? Who gains and who loses?* *Electronic Journal on information systems in developing countries* 25(2): 1-11
- Chambers R. (2007), 'Who Counts? The Quiet Revolution of Participation and Numbers' IDS Working Paper
- Chen H.T. (1996), "A comprehensive Typology for Program Evaluation" in *Evaluation Practise*, vol. 17, N° 2
- Chen H.T. (2005), *Practical Program Evaluation: Assess and Improve Program, Planning, Implementation and Effectiveness*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Chen H.T., Peter H. Rossi (1990), *Theory Driven Evaluations*, Sage Publications (CA)
- Cohen A.B., Hall K.C., Cohodes D.R. (1985), *Evaluation readiness: improved evaluation planning using a data inventory framework*, *Evaluation and Program Planning* 1985; 8(4): 315-26
- Commissione europea - DG Agricoltura (2000), *Questionario valutativo comune con criteri e indicatori, Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 sostenuti dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia*, Documento VI/12004/00
- Commissione europea (1999a), *Guidelines for the ex post evaluation of objective 5b programmes 1994-1999 programming period*
- Commissione europea - DG Politiche regionali (2012), *The Programming Period 2014-2020 Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy). Guidance document on ex ante evaluation*
- Commissione europea (1999b), *Interim evaluation of Rural Development Programmes (Objective 5a and 5b)*

- Commissione europea (1999c), *Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 con il sostegno del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia - Linee guida*, documento STAR n. VI/8865/99
- Commissione europea (2006), *Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione - Documento di orientamento 2007-2013*
- Commissione europea (a cura di), Tavistock Institute (2009), "EVALSED - The guide"
- Costantino Tracie E., Greene Jennifer C. (2009), "Reflections on the use of the narrative in Evaluation" in *American Journal of Evaluation*, 24(1), 2003, 24; 35
- Cousins J.B., Earl L. M. (1992), "The Case for Participatory Evaluation" in *Educational Evaluation and Policy Analysis* Winter 1992, Vol. 14, No. 4, pp. 397-418
- Cristiano S., Cuna L. (2010), *Governance models in evaluation: lessons learned from rural development evaluations in Italy*, paper presentato al EASY-ECO Evaluation of Sustainability "Sustainable Development Evaluation in Europe: From a Decade of Practices, Politics and Science to Emerging Demands (17-19 novembre 2010)
- Cristiano S., De Matthaëis S. (2012), "La comunicazione efficace dei risultati della valutazione" Rete Rurale Nazionale, Roma
- Cristiano S., Fucilli V. (2010), *The organization of the on-going evaluation of rural development policy in Italy: steering groups as pathway of influence*, paper presentato alla 9th European Evaluation Society International Conference (6-8 ottobre 2010)
- De Sanctis C., De Sanctis M., Minerva M.L., Tenna F., Torcia P. (2011), "L'utilizzo di tecniche partecipate e del contributo degli stakeholder per valutare la variazione della qualità della vita nelle aree rurali interessate dal programma di sviluppo (PSR 2007-2013). Impostazione e prime riflessioni", in *Rassegna Italiana di Valutazione - Anno XIV n° 48*, 2010
- Emmel N. (2008), 'Participatory social mapping: an innovative sociological approach', *Real Life Methods*, ESRC National Centre for Social Research
- EENRD (2011), *Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas*, Brussels
- EENRD (2012draft), *Getting the most from your RDP: Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPS*, Brussels
- FAO (1999), *Indicators for sustainable development of marine capture fisheries. Technical Guidelines for Responsible Fisheries no 8*. FAO, Rome
- Fetterman David M. (2002), "Empowerment Evaluation: Building Communities of Practice and a Culture of Learning" in *American Journal of Community Psychology*, Vol. 30, No. 1, February 2002

