MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI

Note di sintesi sulle Linee Guida per la valutazione ex ante nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020

L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI

Il documento realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale. Task Force: Monitoraggio e Valutazione.

Autori: R. Cagliero, S. De Matthaeis.

Peer review: Francesca Filippa (NUVAL Piemonte).

Sommario

IL NUOVO ORIENTAMENTO DELLA VALUTAZIONE EX ANTE 5

1.1. LE FUNZIONI E IL CAMPO DI APPLICAZIONE 5
1.2. LE LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE: STRUTTURA E CONTENUTI 6

2.IL PROCESSO DI VALUTAZIONE: OBIETTIVI, FASI E RUOLI 9

2.1. LA PROGRAMMAZIONE E LA VALUTAZIONE 9
2.2. LE FASI PRINCIPALI 11
2.3. I RUOLI E LE RESPONSABILITÀ DEGLI ATTORI COINVOLTI 13

3.INDICAZIONI E PROCEDURE 16

3.1. LA VALUTAZIONE EX ANTE NEI RIFERIMENTI NORMATIVI 16
3.2. LA SELEZIONE DEL VALUTATORE 17
3.3. IL DIARIO DI BORDO 18
3.4. UNA PROPOSTA DI SCHEMA DI RAPPORTO DI VALUTAZIONE 18

4.ALCUNI ASPETTI PUNTUALI PER LA VALUTAZIONE EX ANTE 20

4.1. LA SWOT E IL NEEDS ASSESSMENT 20
4.2. IL SISTEMA DEGLI INDICATORI 21
4.3. IL PIANO DI VALUTAZIONE 23

RIFERIMENTI 25

LISTA DEGLI ACRONIMI 26

GLOSSARIO 27

Premessa

Come tutte le attività legate al periodo di programmazione 2014-2020, anche le future valutazioni sono oggetto in questi mesi di riflessioni e proposte. Le bozze dei regolamenti al momento esprimono gli orientamenti di base e gli approcci che caratterizzeranno le future attività valutative, ma non forniscono ancora indicazioni pratiche e concrete su come procedere (Cagliero e Cristiano, 2012 draft).

L'Helpdesk europeo di valutazione, su richiesta di diversi Stati membri, ha perciò predisposto delle linee guida per le valutazioni ex ante dei Programmi di Sviluppo rurale 2014-2020, avvalendosi della collaborazione di uno staff di esperti (EENRD, 2012a). Ha inoltre attivato uno specifico gruppo di lavoro incaricato di definire le principali indicazioni per la predisposizione di valutazioni ex ante, valutazioni ambientali strategiche e valutazione delle reti, allo scopo di fornire un orientamento in materia valutativa. Le linee guida proposte interessano tutte le principali attività previste e, anche se sono dedicate principalmente alle Autorità di Gestione (AdG) e ai valutatori, la loro lettura si rivolge anche agli altri stakeholder, come la Commissione Europea e il pubblico in senso più ampio. Gli orientamenti riportati sono inoltre utilizzabili come un manuale per una corretta realizzazione della valutazione ex ante, perché contengono indicazioni puntuali, anche se non vincolanti.

Il testo delle linee guida attualmente disponibile, per quanto già presentato e largamente discusso sia con i servizi della Commissione, sia con il Comitato esperti di valutazione[1] dello sviluppo rurale, sia con gli Stati Membri, è ancora in bozza, in quanto non è ancora disponibile la base giuridica definitiva. Anche altre DG (DG REGIO e DG EMPLOYMENT) coinvolte nel Quadro Strategico Comune (QSC) hanno prodotto linee guida sulla valutazione ex ante: le linee guide proposte per lo sviluppo rurale hanno però una portata più ampia, perché mirano ad affrontare anche alcuni problemi specifici, come l'utilizzo di indicatori comuni e la valutazione dell'analisi SWOT.

Nella versione attuale le linee guida sono suddivise in tre parti. La prima è direttamente rivolta alle AdG e presenta scopi e struttura della valutazione ex ante. La seconda è rivolta ai valutatori e descrive i contenuti della valutazione e una serie di strumenti utilizzabili. La terza e ultima parte, infine, offre alcune precisazioni in merito alle procedure da attivare e alcune indicazioni preliminari in merito agli indicatori di contesto.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di fornire una sintesi del documento, per semplificarne la lettura, porre in evidenza gli elementi di maggiore rilievo e di maggiore criticità e mettere i contenuti a disposizione di un pubblico più vasto .

[1] ***European Evaluation Network for Rural Development,*** *http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/en/*

Il nuovo orientamento della valutazione ex ante

1.1. Le funzioni e il campo di applicazione

La valutazione ex ante (VEA) fa parte del processo di sviluppo e di redazione di un Programma e dovrebbe agire come una sorta di specchio critico per le AdG, andando oltre la mera realizzazione di un esercizio obbligatorio. A tal fine, il processo d'interazione tra valutatore e AdG dovrebbe essere regolare e periodico per consentire la stesura del Programma attraverso bozze successive, che migliorino ad ogni passaggio, grazie a questo percorso di affinamento progressivo.
Il processo è dunque finalizzato ad analizzare se un Programma è stato progettato coerentemente alle esigenze del territorio su cui agisce, sfruttando al meglio le risorse disponibili per migliorare la vita delle comunità rurali e proteggere e migliorare l'ambiente rurale .

La valutazione dovrebbe fornire evidenze di supporto alla formulazione di un giudizio in merito ad alcuni aspetti centrali del Programma:

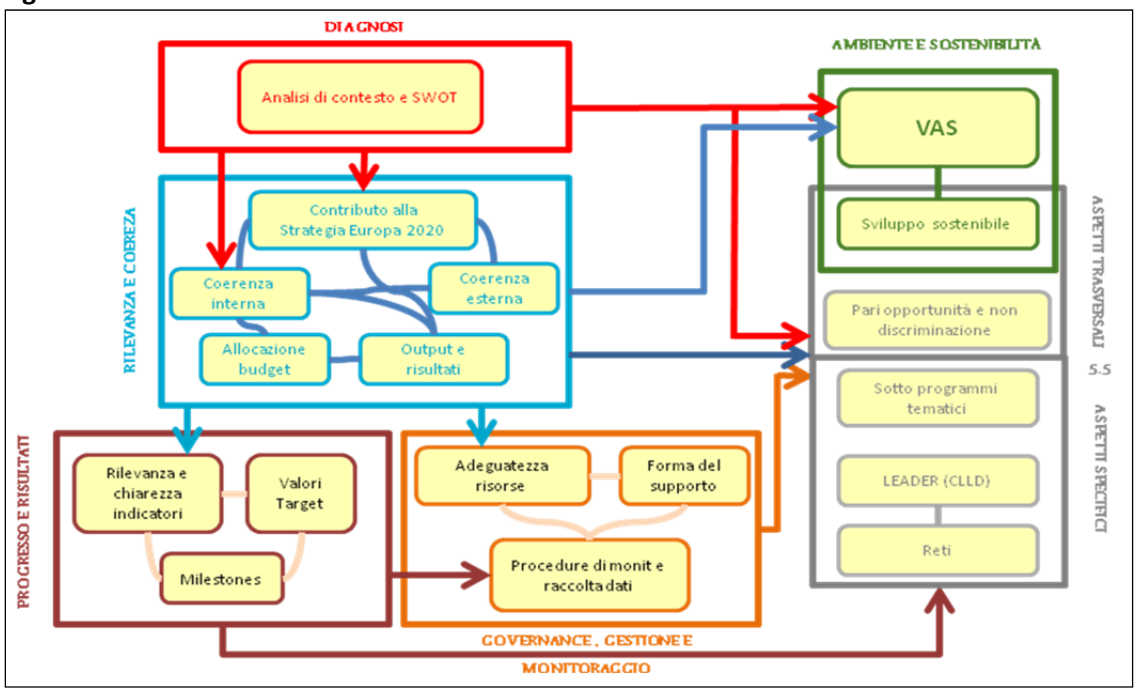
- la capacità di leggere e diagnosticare i fabbisogni del territorio;
- la pertinenza della strategia e degli obiettivi proposti rispetto alle esigenze individuate;
- la coerenza dell'approccio rispetto alle altre politiche che agiscono sul territorio;
- la fondatezza dei risultati e degli impatti attesi, rispetto alle ipotesi formulate e alle risorse disponibili;
- la capacità di attivare adeguate procedure di monitoraggio per verificare l'attuazione del Programma e quantificarne risultati e impatti e progressi.

In termini operativi, le attività di valutazione ex ante possono essere aggregate in differenti fasi tematiche, seguendo le indicazioni riportate in modo puntuale all'art. 48 della bozza di Regolamento Ombrello (Common Provisions Regulation- CPR, draft) e negli Artt. 9 e 84 della bozza di Regolamento sullo sviluppo rurale (Rural Development Regulation- RDR, draft) (cfr. capitolo 3.1). In estrema sintesi, dunque, la VEA dovrebbe affrontare (figura 1.1):

- la fase di diagnosi (SWOT);
- l'analisi di rilevanza e coerenza;
- la misurazione dell'avanzamento dei risultati,
- l'analisi delle strutture di governance e gestione dei processi e del Programma;
- alcuni aspetti puntuali di carattere orizzontale, come le pari opportunità;
- la Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

La valutazione ex ante deve inoltre dare evidenza delle relazioni esistenti tra i diversi temi, come esemplificato nel grafico seguente (le frecce indicano lo svolgimento del percorso in senso logico- cronologico).

