



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale

Organizzazione della valutazione on going



2007-2013

1. Obiettivi del documento di lavoro	3
2. Il "governo" della valutazione in itinere.....	5
3. Dal "Piano unitario delle valutazioni" al "Piano della valutazione in itinere del PSR", fino al capitolato d'oneri	11
4. Dal Piano della valutazione al capitolato d'oneri	16
Riferimenti bibliografici.....	21

Il documento è stato realizzato dall'INEA nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale, Azione 1.1.2 Supporto alla realizzazione del sistema nazionale di monitoraggio e di valutazione

Cura del documento: Martina Bolli, Patrizia Fagiani, Alessandro Monteleone

1. Obiettivi del documento di lavoro

Le istituzioni, gli stakeholders, i rappresentanti della società civile, coinvolti direttamente o indirettamente nei processi di programmazione, esprimono sempre più l'esigenza di conoscere gli effetti derivanti dall'attuazione della politica di sviluppo rurale, sia per migliorare l'efficienza e l'efficacia degli strumenti di intervento attualmente utilizzati, sia per dimostrarne i risultati e gli impatti socio-economici e ambientali.

Proprio in questa direzione la valutazione può dare un contributo rilevante, favorendo lo sviluppo di una "buona politica", come è sottolineato anche dai Regolamenti comunitari e dalle linee guida del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione (QMCAV). La valutazione è, infatti, il luogo in cui si evidenziano i nodi critici dell'andamento del programma (sia a livello di processo che di effetti), ed è il punto di partenza per gli attori coinvolti per migliorare la qualità dell'attuazione del programma, eventualmente prevederne modifiche e migliorare la programmazione successiva.

Per quanto riguarda le attività di valutazione, i regolamenti sullo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 prevedono l'introduzione della valutazione in itinere (*on going*) dei programmi. Come nel precedente periodo di programmazione la valutazione è condotta da un valutatore indipendente sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione del PSR, che individua criteri e modalità di affidamento.

In particolare i regolamenti, pur non fissando esplicitamente un tempo limite per la selezione del valutatore indipendente, prevedono altresì che, a partire dal 2008, ciascuna Autorità di Gestione relazioni sull'avanzamento delle valutazioni in itinere all'interno del rapporto annuale di esecuzione, suggerendo in questo modo un percorso "virtuoso", che prevede la selezione del valutatore nel corso del primo anno di attuazione del programma. Tale percorso dovrebbe assicurare la realizzazione di un rapporto di valutazione intermedia alla fine del 2010 e di un rapporto di valutazione ex post alla fine del 2015¹.

La novità è evidentemente non assoluta e non rappresenta semplicemente una nuova modalità per soddisfare le esigenze conoscitive della Commissione, ma ha delle implicazioni di carattere organizzativo derivanti dal fatto che afferma e consolida alcuni concetti che possono favorire il soddisfacimento del prerequisito della qualità:

- la valutazione è un'attività che accompagna il programma nel corso della sua attuazione, non è quindi semplicemente un prodotto (rappresentato dal rapporto di valutazione), ma un processo che si realizza nel corso del tempo;

¹ E' necessario ricordare che tra le attività di valutazione, che le Autorità di Gestione devono prendere in considerazione, c'è anche la valutazione ex post dei PSR cofinanziati dal FEOGA-Garanzia nel periodo di programmazione 2000-06. Per approfondimenti: Commissione Europea, Ex post evaluation of rural development programmes 2000 – 2006, Information Note, Brussels, AGRI G 4/GCA D(2008) 3683.

- la valutazione pur accompagnando l'implementazione del programma non deve limitarsi ad analizzare i "processi", ma deve anche rilevare, descrivere e quando possibile misurare gli "effetti" derivanti dall'attuazione degli interventi;
- la valutazione di un programma è un'attività complessa, per cui è necessario prevedere per essa un tempo congruo a realizzarne le diverse fasi;
- per svolgere le attività di valutazione è necessario disporre di diverse tipologie di informazioni. La disponibilità dei dati provenienti dal monitoraggio² è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per valutare gli effetti degli interventi finanziati con i PSR. Questa attività, infatti, il più delle volte richiede l'osservazione diretta dei fenomeni.

Gli obiettivi di questo documento di lavoro sono quindi i seguenti:

- fornire delle indicazioni alle Autorità di Gestione dei PSR su come organizzare al meglio le attività di valutazione;
- contribuire alla formazione di una visione condivisa della valutazione come attività utile e necessaria alla formulazione e al ri-orientamento dei processi di programmazione e gestione dei PSR;
- supportare le Autorità di Gestione dei PSR nell'individuazione di una concreta domanda di valutazione;
- creare le condizioni perché i risultati delle valutazioni siano utilizzabili e rispondano, quindi, a un requisito essenziale di qualità, dove la qualità non deve essere intesa solo in termini di qualità dei dati e delle metodologie utilizzate, ma anche in termini di capacità dei risultati di generare un valore aggiunto in termini di conoscenza per gli attori interessati agli effetti della politica di sviluppo rurale.

Pur perseguendo questi obiettivi il documento ha carattere di indirizzo, non è quindi vincolante per le Autorità di Gestione dei PSR, in particolare per quanto riguarda le indicazioni di tipo organizzativo, che possono essere modulate in funzione delle specificità e dei fabbisogni regionali.

Box 1 – Le scadenze previste per le diverse attività di valutazione

Consegna Rapporto di Valutazione ex post PSR 2000-06 (Feoga Garanzia): <i>Responsabilità: Valutatore indipendente</i>	31/12/2008
Affidamento attività Valutazione in itinere PSR 2007-13: <i>Responsabilità: Autorità di Gestione</i>	31/12/2008
Resoconto attività di Valutazione svolte dal valutatore	

² Per approfondimenti: MiPAAF, Sistema nazionale di monitoraggio per lo sviluppo rurale, Informazioni minime da raccogliere e trasmettere a livello di singola operazione, 20 marzo 2008.

