



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



La valutazione dell'approccio LEADER nella programmazione per lo Sviluppo Rurale 2007-2013

Report del focus group del 10 Marzo 2010



Documento realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale

Task force: "Monitoraggio e Valutazione"

Autore: Vincenzo Fucilli

Partecipanti al Focus Group:

Simona Cristiano, Raffaella Di Napoli, Milena Verrascina, Eugenio Corazza, Francesca Filippa, Roberto Giannoli, Vincenzo Fucilli, Fabrizio Tenna, Enrico D'Angelillo, Vincenzo Angrisani.



Indice

ACRONIMI	6
1.INTRODUZIONE	8
2.SFIDE, PROBLEMI E CRITICITÀ NELLA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELL'APPROCCIO LEADER NELLA PROGRAMMAZIONE PER LO SVILUPPO RURALE 2007-2013	9
3.DIFFICOLTÀ DI RISPOSTA AL QUESTIONARIO VALUTATIVO COMUNE	13



Acronimi

AdG

Autorità di Gestione

FEASR

Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

GAL

Gruppo di Azione Locale

Mipaaf

Ministero delle politiche agricole e forestali

PSL

Piano di Sviluppo Locale

PSR

Programma di Sviluppo Rurale

QCMV

Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione

RRN

Rete Rurale Nazionale

SM

Stati Membri

Premessa

Il 10 marzo 2010 si è tenuto a Roma un focus group sul tema **“La valutazione dell’approccio LEADER nella programmazione per lo Sviluppo Rurale 2007-2013”**, al quale sono stati invitati i valutatori selezionati dalle Autorità di Gestione dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), con l’intento di facilitare l’analisi e la riflessione sul tema, partendo dalle prime esperienze che si stanno avviando nell’ambito delle attività di valutazione on-going.

L’incontro del 10 marzo s’inserisce in una serie di attività di animazione e supporto che la Rete Rurale Nazionale intende realizzare nell’intento di facilitare la diffusione di una “cultura della valutazione” fra tutti gli attori dei processi valutativi dei PSR e, sullo specifico tema della valutazione dell’approccio LEADER, favorire la definizione di una “comunità di pratica” partecipata dai valutatori e dagli esperti della valutazione, ma anche dalle amministrazioni responsabili dei PSR e dal partenariato socio-economico, oltre che dai GAL.

Al riguardo, più volte ed in diverse occasioni, i valutatori e le AdG dei PSR hanno espresso uno specifico fabbisogno di supporto e di confronto su metodologie e tecniche di indagine e analisi valutativa, oltre che di diffusione di pratiche in uso presso altri Stati Membri (SM), sul tema della valutazione delle politiche e degli strumenti di sviluppo delle aree rurali con approccio integrato. Per rispondere a tale fabbisogno, la Rete Rurale Nazionale ha istituito il gruppo di lavoro tematico “La valutazione dell’approccio LEADER e della progettazione integrata nella programmazione per lo Sviluppo Rurale 2007-2013”, coordinato dalla Task Force “Monitoraggio e Valutazione”, in collaborazione con quelle della “Rete LEADER”, della “Cooperazione territoriale”, delle “Buone prassi e innovazione” e della “Progettazione integrata”, di cui il *focus group* realizzato il 10 marzo rappresenta un primo momento d’incontro.

1. Introduzione

L'approccio LEADER nella programmazione per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 rappresenta non solo una delle maggiori sfide per la valutazione dei PSR 2007-2013, ma anche un'opportunità importante di ricerca e di applicazione di metodi d'indagine e di analisi, anche innovativi, adeguati a cogliere gli effetti degli interventi realizzati dai GAL, il loro contributo agli obiettivi dei PSR e il valore aggiunto rispetto alle altre modalità di programmazione ed attuazione delle politiche di sviluppo rurale.

Il Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) rappresenta un punto di riferimento essenziale anche per questo ambito valutativo poiché traccia un percorso di analisi attraverso le domande valutative associate alle misure dell'asse IV. Emergono comunque diverse opportunità di approfondimento, relative non solo alle difficoltà interpretative (alle attese della Commissione Europea in termini di risposte) e al corretto utilizzo degli indicatori associati alle misure, ma anche all'esigenza di cogliere nel miglior modo possibile le specificità dell'approccio LEADER, di rappresentare in maniera completa i risultati e gli impatti degli interventi realizzati e di estendere le ricerche, per quanto possibile, oltre il questionario valutativo comune.