Figura 1.1 – Il flusso di attività nella valutazione ex ante



Fonte: EENRD, 2012 draft

Box - Le principali novità rispetto alla valutazione ex ante 2007-2013

- La VEA diviene un processo maggiormente integrato nel percorso di progettazione del Programma e coinvolge il valutatore fin dalle fasi iniziali.
- Le relazioni tra Autorità di Gestione e valutatore sono impostate in modo da rendere il processo valutativo efficiente e condurre a un risultato migliore e, soprattutto, utile.
- Gli aspetti da valutare sono più ampi e vanno al di là della strategia e del contenuto del Programma, inserendo la valutazione sull'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa (come requisiti per la condizionalità ex ante).
- È previsto un maggiore coinvolgimento degli stakeholder, con un ruolo più attivo.
- Il processo della VEA è fortemente connesso ai percorsi di programmazione paralleli (ad esempio con la programmazione regionale e la stesura dell'Accordo di partenariato).

1.2. Le linee guida per la valutazione: struttura e contenuti

Anche se i lavori per la predisposizione dei futuri PSR sono ormai avviati, la discussione in merito agli aspetti legali e regolamentari stanno ancora proseguendo. La Commissione infatti non ha ancora definito tutti i dettagli tecnici e gli aspetti attuativi, tra cui le procedure di coordinamento tra lo sviluppo rurale e il Quadro Strategico Comune. Il quadro resta, quindi, caratterizzato da una rilevante complessità e da numerose criticità e dubbi, ma è evidente la necessità di attivare a più presto la predisposizione dei Programmi e le attività che li accompagnano (figura 1.2): la valutazione ex ante, la Valutazione Ambientale Strategica, ma anche la stesura dell'Accordo di partenariato.
Le linee guida, nella versione presentata al XII Comitato di esperti di valutazione dello sviluppo

rurale[2], sono costitute da tre parti.

Scopi e struttura del processo di VEA. Questa prima parte è rivolta principalmente alle Autorità di Gestione. Il punto centrale è mostrare come la VEA, spesso considerata come un semplice obbligo, assume un importante valore di utilità nel disegno dei Programmi. Il capitolo, sostanzialmente, esamina e descrive i ruoli e le responsabilità degli attori coinvolti nel processo, le attività da sviluppare da parte delle AdG e i tempi in cui svolgerle e, infine, l'importanza delle raccomandazioni della VEA in relazione alla stesura del PSR e degli altri documenti di programmazione e valutazione.

Le attività e i contenuti della VEA. Questa parte è principalmente rivolta ai valutatori e ai funzionari delle Autorità di Gestione che seguono gli aspetti tecnici del processo valutativo. Il capitolo illustra l'oggetto di ogni singola attività, come indicato dalle bozze regolamentari, attraverso la discussione delle principali sfide da affrontare e la proposta di alcune soluzioni applicabili. Il capitolo, inoltre, offre alcune indicazioni sui metodi e gli approcci utili ad affrontare le diverse fasi. Questa parte del documento include anche la VAS e la valutazione delle reti.

La "cassetta degli attrezzi". Questa parte finale comprende alcuni strumenti per governare il processo di valutazione ex ante. Contiene un glossario, un *template* sui contenuti della VEA e della VAS, una scheda sui possibili giorni/uomo occorrenti per i processi, alcuni esempi di Evaluation Question e l'elenco (non definitivo) degli indicatori di contesto.

Figura 1.2 - I principali collegamenti tra le principali fasi tipiche dello sviluppo di un Programma e le principali fasi di valutazione ex ante

Fasi tipiche di un processo di programmazione	Fasi tipiche di un processo di valutazione ex ante
Determinare gli obiettivi generali del Programma e le principali questioni che dovrebbe affrontare	Analizzare i risultati delle valutazioni precedenti (fattori che influenzano l'attuazione e l'efficacia della politica e dei problemi di valutabilità)
Analizzare il contesto territoriale su cui agisce il Programma (needs assessment)	Esprime un giudizio sulla SWOT: punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce del territorio
Predisporre l'architettura del Programma, seguendo il logical framework, soprattutto in termini di obiettivi e priorità	Valutare la logica e la coerenza, interna ed esterna, della strategia
Individuare e definire le misure e le azioni ammissibili e stimare gli effetti possibili	Valutare l'allocazione delle risorse finanziarie e gli impatti previsti
Proporre il sistema di valutazione e monitoraggio	Esaminare le opzioni di valutazione e monitoraggio
Redigere il Programma e avviare le consultazioni con le parti interessate	Compilare il rapporto di valutazione ex ante

Fonte: nostre elaborazioni su EENRD, 2012 draft

Le linee guida si concentrano sugli elementi obbligatori che devono essere affrontati: tuttavia, tali indicazioni non dovrebbero essere considerate come esaustive. Le Autorità di Gestione possono infatti includere nella valutazione anche altri aspetti specifici, legati a un singolo Programma o a un territorio, al fine di ottenere il massimo contributo possibile dall'esercizio ex

[2] *Resoconto e documenti del XII Incontro del Comitato degli Esperti di valutazione dello Sviluppo Rurale* http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9347

ante. Le AdG sono perciò incoraggiate ad ampliare il campo di applicazione della ex ante per soddisfare le loro esigenze conoscitive specifiche.

2. Il processo di valutazione: obiettivi, fasi e ruoli

2.1. La programmazione e la valutazione

Nella parte direttamente rivolta alle Autorità di Gestione, le linee guida riportano lo scopo della valutazione ex ante e le principali indicazioni su come organizzare e coordinare il processo. Si ricorda che è obbligatorio soddisfare i requisiti stabiliti per la presentazione del Programma di sviluppo rurale, inserendo la VEA come allegato, ma soprattutto è di estrema rilevanza rendere l'attività valutativa il più utile possibile al miglioramento della progettazione del PSR[3]. Infatti, come già ricordato, la VEA deve essere più di un esercizio obbligatorio nell'ambito della gestione dei Fondi: il ruolo chiave della valutazione ex ante è di contribuire allo sviluppo di un Programma allineato alle reali esigenze del territorio da un lato, e alle priorità comunitarie dall'altro (figura 2.1).
Anche se le linee guida non sono in grado di trattare in modo esauriente ogni singolo aspetto del processo di valutazione ex ante, esse possono essere utilizzate come bussola per affrontare alcune questioni rilevanti, facendo tesoro anche delle criticità più frequentemente riscontrate nei passati periodi di programmazione.

Corrispondenza tra fabbisogni, strategia e obiettivi

La valutazione ex ante ha lo scopo di contribuire a garantire che quanto proposto nel Programma segua un'impostazione logica chiara e sia giustificato dall'analisi del contesto: le priorità proposte, gli obiettivi, le misure e le dotazioni di risorse dovranno essere adeguate alle esigenze rilevate (e definite nel needs assessment) e alle priorità comunitarie.
La valutazione ex ante diventa così un primo momento di verifica del Programma, volto ad esaminare, e a proporre dei miglioramenti, in merito ai seguenti aspetti fondanti del PSR:

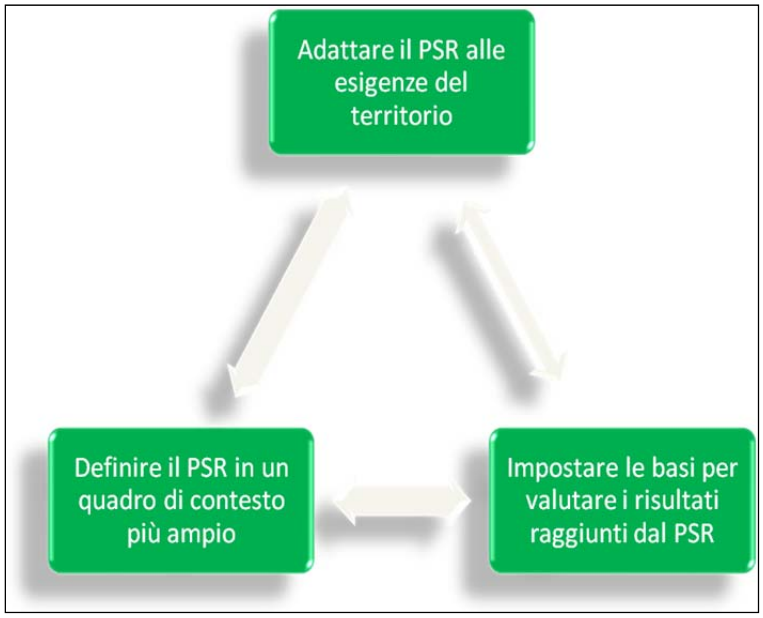
- completezza e adeguatezza dei fabbisogni rilevati;
- corrispondenza tra obiettivi ed esigenze individuate;
- coerenza tra la strategia, le attività e l'allocazione delle risorse proposte nel programma rispetto alla raggiungibilità degli obiettivi;
- idoneità delle procedure di coinvolgimento degli attori principali.

