

La valutazione intermedia dei PSR in Italia: modelli a confronto*

Giuseppe De Blasi, Vincenzo Fucilli

Università degli Studi di Bari

1. INTRODUZIONE

La programmazione e l'attuazione degli interventi comunitari per le aree rurali, come delineata dal vigente assetto regolamentare¹, si basa sul Piano di Sviluppo Rurale, oltre ai tradizionali strumenti di programmazione dei fondi strutturali: Programmi Operativi per l'Obiettivo 1 (Ob. 1) e Documenti Unici di Programmazione per l'Obiettivo 2 (Ob.2).

Il Piano di Sviluppo Rurale (PSR), che rispetto al ciclo di programmazione precedente costituisce una novità assoluta, finanzia tutti gli interventi di sviluppo rurale previsti dalla normativa comunitaria nelle aree fuori Ob. 1. Nelle regioni Ob. 1, invece, il PSR contiene esclusivamente le ex misure di accompagnamento (incentivi agro-ambientali, prepensionamento e forestazione) e le indennità compensative per le aree svantaggiate e soggette a vincoli ambientali. Le altre misure previste dal Reg. CE 1257/99 sono inserite nei 7 Programmi Operativi Regionali (POR). Il PSR, dunque, rappresenta l'unico documento di programmazione in cui in maniera organica, sistematica e unitaria si attua la politica di sviluppo rurale. Le regioni e le province autonome italiane fuori Ob. 1 hanno infatti optato per una programmazione unica degli interventi di sviluppo rurale.

Con la riforma dei fondi strutturali 2000-2006, inoltre, si assiste ad un consistente rafforzamento dei principi che guidano l'azione comunitaria. Tra questi, un ruolo di primo piano è attribuito alla valutazione. I fondi strutturali, del resto, hanno sempre rappresentato un importante stimolo a diffondere la pratica della valutazione in tutta l'Unione Europea (Lion e Martini 2006).

In questo contesto appare particolarmente rilevante verificare quanto finora realizzato per la valutazione degli strumenti di attuazione della politica di sviluppo rurale, ponendo a confronto le diverse esperienze maturate nel nostro Paese con riferimento ai Piani di Sviluppo Rurale delle regioni fuori Ob. 1. In particolare, costituiranno og-

* Lo studio è il risultato della comune riflessione degli Autori, tuttavia i paragrafi 1, 2 e 5 sono stati redatti dal Prof. G. De Blasi, i paragrafi 3 e 4 dal Dr. V. Fucilli.

1 Ci si riferisce al regolamento quadro dei fondi strutturali (Reg. CE 1260/99) e, soprattutto, al regolamento del sostegno del FEOGA allo sviluppo rurale (Reg. CE 1257/99).

getto di analisi le valutazioni intermedie di questi PSR essenzialmente per due ragioni. In primo luogo perchè costituiscono la più recente casistica della prassi valutativa per l'attuazione della politica di sviluppo rurale. In secondo luogo perché l'oggetto della valutazione intermedia è ben definito e univoco (il PSR), rispetto a quanto avviene per le valutazioni intermedie dei programmi realizzati nell'Ob.1.

La ricerca nasce dalla constatazione che, pur in presenza di una indubbia moltiplicazione delle valutazioni dei programmi di sviluppo rurale, non sembra ci sia una simile proliferazione di studi e analisi "delle valutazioni" (Bustelo 2003, p. 384) e in particolare di analisi delle valutazioni complesse come quelle dei PSR. Dalla recente letteratura emerge, se mai, un notevole interesse per le problematiche valutative di tematiche come il paesaggio (Maragon 2006; Idda e Pulina 2006; Bartolini *et al.* 2005), sicuramente più circoscritte rispetto a quelle relative alla valutazione di un PSR.

In base ai contenuti delle valutazioni dei PSR si vuole verificare il livello di coerenza della prassi valutativa esistente in Italia rispetto al dibattito metodologico sviluppatosi negli ultimi anni in merito alla valutazione dei programmi e rispetto alle indicazioni metodologiche sulla valutazione di origine comunitaria.