- Fetterman D. (2001), *Foundations of empowerment evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Greene J. (1988), "Stakeholder Participation and Utilization in Program Evaluation" in *Evaluation Review* 1988; 12; 91
- Greene J., C. Caracelli V.J., Graham W.F. (1989), "Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs" in "Educational Evaluation and policy analysis", vol. 11, n. 3
- House E.R., Howe K.R. (2000), *Deliberative democratic evaluation in New Directions for Evaluation*, Volume 2000, Issue 85
- IEEP (2005), *Development of Indicators of Environmental Performance of the Common Fisheries Policy - INDECO*, http://www.ieep.org.uk/research/INDECO/INDECO_home.htm
- IFAD (2009), "Good practises in participatory mapping - A review"
- Leone L. (2007), "Review sistematiche, sintesi theory-driven e utilizzazione delle evidenze. Il caso dei programmi di prevenzione" in *RIV Rivista Italiana di Valutazione*, Franco Angeli n° 35/2007
- Lincoln Y.S., Guba E. (1985), *Naturalistic Enquiry*. Beverly Hills, CA: Sage
- Lucatelli S., Monteleone A. (2005), *Valutazione e sviluppo delle aree rurali: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo*, *Materiali Uval*, n. 7
- Mantino F., Monteleone A., Pesce A. (a cura di) (2000), *Monitorare e valutare i fondi strutturali 2000-2006. Strumenti per lo sviluppo rurale*, collana Studi & Ricerche, INEA
- Mantino F., Gatto E., Cesaro L. (1999), *Rapporto di sintesi delle valutazioni intermedie nelle aree obiettivo 5b*
- Marangoni L. (1999), "La valutazione del valore aggiunto dell'approccio LEADER" in dossier n. 4/99 dell'Osservatorio Europeo LEADER
- Mark M.M., Henry G.T. (2004), "The Mechanisms and Outcomes of Evaluation influence"; in *Evaluation* 10; 35
- Martini A. (2004), "Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico" *Relazione presentata alla VII Conferenza Nazionale di Statistica*, Roma 9-10 novembre 2004
- Martini A. (2006), *Cinque modi di interpretare la "valutazione" in Formez "Valutare gli effetti delle pubbliche - Metodi e applicazioni al caso di italiano"*
- Martini A. (2008), "How counterfactuals got lost on the way to Brussels" *papaer presentato al Symposium "Policy programme evaluation in Europe: cultures and prospects"* Strasburgo, 3-4 Giugno 2008

- Martini A., Sisti M. (2009), Valutare il successo delle politiche pubbliche, Il Mulino
- Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2007), *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 politica regionale di sviluppo 2007-2013*
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*
- Monteleone A. (2004), *Principali insegnamenti delle valutazioni intermedie dei PSR e POR. Il caso dell'Italia*, Osservatorio Politiche Strutturali, Bruxelles marzo 2004
- Monteleone A. (a cura di) (2005), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*, WP dell'Osservatorio delle Politiche Strutturali, INEA, Roma
- Monteleone A., Romano R. (a cura di) (2008), *Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale. Informazioni minime da raccogliere e trasmettere a livello di singola operazione*, Rete Rurale Nazionale
- Monteleone A., Romano R., Storti D. (2004), "La valutazione dello sviluppo rurale. Diversi modelli a confronto" paper presentato al VII Congresso Associazione Italiana Valutazione 2004
- Moxey A. (1999), "Cross-Cutting Issues in Developing Agri-Environmental Indicators", pp. 113-130, in OECD, Environmental Indicators for Agriculture, Vol. 2: Issues and Design - The York Workshop, Paris, France
- Myers P., Barnes J. (2004), "Sharing the evaluation findings: disseminating the evidence". Edizioni NESS
- Nemes G., High C., Shafer N., Goldsmith R. (2007), *Using participatory video to evaluate community development*, Paper for Working Group 3, XXII European Congress of Rural Sociology, Wageningen, 2007
- OECD (2003), Environmental Indicators. Development, Measurement and Use, Paris
- Palumbo M. (2001), "Il processo di Valutazione. Decidere, programmare, valutare" Edizioni Franco Angeli
- Patton M.Q. (1997), *Utilization-focused Evaluation: the new century text*, Sage Publications Inc., CA
- Patton M.Q. (1990), *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed), Sage, Newbury Park, CA
- Patton M.Q. (2010), *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*
- Pawson R. (2006), *Evidence-based Policy: a Realistic Perspective*, London, UK, Sage, 2006
- Pawson R. (2003), 'A Realist Approach to Evidence Based Policy' in B Carter and C New Making Realism Work London: Routledge