Oltre all'attenzione verso la logica d'intervento, anche gli elementi di natura procedurale rivestono particolare importanza nel processo di avvicinamento del programma al territorio; per questo motivo tali elementi dovrebbero essere sottoposti ad una lettura critica e ad un giudizio valutativo per formulare eventuali raccomandazioni e revisioni. Tra questi aspetti rientrano, ad esempio, i meccanismi di *delivery*, le procedure amministrative (come ad esempio la strutturazione dell'iter delle domande e la predisposizione delle *application form*) e le attività di monitoraggio, atte a verificare la corretta attuazione del Programma e la capacità di raggiungere gli obiettivi stabiliti.
E' quindi fondamentale svolgere la valutazione durante le fasi preliminari di stesura del Programma, accompagnando il processo sino alla stesura finale del documento: il supporto dei

[3] *Le linee guida non sono vincolanti e le AdG possono scegliere o meno di utilizzare gli approcci e i metodi proposti e/o attivare altri processi, sempre a condizione che i legal basis siano soddisfatti. E' utile sottolineare che la Commissione, avendo la responsabilità di produrre una sintesi delle valutazioni ex ante, sarebbe facilitata in questo compito laddove vi fosse comparabilità ed una certa coerenza negli approcci alle singole valutazioni.*

valutatori, funzionalmente slegati dalla programmazione ed espressione di *expertise* specifiche, può consentire di migliorare il risultato finale. Una buona valutazione ex ante può suggerire metodi per utilizzare più efficacemente le risorse disponibili, definire meglio i risultati raggiungibili e migliorare il percorso implementavo.

Figura 2.1: Portata e finalità del processo di valutazione ex ante.



Fonte: EENRD, 2012 draft

Inserire il Programma in un quadro ampio

I PSR non sono gli unici interventi di *policy* attivi nei diversi territori. Uno dei ruoli della valutazione ex ante è quello di verificare che i vari strumenti attivati possano essere complementari e non in competizione o contraddizione tra loro. La valutazione ex ante deve pertanto tener conto sia delle possibili sinergie, sia delle potenziali sovrapposizioni tra gli effetti delle diverse politiche attivate sul territorio, e in particolare tra i due pilastri PAC (ad esempio sui redditi agricoli o sulla biodiversità- Mantino, 2012).
Il contributo specifico della valutazione ex ante è dunque quello di osservare e giudicare:

- la coerenza del PSR con le misure finanziate dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) nel I pilastro della politica agricola comune (PAC);
- l'interazione tra il Programma di sviluppo rurale e gli interventi attivati da altri fondi nazionali o regionali, fornendo indicazioni e suggerimenti sugli strumenti di sinergia e demarcazione;
- la coerenza e il coordinamento del PSR con i programmi di altri fondi del QCS (FESR, FSE, FEAMP e FC), nonché il contributo dello sviluppo rurale agli obiettivi della strategia comunitaria[4];
- l'efficacia delle procedure attivate sia per la corretta implementazione del Programma, sia per il coordinamento sinergico con tutti gli altri interventi.

[4] *A livello nazionale sarà l'Accordo di partenariato a riunire le strategie dei singoli programmi descrivendo le modalità previste per l'attuazione ed il coordinamento efficace ed efficiente delle diverse politiche.*

Impostare le basi per la costruzione di sistemi di monitoraggio e valutazione

La valutazione ex ante costituisce il primo passaggio nella costruzione del sistema di valutazione dei Programmi di sviluppo rurale per il periodo 2014- 2020.
Un processo condotto in modo adeguato rappresenta una solida base per le future attività di monitoraggio e valutazione. In questo senso, il contributo specifico della VEA è quello di:

- assicurarsi che siano inclusi nel Programma indicatori pertinenti alle indicazioni comunitarie e che siano adeguatamente quantificati;
- verificare che il needs assessment e la quantificazione agli indicatori comuni di contesto e di impatto siano stati effettuati su dati completi e aggiornati e contribuire a colmare le eventuali lacune;
- verificare che la quantificazione degli indicatori di output, di risultato e dei target sia realistica rispetto alle risorse assegnate;
- verificare la necessità di inserire nel Programma indicatori specifici e fornire supporto per la loro predisposizione;
- supportare la fase d'individuazione dei dati da raccogliere, la loro gestione e le modalità di utilizzo per descrivere i progressi del PSR;
- giudicare la logica d'intervento del programma e i modi per misurarne l'avanzamento, nell' ottica delle future attività di monitoraggio e valutazione;
- nel caso di programmi regionali, analizzare il legame tra i risultati del singolo PSR e il suo impatto generale[5].

2.2. Le fasi principali

La valutazione ex ante si configura sia come un'attività mirata alla formulazione di un giudizio indipendente, sia come un'attività di accompagnamento che vede il valutatore coinvolto insieme all'AdG ad affinare la stesura del futuro Programma.
Idealmente tale processo dovrebbe svolgersi durante tutto il periodo di programmazione, dalla preparazione del Programma, passando per la sua presentazione presso i servizi della Commissione e arrivando sino all'approvazione finale. Si deve inoltre sempre tener presente che la stesura del PSR è fortemente collegata alla predisposizione di altri strumenti di programmazione, come l'Accordo di partenariato, e di altri rapporti di valutazione come la VAS (Romito, 2012). In altri termini:

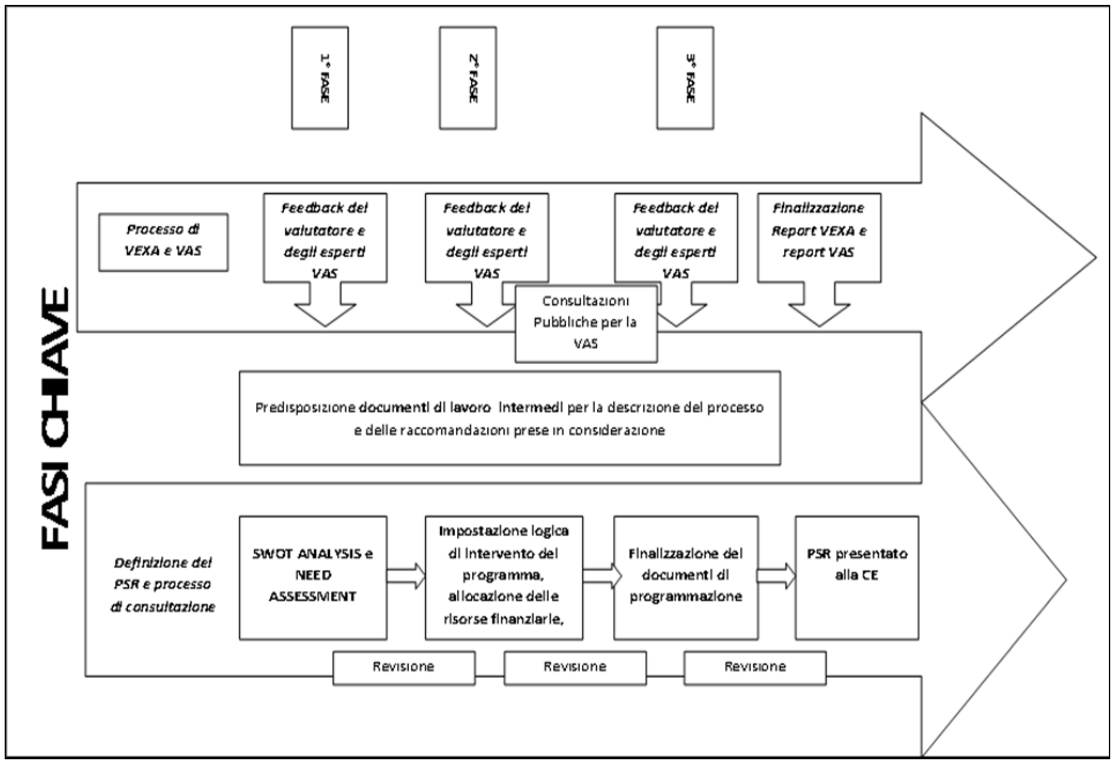
- il PSR deve essere strutturalmente legato all'Accordo di partenariato;
- la valutazione ex ante deve essere strutturalmente collegata con il PSR;
- la VAS deve essere strutturalmente collegata con la valutazione ex ante.

In questo percorso si possono evidenziare alcuni momenti particolarmente rilevanti, e fortemente collegati fra di loro, riassumibili in tre fasi, durante le quali i valutatori ex ante dovrebbero essere particolarmente coinvolti e le loro raccomandazioni attivamente prese in considerazione per migliorare il disegno del PSR (figura 2.2). Per tenere traccia delle raccomandazioni formulate dal valutatore e delle modalità con cui sono state affrontate, si invita fortemente a documentare tale percorso con strumenti quali, ad esempio, il diario di

[5] *A questo riguardo si deve considerare che la maggior parte degli indicatori d'impatto dovrebbero essere calcolati esclusivamente a livello nazionale.*

bordo e predisporre anche documenti intermedi di valutazione (Bolli *et al.*, 2011) (cfr. capitolo 3.3).

Figura 2.2 – Le fasi e i momenti dei processi di programmazione e valutazione



Fonte: EENRD, 2012 draft

Fase 1: l'analisi SWOT e il needs assessment

L'Autorità di Gestione, in collaborazione con eventuali altri soggetti interni o esterni contrattualizzati, sviluppa l'analisi di contesto sul territorio e definisce l'analisi SWOT. Entrano a fare parte di questa fase del processo anche gli *stakeholder*, come organismi pubblici regionali e locali, Autorità Ambientali, parti economiche, ambientali e sociali. Essi sono chiamati a esprimersi in particolare sulle esigenze individuate e sui potenziali beneficiari.

Il valutatore ex ante, insieme agli esperti VAS, fornisce un giudizio di merito sulla coerenza e la completezza dell'analisi SWOT e sulla capacità di identificare in modo chiaro i principali fabbisogni, nonché un parere in relazione all'utilizzo degli indicatori di contesto.