(all'interno della relazione annuale di esecuzione): <i>Responsabilità: Autorità di Gestione</i>	30/06/2008-2013
Consegna Rapporto di Valutazione intermedia PSR 2007-13: <i>Responsabilità: Valutatore indipendente</i>	31/12/2010
Consegna Rapporto di Valutazione ex post PSR 2007-13: <i>Responsabilità: Valutatore indipendente</i>	31/12/2015

2. Il "governo" della valutazione in itinere

Gli orientamenti comunitari sulla valutazione in itinere evidenziano 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"³.

Per ottenere dalle attività di valutazione dei risultati utilizzabili è fondamentale che l'Autorità di Gestione del programma "governi" la valutazione.

Governare la valutazione significa in primo luogo esprimere una chiara e propria domanda di valutazione, che segnala evidentemente la necessità, da parte di chi gestisce il programma, di avere risposte conoscitive specifiche, relative alle caratteristiche peculiari del territorio, degli attori e delle strutture e relazioni istituzionali, economiche, sociali.

I decisori politici, nonché coloro che affidano o gestiscono l'attività di valutazione, devono essere consapevoli di dover richiedere a chi realizza l'attività di valutazione risposte di qualità, intesa in termini di robustezza metodologica, comprensibilità e utilizzabilità.

Altrettanto importante è la capacità da parte dell'amministrazione di assicurare il confronto, diretto o indiretto, con il valutatore sull'oggetto della valutazione, sui dati e sui metodi utilizzati, sui risultati e sulle eventuali raccomandazioni.

Nello stesso tempo è anche necessario mettere il valutatore nelle condizioni di condurre al meglio le proprie attività, assicurando le risorse necessarie (tempo e budget), la disponibilità dei dati, la possibilità di relazionarsi con rappresentanti dell'Autorità di Gestione, la possibilità di contattare i beneficiari, ecc..

Infine, è importante creare le condizioni perché sia data adeguata diffusione ai risultati delle valutazioni nei Comitati di sorveglianza e in altre occasioni pubbliche.

³ QCMV Nota di Orientamento B – Linee Guida per la Valutazione.

Funzionale, in questo senso, è il coinvolgimento delle parti sociali ed economiche presenti sul territorio e l'individuazione di modalità di partecipazione per garantire un adeguato grado di coinvolgimento e la continuità di tale processo in tutte le fasi del ciclo di valutazione.

Per favorire il soddisfacimento delle suddette condizioni può essere opportuno prevedere la costituzione di:

- un' "unità di monitoraggio e valutazione del PSR" composta da funzionari dell'Autorità di Gestione;
- un "gruppo direttivo della valutazione del PSR" (*steering group*), la cui composizione può variare a seconda della funzione prevalente e la cui costituzione è anche prevista nei documenti di orientamento della Commissione.

Questi due soggetti ricoprono ruoli diversi ma complementari: la loro collaborazione e la combinazione delle rispettive responsabilità secondo le esigenze organizzative delle diverse Autorità di Gestione costituisce un requisito necessario nel percorso verso una valutazione di qualità. Nei due paragrafi successivi sono condotte alcune riflessioni circa la composizione, il ruolo e l'auspicabile divisione delle responsabilità tra unità di monitoraggio e valutazione e gruppo direttivo. Tali riflessioni dovranno essere adattate alle specifiche scelte organizzative regionali.

L'unità di monitoraggio e valutazione

L'unità di monitoraggio e valutazione dovrebbe essere parte integrante dell'Autorità di Gestione. Per garantire la piena operatività nei ruoli sotto indicati sarebbe opportuno assicurare un numero minimo di componenti compreso tra le 3 e 4 unità lavorative.

L'unità di monitoraggio e valutazione dovrebbe assicurare:

- l'impostazione regionale del sistema di monitoraggio;
- la verifica della qualità dei dati di monitoraggio;
- la trasmissione dei dati di monitoraggio a livello nazionale secondo le specifiche del documento "Informazioni minime da raccogliere e trasmettere a livello di singola operazione" (MiPAAF, gennaio 2008);
- la trasmissione dei dati di monitoraggio a livello comunitario secondo le specifiche del documento "Explanatory guidelines on how to complete the indicator tables for monitoring and evaluation of rural development programmes" (Commissione Europea, gennaio 2008);
- la gestione dei rapporti tecnico-amministrativi con il valutatore indipendente del PSR, compresa la fornitura di dati e informazioni necessarie allo svolgimento delle attività valutative;

- il coordinamento dei lavori del "Gruppo Direttivo della valutazione del PSR". E' bene evidenziare che l'attribuzione della responsabilità di coordinamento del Gruppo Direttivo può avere sia degli aspetti positivi, sia negativi. Se da un lato, infatti, può contribuire a orientare le attività di valutazione verso le esigenze conoscitive dell'Autorità di Gestione ed evitare la dispersione su temi in questo senso meno rilevanti, dall'altro può rappresentare una perdita di autonomia e indipendenza del Gruppo Direttivo;
- la raccolta delle esigenze conoscitive dell'Autorità di Gestione e la loro sintesi nella proposizione di domande valutative; tale attività deve essere svolta in coordinamento con il Gruppo Direttivo, il livello di interazione dipenderà dalla composizione e dal ruolo assegnato al Gruppo stesso;
- la redazione del capitolato d'oneri della valutazione, sulla base del piano di valutazione elaborato dal Gruppo Direttivo;
- l'interlocuzione con i responsabili della valutazione della politica di coesione unitaria e la partecipazione alla definizione del Piano di valutazione unitario regionale;
- l'interlocuzione con il Sistema Nazionale di Valutazione dello sviluppo rurale;
- il collaudo delle attività realizzate dal valutatore.