L'obiettivo principale del lavoro è quello di verificare, in relazione a (meta) criteri, i contenuti metodologici dei rapporti di valutazione intermedia dei 14 PSR delle aree del centro-nord d'Italia. Attraverso l'analisi e la comparazione di questi rapporti si cercherà di ricostruire la "qualità" delle valutazioni con specifico riferimento agli aspetti metodologici, ai modelli e alle procedure adottati dai valutatori.

Per questo studio (meta) valutativo si sono utilizzate sia l'analisi della documentazione relativa alle valutazioni intermedie e della letteratura, che le interviste a testimoni privilegiati.

2. GLI APPROCCI PRINCIPALI ALLA VALUTAZIONE

Nella copiosa letteratura scientifica in tema di valutazione di programmi esistono non solo diversi approcci, ma anche numerose classificazioni (cronologiche, tipologiche) degli approcci proposti, tese a definire i contorni, i contesti e le pratiche dei processi valutativi. In questo contributo si descrivono brevemente tre classificazioni (e il criterio che le sottende) con l'obiettivo di stabilire il riferimento generale utile ad analizzare l'impianto teorico dei rapporti di valutazione intermedia dei PSR.

Guba e Lincoln (1989) propongono un'interessante classificazione degli approcci valutativi: 1) l'approccio tecnico; 2) l'approccio descrittivo, che qualifica le attività, i punti di forza e di debolezza rispetto a degli obiettivi dati (il valutatore assume la funzione di colui che descrive con discernimento); 3) l'approccio per cui il valutatore esprime giudizi di merito rispetto a standard e al contempo conserva le funzioni tecniche e descrittive; 4) l'approccio che pone l'attenzione non tanto sugli obiettivi, gli impatti, le decisioni quanto sulle affermazioni, i dubbi, gli argomenti espressi dagli individui che a vario titolo sono coinvolti nell'iniziativa e nella sua valutazione. Per gli Autori questa classificazione è da interpretare in chiave storico - evolutiva, per cui si traccia un ipotetico percorso che parte da valutazioni semplici per arrivare a quelle più complesse.

Le valutazioni dei programmi possono essere classificate in base a diversi criteri oltre a quello citato precedentemente, uno dei quali può essere quello del contesto di riferimento della valutazione. Evidentemente al variare della prospettiva varieranno i criteri e le procedure con cui si realizza. È possibile, dunque, identificare sostanzialmente quattro differenti contesti: *revisione interna* che riguarda la misurazione dell'efficienza e dei risultati raggiunti (solitamente di tipo fisico); *revisione esterna* che esamina più specificamente i risultati delle politiche rispetto alle risorse impiegate (utilizzata fundamentalmente per il controllo e l'eventuale riduzione della spesa pubblica); *contabilità sociale* che, contrastando la limitatezza delle valutazioni che si occupano degli effetti diretti e dei costi finanziari, amplia l'indagine per considerare gli effetti sociali ed economici di un programma sulla comunità che ne sopporta i costi e che ne riceve i benefici; *comprensione e spiegazione* ovvero l'analisi dettagliata di come i programmi abbiano o non abbiano raggiunto i loro obiettivi (Midmore 1997).

Nel contributo di Stame (Stame 2001, pp. 21-34), infine, la classificazione in tipologie di approcci valutativi si basa su un fondamento distintivo, definito come "pietra di paragone". In questo caso, gli approcci individuati sono tre: 1) positivista sperimentale; 2) pragmatista; 3) costruttivista.

Nel primo caso il fondamento distintivo della valutazione è rappresentato dagli obiettivi che sono stati dichiarati nel programma. La valutazione consiste nel vedere se e in quale modo essi siano stati raggiunti. Non si indaga il processo di attuazione ma si attende di vedere la conclusione del programma per stabilire se esso merita di essere riproposto. Questa formulazione dell'approccio è stata poi modificata parzialmente dall'assunzione di pratiche di monitoraggio e di verifica intermedia dei risultati. Comunque, in questo caso ci si limita ad osservare solo ciò che si è predisposti ad osservare e non si è attrezzati per scoprire (e capire) gli effetti inattesi.