Dopo aver ricevuto tali feedback e le eventuali proposte di modifica e stabilito come tenerne conto, l'AdG procede al riesame della SWOT e del needs assessment.

Fase 2: La costruzione della logica d'intervento

L'Autorità di Gestione, in collaborazione con eventuali altri soggetti, sviluppa la logica d'intervento del Programma e individua gli obiettivi, le misure e le relative azioni da attivare. L'AdG determina in questa fase anche l'allocazione delle risorse e stabilisce la quantificazione dei risultati previsti, la stima dei target e i valori delle *milestones*.

Gli *stakeholder* sono ancora coinvolti attivamente, per condividere la logica d'intervento e il processo di identificazione delle misure/azioni, nonché la determinazione degli obiettivi da raggiungere. Possono essere chiamati anche a esprimersi in modo puntuale sull'allocazione delle risorse, prima della decisione finale sulla ripartizione dei fondi. In questa fase gli

stakeholder possono proporre modifiche, anche sostanziali, alla logica d'intervento o alla struttura del Programma.
Il valutatore fornisce un feedback relativamente alla logica d'intervento formulata in base alle esigenze individuate sul territorio: ne esamina coerenza interna ed esterna, ripartizione delle risorse e contributo atteso rispetto alla strategia Europa2020. Fornisce un parere su pertinenza, chiarezza e adeguatezza delle stime degli indicatori proposti, nonché sull'attendibilità dei valori target e delle *milestones*. In questa fase vengono, infine, verificati preliminarmente alcuni elementi legati alla condizionalità ex ante, come la capacità amministrativa.
Dopo aver ricevuto i commenti e le proposte del valutatore, l'AdG può decidere di rivedere la logica d'intervento, gli stanziamenti previsti per gli interventi, gli obiettivi e le tempistiche. Qualora fossero apportate revisioni significative alla strategia complessiva del PSR, tali cambiamenti dovrebbero essere riproposti anche al partenariato, attraverso un ulteriore passaggio consultivo con gli *stakeholder*.

Fase 3: La gestione e la governance e la finalizzazione del Programma
L'Autorità di Gestione, insieme ad altri soggetti specifici, come l'Organismo Pagatore, ed eventualmente con l'ausilio di esperti esterni, completa il Programma alla luce di quanto emerso dall'analisi degli elementi obbligatori stabiliti nei Regolamenti comunitari (ad esempio, la capacità amministrativa necessaria per l'attuazione del programma).
In questa fase il valutatore fornisce un feedback conclusivo sulla bozza di Programma nella sua interezza e redige la relazione finale della VEA, che incorpora anche l'esito della VAS.
L'AdG predispone il documento finale, tenendo conto delle raccomandazioni formulate dagli altri soggetti coinvolti. Tutte le raccomandazioni avanzate dal valutatore durante il processo, e le modalità con le quali sono state affrontate, dovrebbero essere adeguatamente riportate. Infine, l'Autorità di Gestione presenta ai servizi della Commissione il Programma completo degli allegati, compresa la relazione di valutazione ex ante.

2.3. I ruoli e le responsabilità degli attori coinvolti

I ruoli e le responsabilità delle parti interessate nel processo di programmazione e di valutazione dovrebbero essere chiaramente definiti in un'ottica di collaborazione e condivisione delle attività.
In particolare **l'Autorità di Gestione** è responsabile di:

- gestire la preparazione e la stesura del Programma di sviluppo rurale e degli eventuali sottoprogrammi tematici;
- realizzare l'analisi dei fabbisogni e la SWOT;
- organizzare e facilitare un processo trasparente di consultazione con gli stakeholder, assicurando flussi d'informazione e comunicazione adeguati;
- individuare e contrattualizzare tempestivamente il valutatore ex ante e gli esperti VAS;
- predisporre il piano di valutazione (da presentare contestualmente alla presentazione del PSR);
- presentare il PSR alla Commissione europea, compresa la descrizione delle condizionalità ex ante.

In queste attività l'AdG può essere supportata da altri soggetti in grado di fornire conoscenze specifiche per la definizione del contenuto del Programma. Potrebbero partecipare al processo anche altri attori, soprattutto in relazione alle connessioni con altri interventi sul territorio, ad

esempio potrebbe essere attivata una cabina di regia regionale o un comitato di indirizzo comune. Un ruolo particolare riveste l'Autorità ambientale, coinvolta in modo specifico nella Valutazione Ambientale Strategica. L'Autorità ambientale dovrebbe avere la responsabilità, ad esempio, delle consultazioni transfrontaliere e di avviare e organizzare tutte le consultazioni delle parti interessate e legate alla VAS.

Soggetti di governance della valutazione

Al fine di gestire il processo in modo efficace, si raccomanda la creazione di un gruppo direttivo (o steering group) della valutazione, composto da rappresentanti dei principali soggetti coinvolti (Autorità di Gestione, Organismo Pagatore, valutatori, partner socio-economici). Lo steering dovrebbe accompagnare il processo di sviluppo del Programma, fornendo supporto organizzativo (indicazioni su tempi, tappe intermedie, risorse umane e finanziarie) e tecnico (conoscenze specialistiche, uso delle fonti informative). Deve inoltre essere un punto di riferimento per la prosecuzione del processo di valutazione durante la programmazione. In questa fase, le attività di supporto e orientamento dovrebbero principalmente riguardare i seguenti aspetti:

- raccolta delle informazioni e dei dati necessari a valutare la situazione di partenza;
- determinazione del needs assessment e della SWOT (anche in termini metodologici);
- predisposizione della logica d'intervento e definizione dell'allocazione delle risorse;
- disegno del sistema di governance e di gestione dei processi (*delivery*);
- disegno delle procedure di monitoraggio e valutazione (sistema degli indicatori, Piano di valutazione);
- integrazione della VAS;
- attivazione e animazione delle consultazioni pubbliche.

Gli Stakeholder rappresentano ed esprimono l'opinione delle parti coinvolte nell'esecuzione del PSR. Essi sono infatti i beneficiari diretti o indiretti dei Programmi, oppure i partner attivi nell'attuazione dei programmi, in linea con i principi di sostegno comunitario per i Fondi del QSC (Partnership and Multi-level Governance[6]). Questi soggetti devono essere coinvolti nei processi di definizione e valutazione del Programma, in particolar modo nella procedura di VAS. Le modalità di coinvolgimento possibili nei processi di consultazione e dialogo, sono sia attività strutturate come i focus group, sia momenti di comunicazione meno strutturati, come forum, incontri, seminari, blog via web, ...

Il valutatore è una figura esperta, funzionalmente indipendente dalle Autorità competenti per l'attuazione del programma. Il suo ruolo, contrattualizzato all'inizio del processo di programmazione, è quello di realizzare la valutazione ex ante e integrare la VAS, che può essere condotta in modo distinto dalla VEA (cfr. capitolo 3.2)

La Commissione europea utilizza la valutazione ex ante, la VAS e la descrizione del processo di interazione e di integrazione delle raccomandazioni del valutatore durante la fase di negoziazione che va dalla presentazione del Programma alla sua approvazione.

[6] *Art. 5 del CPR.*

Box – I rapporti tra Autorità di Gestione e valutatore

- La valutazione ex ante è una parte essenziale del processo di sviluppo del Programma. È necessario, pertanto, mantenere un equilibrio tra un atteggiamento critico e uno collaborativo, con un punto di vista strettamente esterno (specchio critico).
- E' essenziale una base comune di comprensione e coinvolgimento, ottenibile ricercando tempi e modalità adeguate, anche al di fuori delle normali discussioni tecniche
- E fondamentale stabilire relazioni basate su fiducia, trasparenza e comunicazione.
- È importante analizzare e pianificare chi deve essere coinvolto nel processo di progettazione del Programma e con quali modalità e tempistiche.
- Occorre rendere più semplice la gestione dei processi interattivi tra Programma, VEA e VAS. Una soluzione potrebbe essere suddividere in fasi il percorso, con eventuali prodotti intermedi di valutazione: (i) l'analisi SWOT e la valutazione dei bisogni, (ii) la costruzione della logica d'intervento, (iii) la governance e la gestione (cfr. capitolo 2.2).
- E' essenziale definire correttamente e adeguatamente le modalità di affidamento della valutazione ex ante in modo chiaro fin dall'inizio del processo: le soluzioni per rendere la valutazione realmente utile ed efficace possono essere molte e diverse fra loro e non esiste un modello unico a cui fare riferimento.

3. Indicazioni e procedure

3.1. La valutazione ex ante nei riferimenti normativi

Le disposizioni regolamentari che stabiliscono i requisiti per la valutazione ex ante sono fondamentalmente contenute negli articoli 9 (1) (a), 41 e 84 del Regolamento sullo sviluppo rurale, e nell'articolo 48 del Regolamento Ombrello. La tabella seguente fornisce una panoramica dei principali temi da affrontare all'interno di una valutazione ex ante dei Programmi e, in riferimento a tali indicazioni, dove vengono trattate all'interno del draft VEA, nonché la relativa base normativa (figura 3.1).