Nei contesti regionali in cui il Nucleo di valutazione regionale possiede adeguate responsabilità e composizione professionale per supportare i processi di valutazione dello sviluppo rurale, l'unità di monitoraggio e valutazione può prevedere la collaborazione e/o la partecipazione del Nucleo stesso.

Il Gruppo Direttivo

La Commissione Europea sottolinea il ruolo centrale di una valutazione di qualità (sia nel processo che nei prodotti) a sostegno dell'efficienza e dell'efficacia dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale. Gli Orientamenti Strategici Comunitari per lo Sviluppo Rurale (OSC) e il Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione (QCMV) sottolineano come anche il coinvolgimento e la cooperazione delle parti nello svolgimento della valutazione e nella condivisione e diffusione dei suoi risultati possa contribuire ad incrementare sia la qualità della valutazione che (e anche parzialmente in conseguenza) l'efficacia delle politiche di sviluppo rurale⁴.

Questo scopo è perseguito nel Sistema Nazionale di Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale da un Gruppo Direttivo (GD) che, secondo il disegno del QCMV, si pone come

⁴ "Lo scambio di buone pratiche e la condivisione dei risultati della valutazione possono contribuire in maniera decisiva all'efficacia dello sviluppo rurale." (Orientamenti Strategici Comunitari per lo Sviluppo Rurale).

interlocutore in grado da una parte di promuovere il coinvolgimento di tutte le parti interessate alla programmazione e all'attuazione del programma e di tutti coloro che ne subiranno gli effetti, e dall'altra di assistere con competenza i valutatori sul piano metodologico e del reperimento delle risorse, nonché di controllare lo svolgimento del processo valutativo (al di là degli aspetti tecnico-amministrativi, gestiti dall'Unità di Monitoraggio e Valutazione)⁵.

Il GD viene costituito all'inizio del periodo di programmazione e resta in carica durante tutto il periodo. Il GD interviene prima che la valutazione abbia inizio (contribuendo alla definizione dei requisiti di qualità e dei criteri di controllo), durante la valutazione stessa (attraverso il dialogo continuo con le parti e i valutatori) e una volta che i risultati sono disponibili (attraverso il controllo di qualità, la comunicazione degli esiti all'Autorità di Gestione e la collaborazione alle attività di comunicazione e diffusione dei risultati).

Il GD interviene innanzitutto nella definizione del Piano di Valutazione, che redige in collaborazione con l'Unità di Monitoraggio e Valutazione. All'interno di questo processo, svolge in primo luogo un ruolo fondamentale di composizione degli interessi di tutte le parti coinvolte: attraverso un'azione di sintesi delle questioni cui gli attori chiedono ai valutatori di rispondere, il GD supporta la definizione di una domanda di valutazione autonoma, che include sia quella espressa dalla Commissione Europea che quella specificamente richiesta dal territorio.

Le categorie interessate alla partecipazione al GD sono le seguenti:

- i responsabili della programmazione: regioni, responsabili della programmazione sub-regionale (province, GAL, altro). E' opportuno coinvolgere nel GD anche i referenti della politica regionale unitaria (coesione); le modalità di coinvolgimento andranno stabilite a livello regionale in funzione dell'organizzazione del più ampio steering group del Piano unitario delle valutazioni⁶;
- i responsabili dell'attuazione del programma: Autorità di Gestione, Organismo Pagatore, Responsabili ed esperti dell'attuazione delle diverse Misure previste nel PSR;
- gli esperti: esperti di monitoraggio e valutazione, esperti di area o settore (nel caso di valutazioni tematiche legate ad una specifica area o settore), esperti del Sistema nazionale di valutazione dello sviluppo rurale;

⁵ "Per garantire l'elevata qualità della valutazione è opportuno consultare regolarmente le parti interessate. A tal fine si raccomanda la creazione di un gruppo direttivo, che accompagna il processo di valutazione, composto da rappresentanti dei vari dipartimenti. Uno dei compiti del gruppo direttivo dovrebbe essere quello di contribuire alla stesura del capitolato; i suoi membri possono dare accesso ad informazioni supplementari e dovrebbero assistere e controllare l'attività del valutatore." (QCMV Nota di Orientamento B – Linee Guida per la Valutazione).

⁶ Per approfondimenti cfr. paragrafo 3.

- le parti sociali: associazioni di categoria, sindacati, associazioni e istituzioni legate all'ambiente, al turismo, alla protezione dei consumatori, ad altri aspetti connessi allo sviluppo rurale.

La tabella che segue illustra i ruoli che il GD può rivestire e le attività connesse prima, durante e dopo lo svolgimento della valutazione. In relazione a ciascun ruolo, indicazioni sono fornite circa la composizione più appropriata. Nella pratica, è auspicabile che il GD rivesta entrambi i ruoli, anche se in diversa misura a seconda dell'opportunità. Il peso relativo delle funzioni determinerà sia la composizione finale del GD che la sua numerosità.

Data la natura del Gruppo Direttivo di supporto/controparte attiva al gruppo dei valutatori, la scelta dei rappresentanti delle parti sociali da includere dovrebbe convergere su soggetti che posseggono una esperienza del settore e maturità professionale tali da poter dare un valido ed attivo contributo al Gruppo. Conoscenze delle questioni valutative, anche se generalistiche, sarebbero auspicabili. Per evitare sovrapposizioni e confusione di funzioni con il Comitato di Sorveglianza sarebbe preferibile prevedere una rappresentanza ristretta e, nella misura del possibile, evitare duplicazioni.