L'approccio definito "pragmatista - della qualità" si basa sul confronto con determinati standard di qualità. La valutazione diventa un esercizio di comparazione rispetto a determinati standard. Il valutatore non deve farsi influenzare dagli obiettivi del programma e nemmeno misurare quanto un singolo programma vuol raggiungere in una data situazione: "L'elemento di confronto non è più ciò che il singolo programma può voler raggiungere ma ciò a cui tutti i programmi simili dovrebbero mirare su una certa scala di merito se vogliono essere considerati di buona qualità" (Stame 2001, p. 29). In questo caso diventa molto delicata la fase in cui si stabilisce rispetto a cosa ci si rapporta.

Infine, per l'approccio definito "costruttivista - del processo sociale", la valutazione tiene conto dei risultati e degli impatti che vanno al di là delle semplici realizzazioni di quanto previsto, in modo da cogliere i processi che si sono eventualmente innescati. La valutazione deve tener conto del fatto che l'attuazione di un programma si trasforma a contatto con un determinato contesto e deve tentare di spiegare perché, in una data situazione, si hanno determinati risultati. Essa stessa è un'attività che risente del contesto, per definizione mutevole. Con questo approccio si pone attenzione al contributo dei vari attori, "e a cosa un programma diventa mentre viene attuato, molto più che a come è stato disegnato ... La cosa importante è che le parti siano coinvolte in una valutazione partecipata, che il processo sia seguito nelle sue varie fasi da valutatori

che interagiscono con gli *stakeholder*” (Stame 2001, p. 32). Assume rilievo l’idea della “comprensione” come finalità della valutazione.

3. SPECIFICITÀ DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA DEI PSR

L’insieme delle attività che compongono il sistema di valutazione delle politiche di sviluppo dell’Unione Europea ha indubbiamente subito una netta evoluzione rispetto al precedente ciclo di programmazione. Il sistema è definito sia nel Reg. CE 1260/99 di riforma dei fondi strutturali che nel Reg. CE 1257/99 di riforma della politica di sviluppo rurale². Questi regolamenti disegnano il contesto normativo di riferimento delle valutazioni dei PSR che viene di seguito descritto, in particolare per quel che concerne le disposizioni sulla valutazione intermedia dei PSR.

I principali cambiamenti introdotti dal Reg. CE 1260/99 consistono nel:

- progressivo miglioramento e incremento della varietà delle componenti del sistema valutativo;
- carattere vincolante;
- coinvolgimento degli attori e condivisione di responsabilità;
- collegamento tra il ciclo di vita del programma e il processo di valutazione multi-fase (*ex ante*, *intermedio*, *ex post*).

Dal punto di vista della gestione del processo valutativo questi cambiamenti sono stati accompagnati dal trasferimento di responsabilità tra i diversi attori (al livello europeo, nazionale e regionale). La serie dei soggetti coinvolti nella valutazione si è pertanto estesa per includere non solo le autorità locali ma anche le parti sociali e i gruppi della società civile, oltre naturalmente a coloro che si aggiudicano il compito di eseguire la valutazione. In questo contesto assume particolare rilevanza la valutazione intermedia (Reg. CE 1260/99 Art. 42) che si pone l’obiettivo di fornire indicazioni sul grado di realizzazione delle attività promosse dal programma, sull’avanzamento nella realizzazione degli obiettivi, sulle difficoltà incontrate nell’attuazione e sui possibili rimedi da attivare. La valutazione intermedia, rispetto ai precedenti periodi di programmazione, è la fase del processo valutativo che manifesta il più alto grado di evoluzione poiché deve migliorare la qualità e la pertinenza della programmazione. Nello specifico, gli “oggetti” della valutazione intermedia sono:

- la coerenza e la pertinenza del programma (aggiornamento della valutazione *ex ante*; verifica del quadro logico di programma);
- l’efficacia, efficienza e impatto (*deadweight*, *substitution*, *displacement effects*);
- le procedure di gestione, di esecuzione e di sorveglianza.

Se questo è lo scenario valido per tutti i documenti di programmazione delle politiche comunitarie, la valutazione dei Piani di Sviluppo Rurale, introdotta obbligatoriamente dal Reg. CE 1257/99 e dai regolamenti di attuazione e modifica³, inten-

2 Applicato e modificato dai successivi regolamenti: Reg. CE 1750/1999; Reg. CE 2603/1999; Reg. CE 445/2002; Reg. CE 1783/2003; Reg. CE 817/2004.