Figura 3.1 – I temi principali della valutazione ex ante in relazione ai riferimenti normativi

Tema / attività	Regolamento sullo sviluppo rurale	Regolamento Ombrello	Linee guida
Analisi fabbisogni e SWOT	Art. 84 "analysis" Art. 9(c)(iii)		Parte II. Capitolo 1
La logica dell'intervento: coerenza interna	Art. 84, "design of programme´s intervention" Art. 9 (1)(e), (f) , (g) e (m); 9(2)(b)	Art. 48.3(b)	Parte II. Capitolo 2.3
coerenza esterna		Art. 48.3.(d)	Parte II. Capitolo 2.3
Adeguatezza dei target	Art. 84 "Establishment of the programme targets" Art. 9 (1)(j); 9 (2)(c)	Art. 48.3(g)	Parte II. Capitolo 3.2
Qualità del disegno del Programma	Art. 9 (1)(a) e art. 84	Art. 48,1	Parte I. Capitolo 2 Parte II. Capitolo 5.4
Responsabilità della VEA	Art. 9.1(j);	Art 48,2	Parte I. Capitolo 2.4 Parte II. Capitoli 2-6
Contributo alla strategia EU 2020	Art. 84 Art. 9 (1)(c)(i) & (iii)	Art. 48, 3(a)	Parte II: Capitolo 2.2.
Allocazione delle risorse	Art. 9(1)(c)(ii)	Art. 48 3(c)	Parte II: Capitolo 2.6.
Rilevanza e chiarezza degli indicatori	Art. 9(1)(j) ; (2)(c)	Art. 48 3(e)	Parte II: Capitolo 3.1.
Contributo degli output ai risultati	Art. 84; Art. 9 (1) (c) e9 (2) (b)	Art. 48 3(f)	Parte II. Capitolo 2.5.
Forma del supporto	-	Art. 48 3(h)	Parte II. Capitolo 2.4
Risorse umane e delle capacità amministrative	Art. 9 (1)(n)(i,ii)	Art. 48 3(i)	Parte II. Capitolo 4.1
Monitoraggio; data collection; Evaluation Plan	Art. 9.1(n)(ii) e art. 79-86	Art. 48 3(j) Art. 49	Parte II. Capitolo 4.2
Raggiungimento delle milestones	Art. 9.1(d)	Art. 48 3(k)	Parte II. Capitolo 3.3
Pari opportunità	-	Art. 48 3(l)	Parte II. Capitolo 5.1
Sviluppo sostenibile	-	Art. 48 3(m)	Parte II. Capitolo 5.2
VAS	-	Art. 48 4	Parte II. Capitolo 6
LEADER (CLLD)	Art. 9 (1) (c)(viii) Art. 42-45	Art. 28-31, Art. 48.3(h)	Parte II. Capitolo 5.3
Reti rurali nazionali	Art. 9.1(g, p)	-	Parte II. Capitolo 5.4
Sotto programmi tematici	Art. 9 (2)	-	Parte II. Capitolo 5.5

Fonte: nostra elaborazione su EENRD, 2012, draft

3.2. La selezione del valutatore

Le relazioni e la divisione dei ruoli e delle responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti nella progettazione del Programma, nella valutazione ex ante e nella Valutazione Ambientale Strategica, dovrebbero essere chiaramente definiti fin dall'inizio del processo, nell'ambito di un capitolato d' incarico. Un progetto di lavoro chiaro e un'attività di comunicazione definita sono infatti fondamentali per stabilire la collaborazione tra tutti gli attori del processo di stesura del Programma. Il capitolato[7] dovrebbe specificare almeno i seguenti punti: le condizioni in base alle quali le valutazioni ex ante e VAS saranno condotte; i ruoli e le responsabilità; i contenuti, processi e tempi.

In merito al percorso di selezione dei valutatori, si possono individuare due modalità principali: l'affidamento in house o l'affidamento esterno via gara (figura 3.2). Nel primo caso, l'AdG contrattualizza per le attività di valutazione un'unità di valutazione interna, anche afferente alla stessa amministrazione ma funzionalmente indipendente. In genere, in questi casi il valutatore attiva poi specifici contratti con esperti per questioni puntuali (Cagliero, 2012; EENRD, 2009). Se si segue il percorso di un affidamento esterno *(outsourcing)* (EENRD, 2009) si può scegliere tra due opzioni: un unico bando per VEA e VAS, composto da due lotti, oppure con un eventuale subappalto della VAS; altrimenti due bandi separati per le due attività.

Figura 3.2- Le diverse modalità di affidamento degli incarichi di valutazione

Modalità di affidamento	Vantaggi potenziali	Svantaggi potenziali
Affidamento in house	Bassi costi amministrativi e relazionali; flessibilità e specializzazione; elevato coinvolgimento dell'AdG	Contenuto livello di indipendenza
Affidamento esterno		
Bando unico, eventuale VAS in subappaltato	Risorse organizzate in modo efficiente Consultazioni organizzate è più efficaci Migliore coordinamento dei processi	Controllo che tutte e due le valutazioni siano correttamente sviluppate Minore coinvolgimento degli STK Bacino di potenziali contraenti più limitato
Bando unico, ma due lotti separati	Migliore coordinamento del processo di consultazione Indipendenza tra gli approcci	Necessità di maggiori risorse Gestione più complessa
Due bandi separati	LA VAS è indipendente dalla VEA Più ampio spettro di soggetti interessati Maggiore specializzazione e approfondimento	Difficoltà a sincronizzare tutte le attività e i contenuti

Fonte: nostre elaborazioni su EENRD 2012, draft

Nella scelta tra le diverse opzioni per l'affidamento della VEA e della VAS, dovrebbero essere presi in considerazione i seguenti fattori:

- la dimensione del programma: se la dotazione finanziaria non è particolarmente elevata, può essere opportuno condurre un'unica gara per entrambi i servizi;
- il contesto giuridico dello Stato membro in materia di appalti pubblici e di contratti;

[7] *Nella parte III – toolbox, le linee guida riportano alcune indicazioni in merito ai contenuti di un capitolato di affidamento.*

- la divisione amministrativa e istituzionale dello SM (in particolare il ruolo delle Autorità Ambientali in relazione alla VAS).

3.3. Il diario di bordo

Un punto estremamente rilevante nella redazione del rapporto di valutazione ex ante e del capitolo dedicato alla valutazione nel Programma (cfr. capitolo 3.3), riguarda le raccomandazioni dei valutatori, come del resto già affrontato nell'attuale periodo di programmazione nell'allegato II, punto 4.2, del regolamento 1974/2006.

Per tutto il corso della ex ante, il valutatore dovrebbe puntualmente documentare il dialogo con l'AdG, che avviene tramite uno scambio continuo di dichiarazioni, commenti e suggerimenti sul futuro PSR. I singoli documenti di lavorazione non dovrebbero essere presentati come parte integrante della valutazione, neppure nelle sezioni deputate alla descrizione delle raccomandazioni per ogni specifico tema affrontato, tuttavia, un resoconto di come i valutatori VEA e VAS hanno contribuito allo sviluppo del Programma dovrebbe essere reso disponibile. Questo strumento potrebbe rivelarsi utile nell'ambito dell'iter di approvazione del Programma, poiché potrebbe facilitare la comprensione, da parte dei funzionari della Commissione Europea, delle motivazioni alla base di determinate scelte.

A questo proposito, le linee guida offrono una sorta di format di riferimento, che contiene una descrizione del processo, comprensivo dei principali incontri e della stesura dei diversi documenti intermedi. La presentazione dovrebbe essere corredata da una tabella (figura 3.3) che elenchi le specifiche raccomandazioni formulate sui diversi aspetti analizzati e che illustri il modo in cui se ne è tenuto conto nella revisione del Programma.

Figura 3.3 – La tabella di sintesi delle raccomandazioni del valutatore ex ante

Data	Tema	Raccomandazione	Azione / reazione
Il needs assessment e l'analisi			
La costruzione della logica d'intervento			
La governance e la gestione			

Fonte: EENRD, 2012, draft

3.4. Una proposta di schema di rapporto di valutazione

Come indicato all'articolo 9 (3) della bozza di Regolamento sullo sviluppo rurale, la struttura dettagliata e la presentazione dei PSR saranno stabiliti mediante appositi atti, ancora non

disponibili. Tuttavia lo stesso articolo 9, al paragrafo 1 (a) riporta che la valutazione ex ante è compresa nel Programma.

In linea con l'attuale programmazione, il rapporto di valutazione ex ante dovrebbe essere presentato come un allegato del PSR, mentre nel testo del Programma dovrebbe essere previsto un capitolo dedicato alla valutazione. In ogni caso, le linee guida presentano e propongono, negli allegati, una sorta di *template* del rapporto di valutazione. Esso è composto da due sezioni, introdotte da una sintesi in inglese e una sintesi in lingua nazionale.

Sezione I: Introduzione

1. Finalità e obiettivi della valutazione ex ante;
2. La descrizione delle fasi della valutazione ex ante e dell'interazione tra il valutatore e l'AdG;

Sezione II: Il rapporto di valutazione ex ante

1. La valutazione del contesto e dei bisogni:
   - l'analisi SWOT, la valutazione dei bisogni e le lezioni apprese dalle precedenti programmazioni;
   - le raccomandazioni relative alla SWOT e valutazione dei bisogni.

2. La valutazione di pertinenza, coerenza interna ed esterna del Programma:
   - il contributo alla strategia Europa 2020; la coerenza con il QCS, l'Accordo di partenariato e gli altri strumenti pertinenti; la logica d'intervento; le forme di sostegno; le misure scelte per raggiungere gli obiettivi; la coerenza tra l'allocazione delle risorse e gli obiettivi; i sottoprogrammi tematici; le disposizioni per LEADER (CLLD); le disposizioni per la RRN; l'uso dell'assistenza tecnica;
   - le raccomandazioni concernenti la pertinenza e la coerenza del programma.