Sulla base di tali premesse, il focus group del 10 marzo è stato organizzato con la finalità di aprire il confronto e la discussione tra i valutatori dei PSR su due questioni specifiche, le più attuali, legate alla valutazione dell'approccio LEADER e che riguardano principalmente la definizione stessa dei disegni valutativi e la scelta dei metodi e delle tecniche di indagine e valutazione: 1) "Quali sono le sfide/i problemi/le criticità da affrontare nel valutare gli effetti dell'approccio LEADER nella programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013?"; 2) "Quali sono le difficoltà di risposta al questionario valutativo comune?".

L'incontro è stato condotto da un'animatrice (Raffaella Di Napoli¹) che, attraverso la tecnica del metaplan, ha invitato i valutatori a riflettere, esprimersi e confrontarsi sulle suddette questioni.

L'incontro ha rappresentato un'occasione anche per analizzare i diversi ambiti entro i quali è opportuno condurre la ricerca e l'analisi valutativa, in relazione alle specificità delle programmazioni regionali/provinciali per lo sviluppo rurale e per meglio rispondere al fabbisogno di giudizi valutativi e raccomandazioni attesi dalle Autorità di gestione (AdG) dei PSR.

In conclusione, su istanza degli stessi valutatori, si è deciso di istituire un *forum* accessibile dal portale della Rete Rurale Nazionale al fine di dare continuità alla riflessione sulle questioni affrontate nel corso del *focus group*, coinvolgere una più numerosità di esperti e approfondire le analisi già svolte².

¹ Responsabile della "Task Force LEADER".

² Il Forum sarà accessibile dalle pagine del portale www.reterurale.it dedicate all'"Approccio LEADER" e al "Monitoraggio e valutazione".

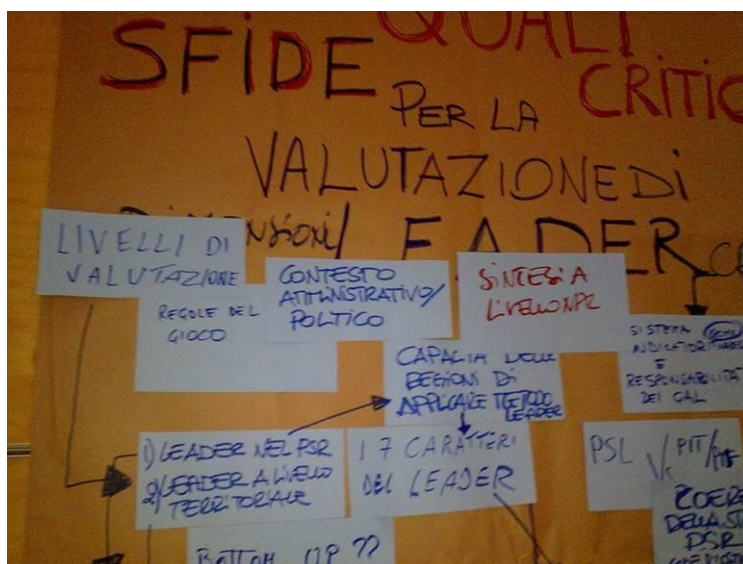
2. Sfide, problemi e criticità nella valutazione degli effetti dell'approccio LEADER nella programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013

La prima macro-questione sottoposta alla riflessione del gruppo è stata: “Quali sono le sfide/i problemi/le criticità da affrontare nel valutare gli effetti dell'approccio LEADER nella programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013?”.

Il tentativo era evidentemente quello di riflettere sulle opportunità di ampliare le analisi valutative rispetto a quanto richiesto dal QCMV: “Le domande valutative consentono di valutare il sistema complesso di LEADER?”.

Infatti, per un verso è necessario tenere conto delle note dimensioni di LEADER (che anche nel corso delle passate programmazioni sono state sottoposte a valutazione) e, per altro verso, bisogna considerare gli effetti che derivano dal fatto di avere inserito l'approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale.

Le implicazioni riguardano evidentemente l'identificazione di “Quali siano le **dimensioni**, le **criticità**, le **metodologie**” più rilevanti per questo specifico ambito valutativo e l'identificazione di opportuni approfondimenti su “Cosa **caratterizza** l'approccio **LEADER**” rispetto alla valutazione.