3 Reg. 1260/1999 Art. 40-43; Reg. 1257/1999 Art. 48-49; Reg. 1750/1999 Art. 41-45; Reg. 445/2002 Art. 53-57; Reg. 817/2004 Art. 62-65.

de garantire l'adozione di un modello valutativo unico e consentire la comparabilità delle valutazioni sullo sviluppo rurale in ambito comunitario. Le disposizioni circa queste attività valutative sono contenute nel Reg. 817/04, Art. 62-65 che, per la loro rilevanza meritano di essere illustrate. In sintesi, l'Art. 62 prevede che le valutazioni siano eseguite da esperti indipendenti, che si basino in particolare su un questionario valutativo comune e siano corredate di criteri e indicatori di adempimento.

L'Art. 64 affronta il tema della valutazione intermedia. Questa deve vertere sugli aspetti specifici del PSR esaminato e sui criteri valutativi comuni che presentano rilevanza a livello comunitario. Tra questi criteri si annoverano le condizioni di vita e la struttura della popolazione rurale, l'occupazione e il reddito da attività agricole ed extra-agricole, le strutture agrarie, le produzioni agricole, la qualità, la competitività, le risorse forestali e l'ambiente. Se un criterio comune di valutazione non dovesse essere ritenuto pertinente in relazione ad un determinato PSR occorre precisarne i motivi. Inoltre, la valutazione intermedia deve rendere conto dei criteri valutativi ed esaminare i primi risultati ottenuti, la loro importanza e la loro coerenza con il PSR, nonché la loro rispondenza agli obiettivi prefissati. La valutazione intermedia deve analizzare l'impiego delle risorse finanziarie, l'esecuzione e la sorveglianza dei programmi. Infine, si afferma che la qualità delle singole valutazioni è analizzata secondo metodi riconosciuti dall'autorità competente per la gestione del PSR, dall'eventuale comitato di sorveglianza e dalla Commissione. I risultati delle valutazioni sono resi disponibili al pubblico.

Nell'art. 65, in particolare al terzo comma, si delinea il contenuto dei rapporti di valutazione che devono illustrare i metodi applicati, le implicazioni sulla qualità dei dati e dei risultati, una descrizione del contesto e dei contenuti del programma, i dati finanziari, le risposte al questionario comune di valutazione e ai questionari definiti a livello nazionale o regionale, con i relativi indicatori, nonché conclusioni e raccomandazioni.

La valutazione intermedia dei PSR, dunque, assume un significato di particolare rilievo per capire se le misure attuate hanno avuto successo. Essa costituisce uno strumento essenziale di indirizzo per la politica rurale.

Lo sforzo della Commissione Europea per migliorare e soprattutto uniformare l'attività di valutazione dei PSR si evidenzia nel modello valutativo comune basato su questi, criteri e indicatori. Il modello è stato messo a punto in tre documenti di lavoro:

- Doc. STAR VI/8865/99 Valutazione dei PSR 2000-06. Linee guida;
- Doc. STAR VI/12004/00 Questionario valutativo comune e schede esplicative;
- Doc. STAR VI/43517/02 Guidelines for the mid term evaluation.

Il documento STAR VI/8865/99 illustra gli orientamenti da seguire in fase di valutazione, descrive i criteri e il modello valutativo. Il documento STAR VI/12004/00 traccia e articola il percorso logico che si prefigge di individuare i legami causali fra le principali variabili, al fine di determinare i risultati e l'impatto del piano. In esso si presenta e si descrive il Questionario Valutativo Comune (QVC), sia in termini generali che nel dettaglio per ogni singola misura. Il questionario è strutturato in una serie di 54 domande corredate di criteri di giudizio e indicatori. Il valutatore applica parti del QVC ogniqualvolta siano pertinenti alle azioni ammissibili e al contesto di un particolare PSR; in caso contrario, è necessaria una spiegazione motivata. Le domande del Questionario Valutativo Comune esaminano gli effetti del program-

ma espressi in termini di output, risultati ed impatti attesi⁴. La risposta a ciascuna domanda del questionario si basa sui criteri, sugli indicatori e su qualunque altra informazione rilevante.