3. Misurare lo stato di avanzamento e dei risultati del Programma:
   - il piano degli indicatori; la quantificazione dei target; la quantificazione delle *milestones*, il sistema di monitoraggio e valutazione e il piano di valutazione;
   - le raccomandazioni relative alla misurazione dei progressi e dei risultati.

4. La valutazione delle modalità previste per l'attuazione del Programma:
   - l'adeguatezza delle capacità umane e amministrative per la gestione;
   - le raccomandazioni relative all'attuazione del PSR.

5. La valutazione dei temi orizzontali:
   - le pari opportunità e la prevenzione delle discriminazioni; sviluppo sostenibile;
   - le raccomandazioni relative ai temi orizzontali.

4. Alcuni aspetti puntuali per la valutazione ex ante

4.1. La SWOT e il needs assessment

L'analisi della situazione in termini di punti di forza, debolezza, opportunità e minacce (SWOT) è un prerequisito per la valutazione dei fabbisogni e la definizione degli obiettivi da affrontare ed è un momento di diagnosi a sé stante. L'analisi SWOT fornisce inoltre una cornice conoscitiva, all'interno della quale gli interventi proposti possono essere valutati in termini di pertinenza ed efficacia: essa deve, in altri termini, permettere di identificare chiaramente i fabbisogni più importanti da affrontare e gli strumenti dello sviluppo rurale più adeguati per soddisfarli. L'utilizzo degli indicatori di contesto nella predisposizione dell'analisi, infine, dovrebbe definire la *baseline* da utilizzare per le future valutazioni del Programma

Il valutatore ex ante è chiamato a esprimersi in merito alla capacità del PSR di identificare i fabbisogni del territorio, le interconnessioni esistenti tra i diversi fabbisogni e tra questi e la SWOT, le priorità principali. Si tratta, quindi, di un'attività di osservazione, analisi e giudizio sulle capacità del Programma di descrivere il territorio (identificandone appunto chiaramente punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce) e di strutturare un sistema adeguato di stima degli obiettivi da raggiungere. I fabbisogni identificati devono essere strutturati in base alle sei priorità dell'Unione europea per lo sviluppo rurale e le loro rispettive *focus area* (di seguito FA).

In sintesi, si richiede che la VEA sviluppi quattro aspetti principali, legati tra loro in senso logico e cronologico: valutare la completezza della SWOT; valutare ed eventualmente completare il quadro degli indicatori e i metodi di stima proposti; esaminare la coerenza della SWOT come di punto di partenza del needs assessment; valutare la coerenza globale del Programma.

Da fare	Da evitare
Valutare l'analisi SWOT e il needs assessment su tutti i requisiti richiesti Valutare che i partnerariato sia stato coinvolto in modo adeguato Valutare le interconnessioni logiche tra l'analisi SWOT e il needs assessment Prevedere indicatori specifici per tenere in considerazione le particolarità del territorio	Aggiornare la SWOT 2007-2013 in maniera acritica e meccanica, escludendo troppo presto aspetti che sembrerebbero irrilevanti in prima battuta o includendo priorità sorpassate Congelare la SWOT nei quadranti, senza riflettere sulle cause e sulle connessioni Non collegare la SWOT e il needs assessment Costruire una SWOT solo sugli indicatori comuni Non coinvolgere gli STK o coinvolgerli in modo passivo

Fonte: EENRD, 2012, draft

In termini operativi, dunque, la valutazione ex ante deve garantire che l'analisi SWOT e la valutazione dei fabbisogni:

- siano complete e forniscano un quadro esaustivo del territorio;
- si basino su dati appropriati (indicatori di contesto) e che rendano possibile il benchmark tra il territorio considerato e altri territori nel contesto nazionale e comunitario;

- siano logicamente interconnessi (i fabbisogni identificati devono essere giustificati dall'analisi SWOT);
- siano coerenti e complementari con i diversi livelli di programmazione;
- siano coerenti con la VAS;
- tengano conto delle sei priorità dello sviluppo rurale e di quelle trasversali della strategia UE 2020;
- consentano di identificare fabbisogni di particolari gruppi di stakeholder o di aree territoriali specifiche, anche per giustificare eventuali subprogrammi;
- tengano conto delle indicazioni derivanti dalle programmazioni precedenti;
- siano stati sviluppati in collaborazione con il partenariato.

4.2. Il sistema degli indicatori

La politica di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 sarà orientata ai risultati. Pertanto, l'utilizzo degli indicatori e la creazione di un adeguato sistema di misurazione rappresentano un punto fondamentale per valutare in che misura gli obiettivi previsti sono stati raggiunti sia dalle singole misure, sia dal Programma nel suo insieme.

Gli indicatori sono strettamente collegati alla logica d'intervento del Programma attraverso una catena causale: si parte dall'analisi dei fabbisogni, tramite gli indicatori di contesto e, fissando gli input, si stimano gli output (a livello di misura/operazione), i risultati (a livello di priorità e di focus area) e gli impatti (a livello degli obiettivi generali della PAC), raccordandosi con i descrittori del contesto iniziale. A fianco di questa catena si posizionano due nuove tipologie di indicatori, legati in particolare agli output e ai risultati: i target e le *milestones* (o indicatori di performance). Gli indicatori possono essere parte del quadro comune, e quindi avere natura obbligatoria, o possono essere specifici per il Programma. La figura 4.1 mostra il *logical framework* alla base del sistema degli indicatori e i diversi tipi e livelli di indicatori.

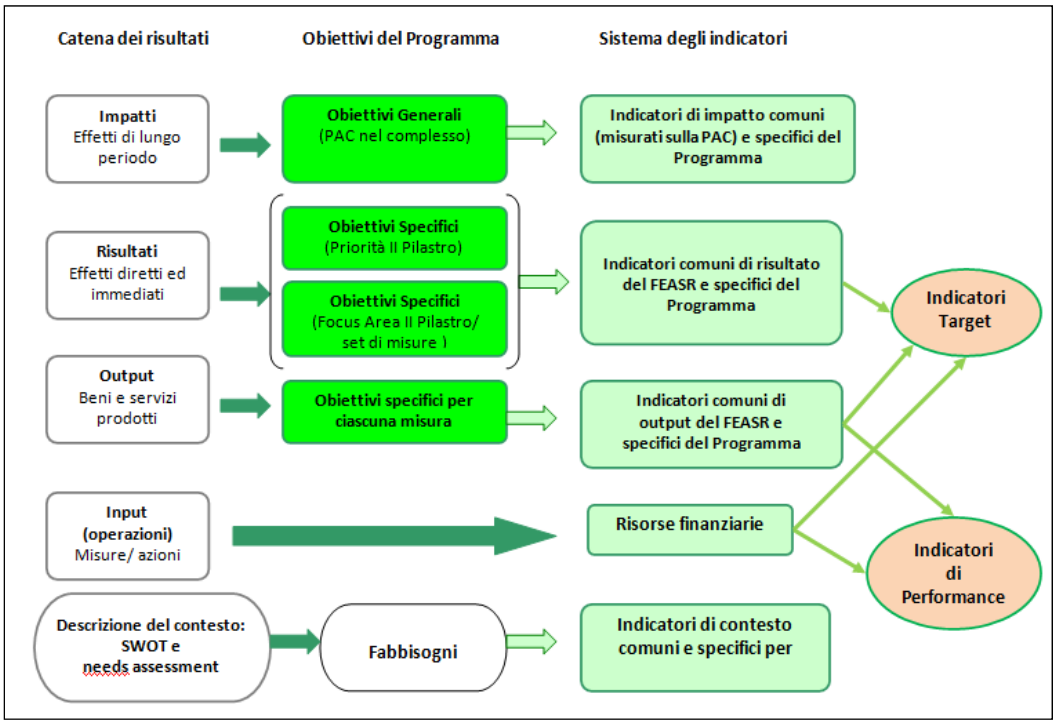
Nella fase di definizione del sistema degli indicatori, il ruolo del valutatore ex ante è di garantire che tutti gli indicatori comuni pertinenti alla logica d'intervento, alle priorità dello sviluppo rurale, alle FA e alle misure (operazioni) previste, siano stati inclusi. In merito agli indicatori specifici, la VEA dovrebbe valutare che questi siano SMART (Specifici, Misurabili, Attuabili, Realistici e Temporalmente stabiliti) e CLEAR (Chiari, Disponibili, e Robusti[8]).

Per quanto riguarda i valori degli **indicatori target,** la responsabilità di stabilirne i valori spetta all'AdG, mentre il valutatore ex ante deve verificarne le modalità di definizione e giudicarne la plausibilità in relazione alle azioni proposte e alle risorse impegnate, tenendo conto degli obiettivi quantificati a livello di FA.

In termini operativi, il valutatore deve assicurare che le fonti d'informazione utilizzate siano affidabili e che i metodi proposti per le stime siano rigorosi. Inoltre, l'attività di analisi non dovrà soltanto verificare se i valori target sono in grado di quantificare realmente gli obiettivi attesi, ma dovrebbe anche tenere conto dell'effetto di possibili elementi esterni al Programma, potenzialmente leggibili attraverso gli indicatori di *baseline.* Se ritenuto opportuno, il valutatore può formulare raccomandazioni per eventuali modifiche o revisioni delle stime, o suggerire l'inserimento di una verifica intermedia dei valori target, magari a seguito dell'avvio dei primi progetti.