Nel caso la Regione opti per una rappresentatività ampia del Gruppo Direttivo, potrebbe essere opportuno considerare di tenere le riunioni del Gruppo in coincidenza di quelle del Comitato di Sorveglianza.

Considerando che la rappresentatività (ampia o ridotta che sia) è una caratteristica costitutiva del GD, è verosimile attendersi gruppi relativamente ampi, con un minimo di 5/6 membri. La rappresentatività non deve, tuttavia, ostacolare l'operatività del GD, specialmente nei casi in cui si opta per una rappresentanza ampia. Sottogruppi a carattere operativo possono essere utilmente costituiti, secondo le necessità, allo scopo di presiedere a specifiche fasi o funzioni e favorire un più agile ed efficace funzionamento del Gruppo Direttivo (ad es. sottogruppo metodologico costituito da esperti di valutazione, sottogruppo incaricato di seguire le attività di informazione e disseminazione, sottogruppo incaricato di seguire le attività di valutazione relative a un Asse, ecc.).

Ruolo del Gruppo Direttivo	Attività	Composizione prevalente del Gruppo Direttivo
Fornire assistenza e supporto metodologico al gruppo dei valutatori.	<p>Prima della valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - collabora alla definizione dei requisiti di qualità e dei criteri di controllo (stesura del capitolato); <p>Durante la valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - facilita la disponibilità di fonti informative adeguate (dati e contatti); - controlla che la valutazione rispecchi la complessità del contesto e la pluralità delle parti coinvolte. <p>Dopo la valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - partecipa al controllo dei risultati. 	Il GD è orientato a garantire adeguate competenze tecnico-metodologiche (congruo numero di esperti tra i componenti). Le parti sociali, i responsabili della programmazione e i responsabili dell'attuazione del programma partecipano in misura più limitata.
Promuovere il coinvolgimento di tutte le parti interessate alla programmazione e all'attuazione del programma o in qualche modo toccate dai suoi impatti.	<p>Prima della valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - assicura che tutte le parti siano coinvolte nella definizione dei requisiti di qualità e dei criteri di controllo (stesura del Piano di Valutazione). <p>Durante la valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - promuove il dialogo continuo con le parti e dà un feedback delle reazioni ai valutatori; - promozione della visibilità del processo valutativo per migliorare il supporto delle parti. <p>Dopo la valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - supervisiona le attività di comunicazione dei risultati a tutte le parti; - supporta i responsabili della programmazione per l'utilizzo dei risultati nei processi decisionali. 	Il GD è orientato a garantire un'ampia ed articolata rappresentatività delle parti. Molto rilevante è anche la presenza di esperti in grado di gestire la mediazione in funzione della valutazione.

3. Dal “Piano unitario delle valutazioni” al “Piano della valutazione in itinere del PSR”, fino al capitolato d’oneri

Per accompagnare l’effettiva complementarietà e integrazione tra la politica di sviluppo rurale e la politica di coesione unitaria, il PSN prevede, nel corso dell’attuazione dei diversi programmi, “la realizzazione di azioni di coordinamento nell’ambito del monitoraggio e della valutazione dello sviluppo rurale, delle politiche di coesione e delle altre politiche nazionali”⁷.

Nel contempo, il QSN prevede che ciascuna Amministrazione interessata dalla politica regionale unitaria attui un Piano di valutazione che dovrebbe interessare tutte le valutazioni di interventi nell’ambito della stessa politica, indipendentemente dalla fonte di finanziamento (FESR, il FSE e il FAS). Tale processo è allargato alla politica di sviluppo rurale, pur nel rispetto delle rispettive responsabilità di gestione e delle diverse regole con cui dovranno essere condotte le attività di valutazione nell’ambito dei Programmi di sviluppo rurale (PSR).

Attraverso il Sistema Nazionale di Valutazione si intende, infatti, favorire e consolidare l’integrazione fra tutte le valutazioni di interventi della politica regionale da cui possono nascere comuni esigenze conoscitive e valutative. La ratio di questo processo è quella di disegnare strumenti di valutazione ispirati agli stessi principi e compatibili tra di loro, che forniscano ai decisori politici risultati confrontabili a supporto di una visione complessiva degli effetti delle diverse politiche sul territorio (a prescindere dall’effettiva esistenza di una strategia unitaria di programmazione degli interventi). Questo contribuisce anche alla coerenza dell’intero quadro programmatico e all’integrazione delle politiche, promuove la partecipazione degli attori a tutte le politiche rilevanti per il territorio e alla loro valutazione e concorre a creare complementarietà e sinergie fra politiche che hanno effetti moltiplicativi sul benessere, sul reddito e sulla qualità della vita.

Il Piano di valutazione unitario⁸ 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 la valutazione ex post 2000-06 e la valutazione in itinere 2007-13. L’Autorità di Gestione può ampliare questo elenco, avviando durante il periodo di programmazione ulteriori valutazioni su temi specifici non previsti inizialmente. In generale, si suggerisce l’opportunità di individuare come oggetti di valutazione ambiti di azione comune individuati nel PSN e nel QSN (es.: ricerca, logistica del sistema agroalimentare, infrastrutture territoriali, formazione, tutela e valorizzazione aree Natura 2000, strategia azioni volte a prevenire gli incendi, sviluppo economico delle aree rurali, qualità della vita nelle aree rurali, turismo e risorse culturali nelle aree rurali,

⁷ “Orientamenti per l’organizzazione della valutazione della politica regionale: il piano di valutazione”, Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, Roma, gennaio 2008.