La discussione è stata quindi avviata sollecitando le riflessioni in merito alle **dimensioni** - aspetti da prendere in considerazione per valutare l'approccio LEADER, sia all'interno dei PSR che come approccio per favorire lo sviluppo rurale. La riflessione del gruppo di lavoro ha portato ad evidenziare una prima importante dimensione da considerare, che riguarda l'identificazione delle “**regole del gioco**” fissate da ogni AdG: il campo di applicazione, i rapporti tra i diversi livelli di decentramento (tra le AdG e i GAL), i diversi ambiti di responsabilità che possono avere i GAL nelle Regioni/Province Autonome, rispetto all'attuazione dell'Asse.

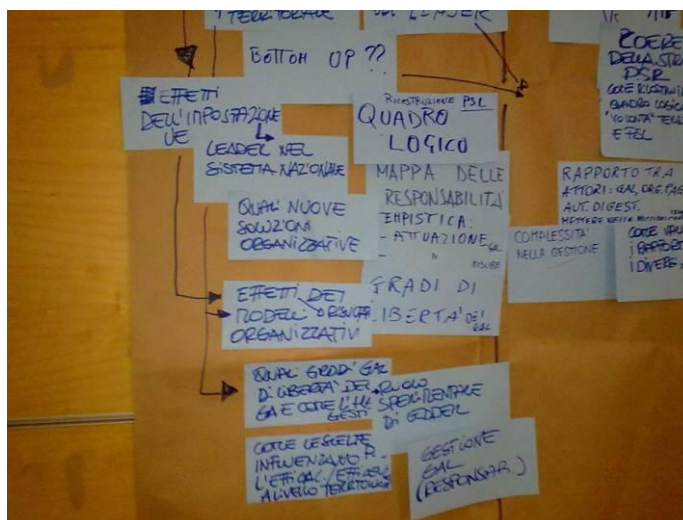
La stessa risposta alle domande valutative è indubbiamente influenzata dai **meccanismi di attuazione** previsti. In altre parole, le regole del gioco in questo caso influenzano notevolmente il contesto in cui si attua l'approccio LEADER e di conseguenza anche la valutazione che ne deve essere fatta. Così come vi sono effetti anche su come i caratteri dell'approccio LEADER possono essere declinati in ogni contesto regionale di riferimento. Al riguardo, la discussione tra i partecipanti ha fatto emergere anche l'opportunità di definire una sorta di scala (ordinale) di

modalità di attuazione dell'Asse, che possa variare da un massimo di autonomia e responsabilità per i GAL a un livello minimo, in base quindi al criterio del "decentramento".

È stato inoltre sottolineato da più partecipanti al focus che, **le regole del gioco bisogna che siano ben chiare nel momento in cui si struttura il disegno valutativo**, poiché le stesse domande valutative associate alla misura 431 "Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze e animazione sul territorio"³³, a seconda se il GAL abbia determinate responsabilità o meno, porteranno a risposte anche molto diverse tra loro: i contesti valutativi cambiano se ad esempio un GAL non si trova nelle condizioni di potere selezionare i destinatari degli aiuti.

Appare dunque molto difficile parlare di un unico assetto da prendere in considerazione poiché le diverse **modalità di attuazione dell'Asse**, rivestono un ruolo rilevante e pertanto devono rientrare nell'oggetto della sfera valutativa. La difformità delle forme di attuazione provoca inoltre un ulteriore livello di criticità allorché si voglia confrontare i risultati o gli impatti ad un livello geografico diverso, soprattutto nazionale.

Altra dimensione ritenuta importante dai valutatori concerne la **tempistica di attuazione**, sia per la selezione dei GAL che per l'attuazione delle misure.



Altra dimensione particolarmente rilevante riguarda il carattere cosiddetto "**bottom up**" dell'approccio, che va visto sotto una nuova luce legata espressamente al fatto che l'Asse IV è parte integrante dei PSR. Pertanto le relazioni e i rapporti tra le Autorità di gestione e i GAL possono essere interpretate anche sotto questa chiave di lettura, per cui vi sarebbero contesti regionali in cui i GAL possono attuare solo le misure di un Asse, mentre in altri contesti ne possono attivare un numero maggiore. In altre parole i concetti alla base del carattere cosiddetto "**bottom up**" possono essere applicati sia al GAL così come avveniva in passato che anche al **rapporto tra l'Asse IV e il PSR**. Il concetto di fondo che emerge consiste nel fatto che la valutazione dei caratteri del LEADER per certi versi non appartiene più solo ai GAL ma può essere applicata al PSR.