[8] *Per "Robusti" s' intende basati su fonti statistiche ufficiali, e perciò affidabili.*

Figura 4.1 – Tipi e livelli di indicatori



Fonte: EENRD, 2012 draft

Una parte delle risorse assegnate a ciascun PSR verrà trattenuto in una riserva di efficacia, per essere erogato al raggiungimento delle *performance* stabilite attraverso le cosiddette ***milestones***, incluse nell'Accordo di partenariato. Queste sono, sostanzialmente, indicatori intermedi di target, che esprimono uno stato di avanzamento verso il raggiungimento dell'obiettivo.

La VEA ha il compito di valutare se i valori delle *milestones* proposti dall'Autorità di Gestione sono appropriati e realistici e se sono in grado di fornire un'indicazione affidabile sullo stato d'implementazione del Programma. Le linee guida consigliano di svolgere quest' attività in relazione ad altri passaggi del processo di valutazione, come la analisi del contributo del PSR agli obiettivi dell'Unione, della coerenza interna del Programma, del contributo degli output al raggiungimento dei risultati, della valutazione del sistema degli indicatori e della congruità dei valori target.

In termini operativi, il valutatore dovrebbe prima di tutto verificare che le *milestones* riguardino tutte le priorità del PSR. In una seconda fase, il valutatore dovrà poi giudicarne l'utilità e l'affidabilità. In sintesi sarà necessario prendere in considerazione:

- il probabile tasso di attuazione e di successo delle diverse misure;
- il tempo necessario per rendere operativi alcuni interventi (es. i servizi di consulenza);
- la durata dei progetti (es. gli investimenti in azienda);
- le criticità di avvio degli interventi (es. la selezione dei GAL per LEADER);
- il ciclo di implementazione di alcuni interventi (es. le misure agroambientali);
- la continuità di alcune azioni (es. le indennità compensative per le zone montane).

Da fare	Da evitare
Valutare che l'intero sistema degli indicatori, compresi target e *milestones*, risponda ai requisiti richiesti Giudicare la pertinenza e la rilevanza degli indicatori proposti per la quantificazione del raggiungimento dei diversi obiettivi Individuare le modalità di stima realmente utilizzabili e verificare che metodologie e assunzioni di partenza siano chiare e non ambigue Verificare che l'intero sistema sia il più semplice possibile (SMART e CLEAR) e che sia in grado di assicurare le informazioni necessarie Prendere spunto dalle esperienze passate e da eventuali *best practice* Prendere in considerazione il "ritmo di attuazione" del Programma	Accettare l'uso di troppi o troppo pochi indicatori, ostacolando in tal modo un'affidabile misurazione Non aprire le "black box" usate per la stima dei valori Non verificare assunzioni, metodi e fonti Accettare la quantificazione solo degli indicatori comuni, senza la proposta di indicatori specifici per il PSR Accettare valori troppo modesti o troppo ambiziosi

Fonte: EENRD, 2012 draft

4.3. Il Piano di valutazione

I Programmi di sviluppo rurale sono oggetto di monitoraggio al fine di seguirne regolarmente l'attuazione e i progressi verso gli obiettivi stabiliti. Pertanto, ogni Programma comprende un'analisi dei fabbisogni in materia di monitoraggio e valutazione, una descrizione del sistema di monitoraggio e delle modalità di raccolta dei dati, nonché un Piano di valutazione (EP). Questo ultimo è un elemento nuovo della prossima programmazione e i contenuti minimi devono essere ancora specificati con un apposito atto esecutivo.

Il valutatore ex ante è tenuto a esaminare la validità delle procedure di monitoraggio e valutazione del Programma e di raccolta delle informazioni necessarie alla valutazione *during the programme* e, soprattutto, l'adeguatezza del contenuto del Piano di valutazione, nonché l'attribuzione di risorse per i processi valutativi (EENRD, 2012b).

In merito all'EP, la VEA dovrebbe assicurare che il Piano sia conforme ai requisiti minimi, che sia chiaro, completo e utilizzabile per impostare le future attività di valutazione e che il funzionamento del sistema di monitoraggio sia adeguato in termini di completezza e flessibilità. Il valutatore deve considerare inoltre, se i contenuti proposti nell'EP sono coerenti e adeguati alle esigenze conoscitive sia dell'Autorità di Gestione che dell'UE. Un elemento da porre in evidenza è quello relativo alla gestione e alla *governance* delle attività di valutazione: la VEA dovrebbe giudicare se tali aspetti, oltre alla qualità, la comunicazione e l'utilizzo dei risultati della valutazione, sono stati affrontati in misura sufficiente, tenendo conto anche degli stimoli derivati dalla partecipazione attiva del partenariato (Bolli *et al.*, 2010). Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta anche al giudizio sull'adeguatezza delle risorse stanziate per finanziare le attività valutative proposte.

Da fare	Da evitare
Valutare le procedure per il monitoraggio, le modalità di raccolta di dati e il Piano per tutti i requisiti richiesti	Ritenere che è troppo presto per esaminare il Piano, e che comunque funzionerà perfettamente
Analizzare le esigenze informative derivanti dal Piano di valutazione	Non prendere in considerazione tutti gli elementi dell'EP (contenuti, governance e gestione, uso dei risultati, comunicazione,…)
Analizzare che il sistema di monitoraggio sia efficiente (es. utilizzo delle *application form*)	Presumere che la raccolta delle informazioni necessarie alla valutazione avvenga in modo automatico
Valutare che il partenariato (in particolare il Comitato di sorveglianza) sia coinvolto in modo attivo e adeguato	Presumere che il sistema di monitoraggio fornirà "spontaneamente" le necessarie informazioni

Fonte: EENRD, 2012, draft

Relativamente alla completezza del Piano, il valutatore dovrebbe giudicare se per la sua strutturazione sono stati presi in considerazione gli elementi minimi per il suo funzionamento:

- obiettivi e finalità;
- governance (es. steering group, unità di coordinamento, …) e gestione del processo;
- tematiche da affrontare, questioni valutative e relativi task, in base alle priorità del PSR, ai sottoprogrammi tematici, ai temi trasversali;
- strategia e approcci valutativi;
- criteri di qualità della valutazione;
- tipologia e modalità di raccolta dei dati;
- coordinamento con altre valutazioni (I pilastro, fondi del QCS, altri studi pertinenti);
- requisiti specifici per la valutazione di LEADER;
- strategia di comunicazione e utilizzo dei risultati della valutazione;
- prodotti di valutazione;
- cronoprogramma delle attività ;
- allocazione delle risorse.

Riferimenti

- EENRD (2009) *Preparing for the mid-term evaluation of the rural development programmes. A survey of the Member States*, Brussels.
- 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., Cagliero R., Cristiano S., Monteleone A. (2011), *Il futuro dei sistemi di monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo rurale: alcune riflessioni*, Rete Rurale Nazionale, Roma.
- Cagliero R. (2012), *La governance nella valutazione dello sviluppo rurale*, Phd thesis, Università di Torino.
- Cagliero R., Cristiano S (a cura di) (2012, draft), *Monitorare e valutare i programmi di sviluppo rurale: metodi e strumenti,* Roma.
- Common Provisions Regulation COM(2011) 615 (draft).
- Rural Development Regulation COM(2011) 627/final/2 (draft).
- EENRD (2012, draft), *Getting the most from your RDP: Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs*, Brussels.
- EENRD (2012b), *Newsletter of the Good Practice Workshop "From Ongoing Evaluation towards the Evaluation Plan*" - Vienna, Austria - 14 May 2012.
- EENRD (2012a), *Newsletter of the Good Practice Workshop "Drafting Terms of Reference for ex ante evaluations*" - Brussels, 1 March 2012.
- Mantino F. (2012), *Alla ricerca dell'integrazione perduta tra aiuti Pac, sviluppo rurale e politiche di coesione nella riforma 2014-2020*, in *Agrieregionieuropa*, n. 29, giugno 2012.
- Romito G. (2012), *Gli strumenti di programmazione per la politica di sviluppo rurale 2014-2020*, in *Agrieregionieuropa*, n. 29, giugno 2012.

Lista degli acronimi

QCS: Quadro Comune Strategico
VEA: Valutazione ex ante
VAS: Valutazione Ambientale Strategica
AdG: Autorità di Gestione
PAC: Politica Agricola Comune
EENRD: European Evaluation Network for Rural Development
SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Forze, debolezze, opportunità, rischi)
PSR: Programma di Sviluppo Rurale
SM: Stato membro
EP: Evaluation Plan (Piano di valutazione)
GAL: Gruppo di Azione Locale
FA: Focus area
STK: Stakeholder (portatori di interesse)

Glossario

- **Accordo di partenariato** L'Accordo di partenariato è un documento predisposto dallo SM con il coinvolgimento degli altri partner, in linea con l' approccio di *governance* multilivello, nel quale viene stabilita la strategia dello SM, le priorità e le modalità di utilizzo dei fondi rientranti nel QCS, di modo tale da perseguire la strategia europea di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. L'accordo viene approvato dalla Commissione a seguito di un processo di dialogo con lo SM e di una valutazione.