- Pawson R., Tilley N. (1997), *Realist Evaluation*, Paper funded by the British Cabinet Office
- Ricciardulli N., Tenna F. (2010), L'applicazione delle metodologie proposte dal manuale del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) alla Valutazione dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013: limiti attuali e spunti di riflessione per il futuro, in *RIV Rassegna Italiana di Valutazione* n. 48/2010
- Ripley W.K. (1985), "Medium of Presentation: Does It Make a Difference in the Reception of Evaluation Information?" *Educational evaluation and policy analysis* December 21, 1985 vol. 7 no. 4 417-425
- Rogers P.J. (2005), *Evaluating Complicated – and Complex – Programs Using Theory of Change*, in *Evaluation Exchange* Volume XI, Number 2, Summer 2005
- Romito G. (2012), Gli strumenti di programmazione per la politica di sviluppo rurale 2014-2020, in *Agriregionieuropa*, anno 8, n. 29, ottobre 2012
- Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E. (1999), *Tailoring Evaluation*, cap. 2 di *Evaluation, a Systematic Approach*, Sage Publications, Inc., CA
- Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E. (2004), *Evaluation: A systematic approach*, Sage Publications, Inc., CA
- Sanderson I. (2002), "Evaluation, Policy learning and evidence-based policy making", *Public administration* 80: 1-22
- Scriven M. (1996), Types of Evaluation and Types of Evaluator, in *Evaluation Practice*, Vol. 17, No. 2, 1996, pp. 151-161
- Scriven M. (2007), "Logica della valutazione" in H.V. Hansen, et. al. (Eds), *Dissensus and the Search for common ground* (2007) CD-ROM (pp. 1-16). Windsor, ON: OSSA
- Senge P. (1990), *The Fifth Discipline. The art and practice of the learning organization*, London: Random House
- Shadish W. (1998) Some evaluation questions. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 6(3)
- Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (2002), *Linee guida per la valutazione intermedia degli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei programmi operativi ob. 1 2000-2006*
- Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (2008), *Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: Il Piano di Valutazione*
- Stake R.E. (1975), "Program evaluation, particularly responsive evaluation", paper presentato alla Conferenza "New Trends in Evaluation", Goteborg, Sweden, Ottobre 1973

- Stame N. (2007) (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano
- Stame N. (1998), "L'esperienza della valutazione" SEAM, Roma
- Storti D. (2002), *Il monitoraggio e la valutazione degli interventi di sviluppo rurale*, in "Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale, Rapporto INEA 2001-2002", INEA
- Tanese A., Terzi A. (2010), "Il ruolo attivo dei cittadini nei processi di valutazione: metodi, impatti e prospettive della valutazione civica in Italia" paper presentato alla 9th European Evaluation Society International Conference (6-8 ottobre 2010)
- Tenna F. (2007), in "Progetti di cooperazione: alcune indicazioni per metodologiche per la loro elaborazione" (cap. 10.4.2), Rete LEADER
- Tenna F. (2005), "L'autovalutazione con la tecnica della scala delle priorità obbligate", in *Rivista dello sviluppo rurale* n. 5
- Thirion S. (2000), "Il metodo SAP in Portogallo. Sistematizzazione dell'autovalutazione partecipativa", working paper
- Torres R., Preskill H., Piontek M. (2005), *Evaluation Strategies for Communicating and Reporting - Enhancing Learning in Organizations*. SAGE Publications inc.
- Van Belle S.B., Marchal B., Dubourg D., Kegels G. (2010), How to develop a theory-driven evaluation design? Lessons learned from an adolescent sexual and reproductive health programme in West Africa, *BMC Public Health*, 10:741
- Vedung E. (2010), Four Waves of Evaluation Diffusion, in *Evaluation* 16(3) 263-277
- Weiss C.H. (1998a), *Evaluation - Methods for studying programs and policies*, Prentice Hall, Inc. NJ
- Weiss C.H. (1998b), Have we learned anything new about the use evaluation? In *American journal of evaluation*, vol. 19, n° 1, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Wholey J.S. (1989), "In che modo la valutazione può migliorare la performance di enti e programme" in Stame N. (2007) (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano
- Williams B., Imam I. (2007), *Systems Concepts in Evaluation - An Expert Anthology* EdgePress/AEA Point Reyes CA.