⁸ Per approfondimenti su modalità organizzative e contenuti del Piano si veda il documento “Orientamenti per l’organizzazione della valutazione della politica regionale: il piano di valutazione”, Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, Roma, gennaio 2008.

progettazione integrata). La scelta degli ambiti di valutazione più significativi può dipendere, ovviamente, dalle scelte strategiche regionali e dalle relative esigenze conoscitive. Tali ambiti possono essere oggetto di valutazioni tematiche finanziate contemporaneamente dai diversi Fondi, ma anche di approfondimenti all'interno della valutazione in itinere del PSR.

Con riferimento alla politica di sviluppo rurale, una volta definito il Piano di valutazione unitario, la fase successiva è rappresentata dalla definizione di uno specifico "Piano della valutazione in itinere del PSR". Tale "Piano" si caratterizza per la maggiore operatività degli elementi in esso contenuti e rappresenta un documento di indirizzo sulla cui base l'Autorità di Gestione procederà alla definizione del capitolato d'onori e all'affidamento della valutazione a un valutatore indipendente.

Il "Piano" è, quindi, un documento scritto che deve essere redatto in una fase antecedente all'affidamento della valutazione. Ciascuna Autorità di Gestione individua le modalità organizzative più appropriate per la redazione del Piano, assicurando in ogni caso il coinvolgimento del Gruppo direttivo ed evitando, altresì, il coinvolgimento di soggetti potenzialmente interessati all'affidamento del servizio di valutazione.

Il contenuto del Piano della valutazione in itinere del PSR

All'interno del Piano della valutazione in itinere è necessario programmare l'insieme di attività che dovranno essere intraprese dal valutatore per soddisfare le esigenze conoscitive dell'Autorità di Gestione, della Commissione Europea e degli stakeholders.

L'aspetto più rilevante che deve essere definito è rappresentato dalla domanda di valutazione. La domanda di valutazione rappresenta l'insieme delle priorità valutative che dovranno essere assunte e, quindi, degli aspetti che dovranno essere oggetto dell'analisi del valutatore e rispetto ai quali il valutatore stesso dovrà fornire delle risposte.

I documenti di orientamento della Commissione Europea propongono ovviamente la propria domanda di valutazione finalizzata a comprendere la capacità dei programmi di raggiungere gli obiettivi definiti nei Regolamenti e negli Orientamenti strategici comunitari. In particolare la "domanda di valutazione" è esplicitata nella necessità di:

- ricostruire la logica dell'intervento e, quindi, verificare la coerenza tra fabbisogni e obiettivi, nonché con gli indicatori proposti per la valutazione;
- quantificare il set di indicatori di risultato e di impatto proposto nel Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione. Tale aspetto è particolarmente rilevante in quanto la Commissione Europea richiede di rendicontare annualmente, nelle relazioni annuali di esecuzione, i valori degli indicatori di risultato e di impatto⁹. Si ricorda che durante la discussione sul QCMV la posizione dell'Italia, accettata dalla

⁹ Indicatori comuni per il monitoraggio e la valutazione dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013, dicembre 2007.

Commissione, è stata quella di considerare tali indicatori nell'ambito delle attività di valutazione e non di quelle relative al monitoraggio;

- rispondere, anche in termini qualitativi, a un questionario di valutazione, che fa comunque riferimento al set di indicatori comuni¹⁰.

Gli stessi documenti comunitari prevedono la necessità di definire una domanda di valutazione specifica legata al singolo PSR. Tra l'altro, l'esplicitazione di un'autonoma domanda di valutazione è il primo livello di garanzia dell'indipendenza del valutare. Tale domanda può essere guidata dalla necessità di:

- quantificare un set aggiuntivo di indicatori, al fine di poter cogliere aspetti più di dettaglio delle azioni finanziate dal programma o di verificare obiettivi regionali non previsti a livello comunitario. Si tratta, quindi, di rispondere a quesiti che riguardano gli effetti diretti e indiretti generati dal programma;
- rispondere a quesiti specifici che possano aiutare a comprendere le relazioni causa-effetto (es. problemi di accesso al credito, creazione di mercati locali e/o capacità di penetrazione negli stessi, relazioni tra agricoltura/territorio e flussi turistici, ecc.). Si tratta, quindi, di quesiti che non riguardano gli effetti del programma, ma che possono comunque aiutare a programmare e gestire meglio gli interventi;
- di approfondire a livello di programma qualche aspetto/tema specifico individuato per la particolare rilevanza strategica, per il successo e/o insuccesso dell'azione del PSR, per l'interesse rispetto alle priorità/fabbisogni locali, per l'interesse del partenariato, per i risultati emersi nelle valutazioni riguardanti il passato, ecc. (es. progettazione integrata, misure per la qualità, ecc.);
- di approfondire dei temi che è opportuno affrontare con un'ottica "unitaria" (es. energia, sistema logistico, aree interne, ecc.), guardando quindi all'insieme delle politiche (sviluppo rurale, PAC, coesione unitaria, regionale) che possono agire su quel determinato fenomeno. Tale necessità dovrebbe emergere anche indipendentemente dal fatto che le politiche abbiano conosciuto un percorso di programmazione comune.
- di analizzare l'impatto di specifici strumenti finanziari di carattere regionale nel quadro dello sviluppo rurale e della politica agricola, attivati sulla base della normativa regionale e di fondi propri, e la loro integrazione con i fondi FEASR.