Rispetto ai precedenti cicli di programmazione, dunque, le dimensioni della valutazione si sono ampliate. Anzi sono **accresciuti i livelli valutativi**. Infatti al primo livello di valutazione rappresentato dal singolo GAL si aggiunge quella regionale, il livello di PSR nel suo complesso. In questo ciclo di programmazione il lavoro del valutatore è notevolmente aumentato, infatti oltre a valutare il GAL e il suo Piano di sviluppo locale (PSL), bisogna valutare le relazioni tra questo e il PSR complessivo e come e perché nei PSR si è programmato e gestito l'Asse IV. Le nuove sfide per la valutazione nascono proprio dal rapporto tra l'Asse IV e il PSR, in relazione ai sette caratteri (vedi schema seguente e nota) dell'approccio LEADER e alle scelte di programmazione fatte dalle singole AdG.

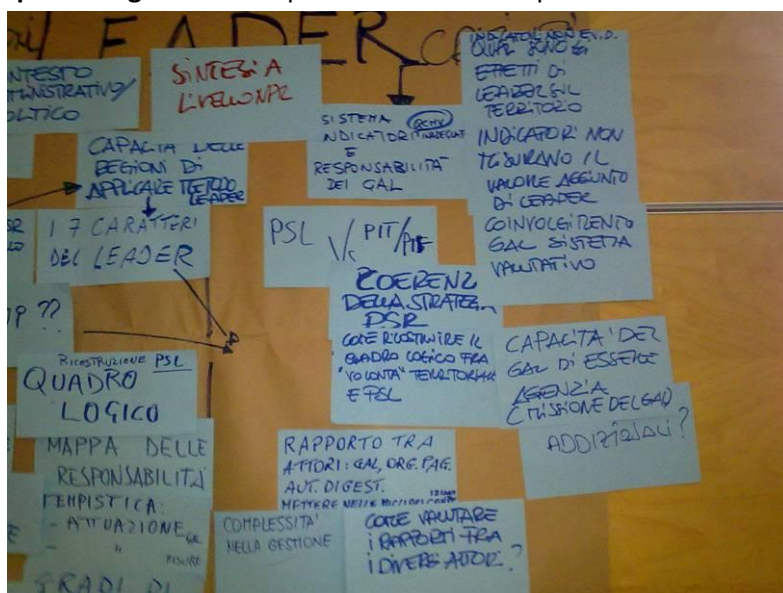
³³All'articolo 59 (articolo 63, lettera c), del regolamento (CE) n. 1698/2005.

La dimensione da indagare diventa la capacità delle Regioni/Province autonome di applicare l'approccio LEADER, prima ancora di farlo per il livello locale dove per il valutatore la sfida diventa quella di analizzare come sono stati applicati i sette caratteri rispetto ai "gradi di libertà" di cui dispone: *in quale misura le soluzioni organizzative adottate hanno inteso attuare i sette caratteri del LEADER?*

Tabella 1 - Le sette specificità dell'approccio LEADER⁴

1 L'approccio territoriale
2 L'approccio dal basso (Bottom-up)
3 I gruppi locali (partnership orizzontale)
4 Il carattere innovativo delle azioni
5 Il collegamento tra le azioni, ossia l'approccio integrato e multisetoriale
6 La creazione di una rete, compresa la cooperazione transnazionale
7 Le modalità di gestione e di finanziamento

Una ulteriore dimensione da analizzare durante la valutazione consiste nella ricostruzione del **quadro logico** distinto per ciascun PSL con particolare riferimento al rapporto tra il carattere dell'approccio territoriale e il PSR e nel rapporto tra l'Asse IV e gli altri Assi.



Una particolare criticità che riguarda l'attuazione dell'Asse IV consiste nel tipo di relazioni che si intrecciano tra gli organismi e gli attori che partecipano al processo di programmazione e attuazione dell'Asse. Come si declinano, con quali strumenti, con quali metodi si articolano i rapporti tra gli attori locali, il partenariato, il GAL, l'organismo pagatore

e l'AdG al fine di ottenere le migliori condizioni per poter "fare il proprio lavoro"? In altre parole: come valutare l'efficacia e l'efficienza tra questi attori per tentare di sciogliere la **elevata complessità** della gestione dell'Asse?

Le domande valutative comuni previste dal QCMV per l'asse LEADER sono poste al livello di misura e il relativo sistema degli indicatori, forse calibrato meglio per una valutazione ex ante invece che per quella *in itinere*, pongono una questione di elevata criticità allorché si debba valutare l'approccio LEADER al livello regionale e al livello locale rispetto ai sette caratteri.