SITOGRAFIA

www.valutazione.it

(Claudio Bezzi)

http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/evaluation_it.htm

(Commissione Europea, Forum sulla valutazione)

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/index_en.htm

(Commissione Europea, DG Agricoltura)

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

(Commissione Europea, DG Politiche Regionali)

<http://www.dps.tesoro.it/valutazione/ml.asp>

(Dipartimento del Tesoro)

www.gpp.pt

(Governo del Portogallo, Ministero della programmazione dell'agricoltura, del mare, e dell'ambiente)

<http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/en/>

(Rete Europea della Valutazione)

www.retenuvv.it

(Rete dei Nuclei di Valutazione)

<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/229>

(Rete Rurale Nazionale, Monitoraggio e Valutazione dei PSR)

ALLEGATO 1

Metodi utilizzati in valutazione

| Quantitativi | Qualitativi | Partecipativi/Organizzativi |
|--|--|---|
| Modelli Matriciali (input/output; interdipendenze settoriali; SAM) | Social network analysis | Video partecipato |
| Modelli macroeconomici | Focus group | Policy Efforts (to solve an Evolving Problem (P.E.E.P.)) |
| Analisi costo-efficacia | Survey | Multiple Organizations (pursuing the) Same Task (M.O.S.T.) |
| Before-After Estimator | Interviste (strutturate; semistrutturate) | Same Task Identity (those who are) Not Good (S.T.I.N.G.) |
| Disegni Sperimentali; Quasi-sperimentali | Questionari | Single Organization (and) Assess (its) Performance (S.O.A.P.) |
| Difference in Difference (Standard DiD; Double DiD) | Casi Studio | Modello tassonomico |
| Propensity matching score (PSM) | Analisi multicriteria | SWOT relazionale |
| Regressione multivariata | Modello Opportunità, Convenzioni, Preferenze (OCP) | European Awareness Scenario |
| Analisi delle Performance | Analisi del Quadro Logico | Open Space Technology |
| Discontinuity design | Social Network Analysis | Values-based Analysis |
| Community Score Card | Strengths, Weakness, Opportunities, Threatens (S.W.O.T.) | Capacity Inventory Checklist |
| Instrumental variables | Analisi Delphi | Future Search Conference |
| | Nominal Group Technology | Participatory Mapping |
| | Scala delle priorità obbligate | |
| | Brain Storming Valutativo | |

Fonte: Nostra elaborazione

Finito di stampare nel mese di maggio 2013
da CSR Centro Stampa e Riproduzione srl
via di Pietralata, 157 - 00158 Roma

Il presente volume – dedicato allo strumento della valutazione – rientra in un ciclo di monografie che l'INEA dedica alla fase di programmazione delle politiche comunitarie post 2013. L'intento è quello di offrire uno strumento conoscitivo di riferimento, consultabile non solo dagli addetti ai lavori, ma da tutti gli attori interessati, a vario titolo, alle tematiche dello sviluppo rurale. Le monografie sono state programmate con l'ambizione di proporre qualcosa di più di una semplice descrizione delle proposte di riforma della Commissione: i punti più significativi di quest'ultima, di fatto, sono esaminati alla luce dei principali fenomeni evolutivi che interessano i temi dello sviluppo rurale, ponendo particolare attenzione al contesto italiano.

Il tema della valutazione delle politiche di sviluppo rurale, che segue quello delle foreste, è un tema di grande attualità che trova ampio spazio nel dibattito sul funzionamento delle politiche comunitarie, nonché sulla loro capacità di ottenere effetti significativi e duraturi. Al fine di stimolare la riflessione sulla sua utilità nonché sul suo utilizzo nella programmazione post 2013, il lavoro è stato articolato intorno a tre questioni principali: la capacità della valutazione di leggere il territorio e quindi fornire utili informazioni per migliorare l'utilizzo delle risorse e i processi di sviluppo locali; l'utilizzo dei risultati delle valutazioni al fine di evitare che le stesse rimangano un esercizio solo formale; l'accrescimento dell'*ownership* della valutazione stessa. A tal proposito, la fase di programmazione che sta per essere avviata offre, ancor più di quelle precedenti, l'opportunità di mettere in campo metodologie e tecniche di valutazione più partecipate, volte appunto a favorire una maggiore socializzazione e condivisione dei valori connessi al suo esercizio.

collana STUDI E RICERCHE

ISBN 978-88-8145-2910