Fanno parte integrante della domanda di valutazione anche altri elementi che la stessa Commissione chiede di specificare con riferimento alle principali quattro fasi della valutazione (strutturazione, osservazione, analisi, giudizio). D'altronde rientra nella valutazione in itinere *"qualunque altra attività connessa alla valutazione che l'autorità responsabile del programma ritenga utile per migliorare la gestione del programma"*

¹⁰ Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione, Nota di orientamento B - Linee guida per la valutazione, pag. 17-34.

stesso". Riflettere, quindi, al momento della definizione e strutturazione del Piano di valutazione su come affrontare e/o far affrontare le diverse fasi dell'attività di valutazione è un esercizio utile e indispensabile per perseguire la qualità delle attività e dei prodotti successivi.

Nel Piano della valutazione del PSR andrebbero quindi definiti anche i seguenti aspetti:

- L'oggetto della valutazione. Definire genericamente la domanda di valutazione potrebbe non essere sufficiente o potrebbe essere dispersivo (es. quali sono gli impatti sulla competitività del settore agricolo?). Appare opportuno, invece, fornire indicazioni chiare relative alla portata della valutazione¹¹ anche individuando esigenze e priorità relative a settori, strumenti, specifiche aree, gruppi, temi su cui concentrare l'attenzione del valutatore (anche in relazione alle risorse disponibili).
- I criteri di giudizio utilizzati nell'esercizio della valutazione. Questi criteri possono essere diversi: tradizionalmente si fa riferimento all'efficacia, all'efficienza, alla sostenibilità e all'utilità degli interventi, a cui si possono affiancare l'addizionalità, l'equità, la coerenza, la sinergia o la riproducibilità. Utilmente, potrebbero poi essere presi in considerazione risultati e possibili effetti degeneranti rispetto alla strategia del programma, in termini di spiazzamento e *deadweight*.
- Gli ambiti di approfondimento della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Per quanto non sia previsto un aggiornamento della VAS nel corso della valutazione in itinere del PSR, può essere opportuno in fase di definizione della domanda prendere in considerazione gli elementi salienti emersi durante il processo di VAS, quali ad esempio: obiettivi e indicatori aggiuntivi; aspetti su cui il valutatore ha segnalato "attenzione" e suggerito misure di mitigazione o potenziamento; effetti significativi per reversibilità, durata e frequenza o effetti indiretti, cumulativi e sinergici di medio e lungo termine, ecc.
- L'individuazione dei portatori d'interessi e delle modalità (interviste, indagini ecc.) e del grado di coinvolgimento nella definizione dei contenuti e nella gestione del processo valutativo.
- I dati, le informazioni utilizzate e le metodologie di analisi. Le attività di valutazione sono attività di ricerca, che come tali richiedono l'osservazione dei fenomeni e l'utilizzo di adeguate metodologie di analisi. La tipologia di dati da utilizzare e le metodologie sono elementi da prendere in considerazione in fase di elaborazione del Piano, in quanto sono tra gli elementi più rilevanti per la determinazione del costo

¹¹ La decisione di valutare rappresenta un'opportunità per definire i confini del programma in termini di dimensione istituzionale, temporale, settoriale e geografica. Ciò è quello che si intende per portata della valutazione o meglio, l'oggetto della valutazione". Definire la portata di una valutazione equivale a chiedersi "cosa si sta per valutare". Rispetto a questo, per assicurare l'utilità della valutazione, occorre definire in maniera precisa da parte del committente quali sono le decisioni strategiche che si intendono adottare e che richiedono una valutazione.

della valutazione. Riguardo i dati, occorre precisare che i fenomeni possono essere osservati attraverso varie modalità:

- a) attraverso dati già disponibili (dati secondari), che possono derivare dal monitoraggio, da informazioni di carattere amministrativo, da informazioni presenti in altre banche dati, da informazioni derivanti da altre ricerche, da statistiche ufficiali, ecc.. Tutte queste informazioni possono contribuire alla comprensione degli effetti del programma. E' chiaro che il monitoraggio rappresenti la fonte secondaria principale, in quanto aiuta a contestualizzare gli interventi del PSR e gli ambiti di approfondimento delle indagini dirette;
- b) attraverso dati originali raccolti ad hoc per rispondere alle domande valutative (dati primari). Questa attività può essere portata avanti direttamente dal valutatore o dall'Autorità di Gestione;

Sia con riferimento ai dati secondari, sia con riferimento ai dati primari, è opportuno definire chiaramente quali siano le informazioni fornite direttamente dall'Autorità di Gestione. In ogni caso, è bene ricordare che tra i compiti dell'unità di monitoraggio e valutazione c'è quello di favorire l'accesso ai dati.

Riguardo le metodologie, il Piano di valutazione fornisce indicazioni sui requisiti auspicabili del metodo (quantitativo, qualitativo, tipo di risultati attesi), esprimendo, se esistono, eventuali esigenze particolari circa i metodi di elaborazione dei dati e calcolo degli impatti (ad esempio, uso di determinati modelli econometrici, metodi input-output, georeferenziazione, ecc.). Il capitolato si conformerà a queste indicazioni, lasciando però al valutatore flessibilità sufficiente per proporre specifici strumenti in relazione alla disponibilità dei dati sia primari che secondari.

- La definizione dei prodotti. Oltre ai tradizionali Rapporti di valutazione, previsti nel Regolamento o richiesti ad hoc per particolari tematismi, nel Piano è importante prevedere e dedicare momenti congrui alla disseminazione, consentendo la comunicazione, la comprensione e soprattutto l'uso dei risultati raggiunti.
- L'uso delle informazioni intermedie e dei rapporti di valutazione durante e dopo il processo valutativo. Questo aspetto, che implica un processo continuo di comunicazione e feedback durante la valutazione, ha un peso importante nel garantire la qualità dei processi di programmazione. Per questo motivo il Piano di valutazione deve individuare le modalità per garantire l'uso delle valutazioni durante lo svolgimento dei percorsi valutativi (ad esempio pubblicità, incontri e workshop, nonché criteri per la diffusione), nonché definire le modalità di diffusione dei risultati.
- La tempistica. E' opportuno prevedere una tempistica adeguata alle varie fasi del processo di valutazione (ad esempio è necessario considerare un determinato lasso di tempo fra il momento di stipula del contratto e l'inizio del lavoro), specialmente rispetto a compiti valutativi più complessi. E' quindi necessario definire i tempi per realizzare le diverse attività (strutturazione, osservazione, analisi, giudizio), le date di consegna dei lavori, i momenti previsti per la disseminazione dei risultati.