Il sistema, così come normato dal QCMV può far perdere di vista il valore aggiunto del metodo LEADER e implica il **coinvolgimento del GAL nel processo valutativo**, nel senso che il sistema degli indicatori difficilmente può aiutare a capire le differenze che ci possono essere tra una

⁴Tratto da "La valutazione del valore aggiunto nell'approccio LEADER. "Innovazione in ambiente rurale" Fascicolo n°4. Osservatorio europeo LEADER. il documento può essere scaricato dalla pagina web: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-it/biblio/spec/contents.htm>.

misura attuata da un GAL rispetto alla stessa misura realizzata dagli uffici regionali/provinciali. Il valutatore deve invece trovare il sistema per valutare il cosiddetto “**valore aggiunto**” del LEADER e il GAL deve comunque essere coinvolto in questo specifico ambito valutativo attraverso il popolamento di opportuni indicatori, mettendo in evidenza ciò che realizza.

Se il GAL non può essere coinvolto nella valutazione con la funzione di responsabile del mandato, sicuramente **l'autovalutazione** rappresenta uno strumento per incrementare la diffusione della cultura della valutazione tra i GAL, così come il rapporto più intenso che può instaurare con il valutatore.

Infine, considerando le differenti modalità attraverso cui si stanno attuando i PSR, dal confronto tra i partecipanti al *focus group*, è emerso che una sfida particolarmente interessante potrebbe essere quella di effettuare una **valutazione di livello nazionale**, tesa ad analizzare gli effetti delle diverse configurazioni dell'Asse IV rispetto all'efficacia e all'efficienza dell'esecuzione dell'approccio LEADER in Italia.

3. Difficoltà di risposta al questionario valutativo comune

La discussione del *focus group* è quindi proseguita nell'ambito di una macro questione che è stata introdotta: "Quali sono le difficoltà che si prevedono nel rispondere al questionario valutativo comune?".

I partecipanti al *focus group* sono stati dunque invitati a riflettere e confrontarsi sul significato delle diverse domande valutative comuni associate alle misure dell'Asse LEADER nel QCMV (tabella 2).

Rispetto alla prima domanda valutativa della misura 431, la discussione ha fatto emergere che in primo luogo è opportuno indagare sull'**evoluzione temporale dei processi di governance** territoriale. Anche in questa specifica ottica, appare comunque necessario traguardare sia questa domanda valutativa che le altre attraverso le specificità del LEADER. E' necessario strutturare meglio le domande del QCMV per fare emergere le specificità dell'approccio. Anche se in questo modo i costi della valutazione aumenterebbero in maniera consistente.

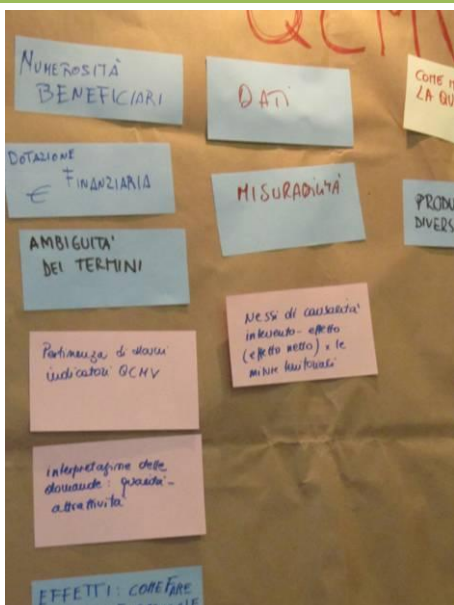
Esiste comunque una difficoltà diffusa tra i valutatori di dare un'**interpretazione univoca** alle domande valutative comuni. Da queste è necessario partire e provare ad esempio a riorganizzarle in termini di approfondimento della questione della **governance** all'interno del GAL (domande per la misura 431), rispetto agli altri attori sociali che agiscono nell'area LEADER e alle varie misure che vengono attuate (domande per la misura 41).