- **Analisi SWOT** SWOT è l'acronimo di Strenght- Punti di forza, Weakness- Debolezze, Opportunities- Opportunità e Threats- Minacce. L'analisi di questi quattro aspetti è ormai un metodo standard per l'analisi di contesto (in particolare per la descrizione delle condizioni iniziali) di una zona/ di un'area, di un settore, al fine di stabilire le priorità strategiche, gli obiettivi e le relative misure. Idealmente in questa analisi dovrebbero essere tenute in considerazione le opinioni di tutte le parte parti interessate. I punti di forza e di debolezza si riferiscono alla situazione presente ed agli aspetti negativi mentre, le opportunità e le minacce, vengono analizzati in prospettiva futura.

- **Beneficiario** Persona o organizzazione direttamente influenzata dall'intervento, in maniera diretta o indiretta. I beneficiari ricevono sostegno, servizi e informazioni, e utilizzano le agevolazioni create grazie all'intervento (ad es., una famiglia che usa una rete telefonica migliorata da un intervento pubblico; un'impresa che riceve assistenza o consulenza). Alcune persone possono essere beneficiarie senza necessariamente appartenere al gruppo designato come target dell'intervento. Allo stesso tempo, non tutto il gruppo di persone ammissibili all'intervento è composto solo da beneficiari.

- **Capacità Amministrativa** La capacità amministrativa è utilizzata come sinonimo di "capacità amministrativa ed istituzionale", così come definita nel glossario della DG REGIO, e si riferisce alla capacità delle amministrazioni pubbliche di identificare e risolvere i problemi di attuazione dei programmi. La capacità è legata ad un insieme funzionale di condizioni che permettono (o meno) alle strutture di seguire i programmi con maggiori performance. Queste condizioni sono legate ad importanti fattori quali le risorse umane disponibili, la diffusione delle tecnologie ICT, la capacità di collaborare tra diverse istituzioni, etc…

- **Coerenza** La caratteristica grazie alla quale può essere trovata complementarietà o sinergia all'interno dello stesso programma o in relazione tra questo ad altri programmi. La coerenza interna si riferisce alla corrispondenza fra le risorse stanziate per un programma ed i suoi obiettivi. La coerenza esterna si riferisce alla corrispondenza fra gli obiettivi di un programma con quelli di altre attività/programmi correlati. Nei Regolamenti o nei working documents in lingua inglese, viene spesso utilizzata come sinonimo di *"consistency" (compatibilità)*.

- **Compatibilità** La caratteristica di corrispondenza, armonia e coerenza tra le diverse parti di un qualcosa di complesso. Nei testi giuridici europei e nei documenti di lavoro è spesso utilizzata come sinonimo di *"coherence" (coerenza).*

- **Complementarità** La caratteristica di molti interventi (o di più componenti di un intervento) di contribuire al conseguimento di uno stesso obiettivo.

- **Condizionalità *ex- ante*** La condizionalità ex-ante è volta a garantire che ci siano le

condizioni necessarie per la realizzazione degli investimenti. Si possono identificare quattro tipi di condizionalità: (i) regolamentare, (ii) strategica, (iii) infrastrutturale, (iv) istituzionale. I presupposti regolamentari riguardano principalmente il recepimento della Legislazione Europea. La condizionalità strategica è legata alla presenza di quadri strategici per gli investimenti mentre quella infrastrutturale presuppone la presenza di investimenti per le grandi infrastrutture. La condizionalità istituzionale mira infine a garantire la capacità e l'efficacia istituzionale ed amministrativa.

- **Domanda valutativa** Domanda posta, solitamente da chi commissiona l'attività di valutazione (committente) che necessita della risposta da parte dei valutatori. Le domande valutative possono essere presentate nei "term of reference" dei progetti valutativi. Le domande di valutazione hanno tre dimensioni: descrittiva (cosa accade?), causale (in che misura, ciò che è avvenuto, è realmente un effetto dell'intervento?) e normativo (l'effetto dell'intervento è soddisfacente?).

- **Efficacia** La misura in cui gli obiettivi perseguiti da un intervento sono realizzati. Un indicatore di efficacia è calcolato rapportando un output, un risultato o un indicatore d'impatto ad un obiettivo quantificato.

- **Gestione della valutazione** La gestione della valutazione è l'impegno a coordinare i processi ed a gestire le risorse con l'obiettivo di ottenere una valutazione efficace.

- **Governance della valutazione** Il processo di governance della valutazione è l'insieme di tutti quegli accordi istituzionali volti alla gestione del processo di valutazione per assicurare la realizzazione di processi efficaci capaci di sfruttare in pieno le informazioni generate dai sistemi di monitoraggio e valutazione. Tali accordi istituzionali devono avere tre requisiti: sviluppare una policy ed una serie di linee guida per la valutazione; garantire imparzialità ed indipendenza; assicurare il collegamento tra i risultati della valutazione ed il futuro delle attività.

- ***Governance*** La governance può essere intesa come un esercizio di autorità economica, politica ed amministrativa per gestire gli affari di un paese a tutti i livelli. Questa comprende i meccanismi, i processi e le istituzioni attraverso le quali i cittadini ed i gruppi di interesse, esercitano i loro diritti legali, rispettano gli obblighi e mediano le loro differenze. A differenza di definizioni meno recenti o più ristrette, il termine non indica solo ciò che un governo può porre in essere, ma anche le strutture create e le azioni intraprese verso il partenariato, la società civile ed il settore privato.

- **Indicatore comune** Nell'ambito dello sviluppo rurale, il set di indicatori comuni, vincolante per tutti gli Stati Membri, serve a misurare i risultati conseguiti ed i cambiamenti ottenuti sia a livello di singolo PSR sia a livello europeo.

- **Indicatori specifici di Programma** Gli indicatori comuni potrebbero non riflettere tutti gli effetti delle attività di un Programma, per questo le Autorità di Gestione degli SM sono invitate ad integrare tale set comune definendo indicatori supplementari per catturare la più vasta gamma di effetti previsti di un programma (in particolare legati alle priorità nazionali e alle misure specifiche locali).

- **Indicatori target** Per ciascuna focus area, individuata in base alle sei priorità dello sviluppo rurale, vengono stabiliti degli indicatori target a livello comunitario. Gli indicatori target dovrebbero essere collegati in maniera diretta agli interventi dei PSR, minimizzando gli effetti dei fattori esterni. Questi indicatori dovrebbero tali da essere

facilmente e regolarmente monitorati durante tutto l'arco della programmazione, minimizzando le informazioni da richiedere a beneficiari ed amministrazioni. Per la maggior parte, gli indicatori target saranno definiti a livello di risultato, con l'eccezione della priorità 1 –che è trasversale rispetto alle altre, i cui risultati si otterranno dalla somma dei risultati delle altre priorità. Per le focus area ricadenti nella priorità 1, gli indicatori target saranno definiti a livello di output.

- **Logica d'intervento** Strumento metodologico che stabilisce il nesso logico tra gli obiettivi del programma e le azioni previste. Mostra il collegamento concettuale tra gli input e gli output dell'intervento e, conseguentemente, con i suoi risultati ed impatti. In questo modo la logica d'intervento permette la stima del contributo di una misura alla realizzazione dei suoi obiettivi.

- **Meccanismi di Governance** I meccanismi di governance includono le relazioni normative, istituzionali e contrattuali volte a rendere la collaborazione tra i diversi soggetti (pubblici e non) più efficaci per il raggiungimento di obiettivi comuni di interesse pubblico. Gli accordi istituzionali possono essere intesi come quelli conclusi esclusivamente tra soggetti organizzati (pubblici e non), che escludono il diretto coinvolgimento degli altri stakeholder della società civile.

- **Milestones** I valori milestones esprimono l'avanzamento del programma rispetto alle priorità per le quali sono stabiliti i target. Per lo sviluppo rurale si intendono definire degli indicatori comuni di performance, sulla base degli indicatori di output, stabilendo poi le milestones per ciascuna priorità. Sarà l'Autorità di Gestione a proporre dei valori adeguati per ciascuna milestone rilevante, nonché le azioni e le risorse riservate per ciascuna priorità. I milestones sono distinti dagli indicatori target, laddove il "performance framework" costituisce un link tra di loro: "nel caso in cui ci siano delle lacune/ un deficit nel conseguimento delle milestones o degli indicatori target, la Commissione può decidere di sospendere i pagamenti del Programma o, al termine del periodo di programmazione, applicare delle rettifiche finanziarie, al fine di garantire che il Bilancio dell'Unione non sia utilizzato in modo dispendioso o inefficiente".

- **Performance Framework** Per ciascun programma rientrante all'interno del QCS, il performance framework è definito al fine di monitorare i progressi verso gli obiettivi e la realizzazione dei target nel corso del periodo di programmazione. La Commissione dovrebbe procedere ad una verifica dei risultati, in collaborazione con gli SM. Una riserva di performance deve essere prevista e successivamente assegnata nel 2019 se le milestones e i valori degli indicatori target sono stati raggiunti.

- **Piano di Valutazione** Il piano di valutazione definisce le attività di valutazione comprese le disposizioni istituzionali (governance della valutazione) e di gestione (gestione della valutazione) per il programma durante l'intero periodo di programmazione. Per il periodo di programmazione 2014-2010, le Autorità di Gestione dei programmi dei cinque fondi rientranti nel QCS devono redigere il Piano di Valutazione. Per lo sviluppo rurale il piano di valutazione sarà incluso in ciascun PSR e deve essere conforme ai requisiti minimi stabiliti nell'*implementing act*.

PIANO STRATEGICO DELLO SVILUPPO RURALE
L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI

RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità
Direzione generale della competitività per lo sviluppo rurale

Via XX Settembre, 20 - 00187 Roma

reterurale@politicheagricole.gov.it
www.reterurale.it