- Le risorse umane/organizzative e finanziarie: occorre che le risorse vengano programmate in modo che siano bilanciate rispetto alle diverse fasi del processo di valutazione ed adeguate alla natura e alla portata delle attività di valutazione da svolgere, specie nei casi in cui la valutazione comprenda attività legate anche ad altri fattori, quali la formazione e la partecipazione e che quindi comporti costi più alti.

Il Piano di valutazione dovrà anche tener conto della necessità di articolare le attività di valutazione nelle principali quattro fasi: strutturazione, osservazione, analisi, giudizio. Ognuna di queste fasi richiede la realizzazione di attività, il rispetto di tempi, la messa a disposizione di informazioni, l'organizzazione di incontri tra Autorità di Gestione e valutatore, la restituzione dei risultati delle attività svolte, ecc.

Infine, nel predisporre il piano di valutazione è fondamentale individuare meccanismi di presidio della qualità e regole per modificare il piano valutativo, con riferimento sia alle caratteristiche del processo – quindi, il modo in cui l'amministrazione committente assume la decisione di intraprendere una valutazione, ne definisce la portata e le risorse disponibili, oppure il modo in cui si gestiscono i rapporti fra le varie parti coinvolte, l'effettivo dialogo con i portatori d'interessi ecc. – che del prodotto della valutazione – quindi, adeguatezza dei metodi di analisi relativamente al tipo di dati utilizzati, rispetto di determinati criteri di professionalità da parte del valutatore, validità e quantità dei dati, risultati credibili, chiarezza dei rapporti di valutazione, sintesi, ecc.

4. Dal Piano della valutazione al capitolato d'oneri

Sulla base del Piano della valutazione andrà redatto il *capitolato d'oneri*, cioè il documento che descrive nel dettaglio le caratteristiche del rapporto contrattuale tra il committente della valutazione e i valutatori, le richieste e aspettative del committente in relazione alle diverse fasi della valutazione (strutturazione, osservazione, analisi e giudizio) e le modalità dell'interazione con l'ente committente e il gruppo direttivo.

Contenuti minimi del capitolato:

Quadro regolamentare e background

- Richiamo al fondamento normativo Europeo, nazionale ed eventualmente regionale dell'attività di valutazione.
- Descrizione delle motivazioni della valutazione e il ruolo dell'Autorità di Gestione e del Gruppo Direttivo.

Ambito/oggetto della valutazione

- Definizione dell'ambito della valutazione in termini settoriali, geografici, di programma, temporali.
- Identificazione e giustificazione di eventuali *focus* su temi, aree geografiche o settori.

Prodotti della valutazione e fruitori finali

Fruitori della valutazione sono l'Autorità di Gestione committente, gli altri decisori politici interessati alla programmazione ai livelli locale, regionale e nazionale e le parti sociali presenti sul territorio coinvolte nell'attuazione delle politiche e/o toccate dai loro impatti.

L'attività di valutazione perciò deve fornire una varietà di prodotti che siano in grado sia di mostrare la robustezza scientifica del lavoro, che di divulgarne i contenuti in maniera appropriata al target di fruizione (intervenedo sulla lunghezza, sullo stile – tecnico o divulgativo, ecc.). Il capitolato specifica il numero e le caratteristiche dei prodotti richiesti.

Segue una lista esemplificativa e non esaustiva dei prodotti che possono essere richiesti:

- rapporti di valutazione intermedi e finali, inclusivi di appendici statistiche, basi di dati e tutto quanto è necessario per garantire la fruibilità completa dei prodotti;
- eventuali rapporti tematici riguardanti la politica di sviluppo rurale (per area geografica, settore, strumento, ecc.);
- eventuali contributi a rapporti tematici riguardanti tematiche trasversali, sulla base di quanto previsto nel Piano delle Valutazioni regionale;
- sintesi del rapporto di valutazione destinata alla diffusione presso l'amministrazione;
- sintesi destinata ad un'ampia divulgazione presso le parti sociali sul territorio;
- organizzazione di e/o partecipazione a conferenze, seminari a carattere scientifico (per il confronto sui metodi e sui risultati) e divulgativo (per favorire la comprensione dei risultati, la partecipazione e il senso di appartenenza).

Domande valutative

Il capitolato deve specificare che la valutazione deve rispondere alle domande valutative comuni della Commissione Europea e a quelle specifiche espresse dalla Regione nel Piano di valutazione. Può essere opportuno richiedere la disponibilità del valutatore a lavorare su domande di valutazione che emergeranno nel corso dell'attuazione e della valutazione del Programma.

Stato dell'arte (include fonti, dati, ecc.)

- Riferimenti alla informazione al momento disponibile sul programma e sui suoi effetti attesi. Ad esempio:
 - a) documenti ufficiali di programmazione e valutazione (documenti di programmazione 2007-2013, valutazioni ex-ante 2007-2013 compresa la Valutazione Ambientale Strategica, valutazioni intermedie 2000-2006, valutazioni ex-post 2000-2006 - quando saranno disponibili);
 - b) altre ricerche rilevanti;

- c) dati derivanti dal monitoraggio;
- d) dati della banca dati RICA e/o altre banche dati/statistiche rilevanti.
- Descrizione del ruolo del Gruppo Direttivo nel facilitare l'accesso alle informazioni (banche dati, contatti, ecc.)