Tabella 2- QCMV: le domande valutative dell'Asse IV

Misura	Domande
41	1. In che misura l'approccio LEADER ha contribuito a migliorare la corretta gestione amministrativa nelle zone rurali?
41	2. In che misura l'approccio LEADER ha contribuito a mobilitare il potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali?
41	3. In che misura l'approccio LEADER ha contribuito a introdurre approcci multisettoriali e a promuovere la cooperazione per l'attuazione di programmi di sviluppo rurale?
41	4. In che misura l'approccio LEADER ha contribuito alle priorità degli assi 1, 2 e 3?
421	1. In che misura il sostegno ha contribuito a promuovere la cooperazione e a incoraggiare la trasmissione di buone pratiche?
421	2. In che misura i progetti di cooperazione e/o la trasmissione di buone pratiche in base all'approccio Leader hanno contribuito ad un più ampio raggiungimento degli obiettivi di uno o più degli altri tre assi?
431	1. In che misura il sostegno ha permesso di rafforzare le capacità dei gruppi di azione locale e di altri partner coinvolti nell'attuazione delle strategie di sviluppo locale?

431

2. In che misura il sostegno ha contribuito a rafforzare le capacità di attuazione dell'iniziativa LEADER?



Una seconda difficoltà che è emersa ne confronto e che riguarda l'interpretazione delle domande valutative comuni concerne la locuzione “in che misura”.

Infatti la quantificazione puntuale dei fenomeni che essa sottende appare oltremodo complessa rispetto invece a definire come queste dinamiche si stiano evolvendo. Anche in questo caso, prendendo in considerazione fenomeni evolutivi rispetto al tempo è necessario che si stabilisca univocamente un “prima” e un “dopo”. Con questa interpretazione della locuzione si agevolerebbe il lavoro del valutatore e lo si renderebbe più chiaro.

Sicuramente si chiede una **valutazione della capacity building** del GAL, del partenariato del GAL, degli attori che operano nell'area, della capacità di fare rete. Anche in termini di **rafforzamento**, sia nel caso dei GAL di

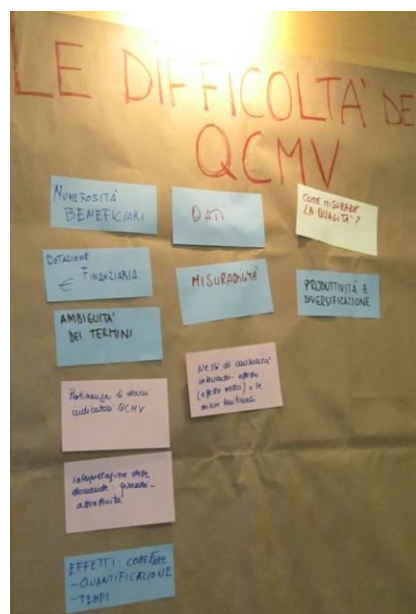
nuova costituzione che per quelli che hanno operato nelle trascorse programmazioni le risposte vanno date in termini di comparazione rispetto ad un “prima e un dopo”.

Non bisogna inoltre dimenticare il ruolo essenziale della **struttura tecnica** del GAL (divisione dei compiti, responsabili di misura, ecc), che deve essere oggetto di una attenta valutazione rispetto ai compiti che si è prefissata di portare a termine, e di quanto essa sia stata capace di rispondere ai fabbisogni territoriali.

Se le questioni dell'efficienza, efficacia e sostenibilità dell'organismo GAL sono condensate nelle 2 domande della misura 431, è emerso dal focus che le **specificità del LEADER** devono orientare l'interpretazione delle risposte alle due domande.

La **conoscenza contestuale** è uno strumento determinante. Questa, insieme ai *longitudinal studies* rappresentano le modalità principali di indagine di cui dispone il valutatore per poter emettere giudizi valutativi sulle questioni complesse che sono state sollevate nel corso del focus. Per indagare sulla capacità di fare rete si può pensare di utilizzare le tecniche di *network analysis* mentre, per effettuare le analisi al livello regionale è comunque necessario effettuare confronti tra GAL (che ovviamente rispondano alle stesse regole del gioco).

Una domanda valutativa particolarmente complessa riguarda il **contributo dell'approccio LEADER** alle priorità degli altri Assi (domanda 41.4). Considerato che, esiste una notevole variabilità di regole tra i PSR e che vi sono notevoli differenze di ripartizione delle risorse affidate all'Asse IV, esistono in teoria due variabili che configurano le diverse situazioni in cui può trovarsi un GAL: l'attuazione di misure appartenenti a uno o più Assi e l'attuazione in coesistenza o meno con la regia regionale. Dalla conseguente schematizzazione si può partire per



definire gli ambiti di indagine valutativa, attraverso casi studio o indagini con questionari.