Approccio metodologico

- Riferimento esplicito alle indicazioni metodologiche presenti nel Piano della valutazione, eventualmente fornendo indicazioni più specifiche riguardo ad esempio indagini *ad hoc* per raccogliere dati a complemento di quelli già esistenti, metodi, strumenti o tecniche valutative rispondenti ad esigenze conoscitive particolari (se esistono e se a conoscenza dell'Autorità di Gestione). In ogni caso, occorre lasciare al proponente sufficiente flessibilità riguardo la scelta delle metodologie in modo da poter valutare la migliore proposta in termini qualitativi.
- Descrizione del Gruppo Direttivo come supporto e confronto metodologico durante la valutazione.

Calendario

- Scadenze per la consegna del rapporto intermedio e finale (incluse date di consegna di bozze per la discussione con l'Autorità di Gestione e il Gruppo Direttivo)
- Scadenze per la consegna annuale della quantificazione degli indicatori di risultato e impatto (in tempo utile per il loro inserimento nella Relazione annuale di esecuzione)
- Data di consegna del Rapporto d'Avvio (preparato dal valutatore, è un piano dettagliato che descrive tempi, risorse, attività, metodi, ecc.)
- Date indicative degli incontri con il Gruppo Direttivo (con l'indicazione che altri incontri potranno essere richiesti su iniziativa del Gruppo Direttivo o dell'Autorità di Gestione)

Risorse finanziarie

Le risorse finanziarie devono essere adeguate per permettere lo svolgimento delle attività di valutazione secondo le modalità richieste. I costi relativi alla raccolta di dati primari o alla fornitura di specifici prodotti (ad esempio conferenze, seminari, ecc.) devono trovare adeguata copertura.

Composizione e competenze del gruppo dei valutatori

In questa sezione l'Autorità di Gestione deve indicare i requisiti che il gruppo dei valutatori deve avere e le garanzie che deve dare al fine di assicurare la qualità della valutazione e la propria indipendenza di giudizio. Occorre precisare che lo stesso valutatore può

occuparsi della valutazione in tutte le fasi del ciclo di programmazione. Questo, in certi casi, può migliorare la continuità del lavoro e ridurre il costo della valutazione.

Segue una lista di indicazioni di minima che il capitolato dovrebbe contenere:

- indicazione delle aree di competenza che devono essere presenti nel gruppo dei valutatori (es. competenze su materie agroambientali – biodiversità, suolo, tutela acque; competenze sullo sviluppo locale/rurale; competenze specifiche sul settore agroalimentare; competenze specifiche sulla progettazione integrata; ecc.)
- richiesta di una comprovata esperienza di valutazione nell'ambito dello sviluppo rurale o negli ambiti tematici in cui dovrà essere sviluppata la valutazione;
- richiesta al proponente di illustrare l'organizzazione del gruppo di lavoro, e di mostrare come l'integrazione delle diverse competenze garantirà la qualità dei risultati;
- garanzie circa l'integrità delle competenze e dell'esperienza pregressa del gruppo: la defezione di una o più competenze e/o professionalità senior dovrà essere adeguatamente sostituita;
- garanzie sulla partecipazione al gruppo di esperti senior;
- garanzie circa l'indipendenza del gruppo: i valutatori devono essere indipendenti, appartenenti a organismi non direttamente coinvolti nell'attuazione, nella gestione e nel finanziamento dei programmi. Le istituzioni pubbliche (ad es. università) non sono escluse nella misura in cui rispettino il criterio dell'indipendenza e della competenza.

Interazioni

L'Autorità di Gestione deve esplicitamente disciplinare le interazioni del valutatore con il Gruppo Direttivo. È auspicabile che il capitolato menzioni la necessità di un atteggiamento collaborativo, di disponibilità al confronto e a facilitare l'utilizzo dei risultati intermedi e finali della valutazione verso i valutatori che approfondiranno temi specifici della valutazione della politica di coesione unitaria.

Struttura della proposta

Il capitolato deve indicare la struttura della proposta di valutazione (ad es., sezioni, contenuti e numero massimo di pagine).

Modalità di presentazione e criteri di aggiudicazione

- Indicazione di scadenza e modalità di invio.
- Indicazione dei criteri di aggiudicazione, specificando il peso relativo di ognuno dei criteri (ad es. qualità e adeguatezza della proposta e del gruppo di valutazione, prezzo, ecc.).

- Indicazione di eventuali vincoli di ammissione e cause di esclusione (ad es. conflitti di interesse).

Riferimenti bibliografici

- Commissione Europea (2006). Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione - Documento di orientamento 2007-2013 (http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm)
- Commissione Europea (2007). *indicatori comuni per il monitoraggio e la valutazione dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013*.
- Commissione Europea (2008). *Ex post evaluation of rural development programmes 2000 – 2006, Information Note*. Brussels, AGRI G 4/GCA D(2008) 3683.
- MiPAAF (2008). *Sistema nazionale di monitoraggio per lo sviluppo rurale. Informazioni minime da raccogliere e trasmettere a livello di singola operazione*. Roma, 20 marzo 2008.
- Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 (http://www.inea.it/ops/nuovaprogram-program-naz/PSN_def_lug07.pdf).
- Regolamenti 1698/2005 e 1974/2006 (<http://www.inea.it/ops/nuovaprogram/regolamenti/regolamenti.cfm>).
- Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (2008). *Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il piano di valutazione*. Roma, gennaio 2008.
- Tavistock Institute (2003). *EVALSED. La valutazione dello sviluppo socio-economico. La guida*.