Il documento STAR VI/43517/02, infine, fornisce chiarimenti circa i requisiti riguardanti la valutazione intermedia che deve rispondere a criteri di qualità, utilità e valore. In particolare, questo documento dettaglia gli oggetti specifici della valutazione intermedia (Doc. STAR VI/43517/02, pp. 4-8):

- la verifica della validità della strategia del programma in relazione ad eventuali modifiche intervenute nel contesto di riferimento, dell'analisi SWOT posta a base della strategia, della rilevanza e della coerenza degli obiettivi;
- l'analisi delle attività svolte per l'avvio e l'attuazione del PSR (procedure di attuazione, aspetti di natura gestionale ed organizzativa, funzionamento del sistema di monitoraggio) e per l'utilizzazione delle risorse (finanziarie e non finanziarie);
- la verifica dei primi risultati ottenuti rispetto agli obiettivi attraverso la determinazione dell'efficacia e dell'efficienza;
- la formulazione di prime risposte ai quesiti valutativi;
- la formulazione di proposte di correzione del PSR.

4. ASPETTI METODOLOGICI DEI RAPPORTI DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

Questo studio (meta) valutativo intende concentrare l'attenzione sul modello e sulle procedure utilizzate dai valutatori (e non sui risultati delle valutazioni). È necessario pertanto definire una cornice metodologica di riferimento dalla quale possano scaturire i (meta) criteri per le analisi (Bustelo 2003, p. 386). Per quanto concerne il modello utilizzato, cioè il Questionario Valutativo Comune, il riferimento è costituito dai lavori di Guba e Lincoln (1989), Midmore (1997) e Stame (2001). L'analisi degli aspetti procedurali trae origine, invece, dai documenti della collana MEANS (1999) e The Guide (2003) della Commissione Europea. In questi documenti si propone una classificazione del processo valutativo in quattro fasi⁵ (The Guide, p. 120) e per ogni fase sono indicate le procedure valutative adottabili. Questa classificazione è stata utilizzata per identificare le procedure adoperate nelle valutazioni intermedie dei PSR. Dunque, i criteri (meta) valutativi sono stati costruiti intorno al modello valutativo e alle procedure utilizzate nelle quattro fasi della valutazione.

4 L'indicatore di output quantifica le realizzazioni immediate e dirette, misurate in unità fisiche o monetarie; l'indicatore di risultato si riferisce agli effetti immediati ma indiretti; l'indicatore di impatto si riferisce alle conseguenze più generali (effetti non immediati e indiretti).

5 Le quattro fasi sono: pianificare e strutturare la valutazione, ottenere i dati, analizzare le informazioni, costruire giudizi valutativi. La prima fase consiste nel progettare la valutazione definendo i problemi valutativi (gli oggetti), i relativi criteri e indicatori. La seconda fase riguarda l'indagine: uso di fonti primarie e secondarie. La terza considera la ricomposizione delle informazioni raccolte in modo da poter ipotizzare primi giudizi, verificare le ipotesi. L'ultima fase riguarda la definizione dei giudizi valutativi conclusivi.

4.1 *Il modello valutativo*

Il modello valutativo proposto dalla Commissione Europea è il risultato di un notevole sforzo organizzativo e metodologico e sicuramente rappresenta un netto miglioramento rispetto a quanto è stato fatto per la valutazione dei programmi nel periodo 1994-1999. Tuttavia è possibile evidenziare almeno due aspetti che meritano di essere commentati, il primo di carattere generale, il secondo di tipo metodologico. L'inserimento del modello valutativo nel disposto regolamentare se per un verso ha imposto alle autorità di gestione dei PSR di prendere in seria considerazione la valutazione dei programmi, per altro verso ha condizionato fortemente gli "oggetti" della valutazione, i suoi obiettivi, i modelli e persino gli strumenti di indagine.

Per quanto concerne, invece, le questioni di carattere metodologico, appare opportuno riflettere intorno a come si colloca il modello valutativo proposto rispetto al dibattito metodologico illustrato precedentemente. Reho, in un recentissimo contributo (Reho 2006, p. 22) afferma che "In un tentativo di interpretazione degli orientamenti della Commissione, molti, pur sottolineando un progressivo spostamento nel tempo da un approccio teso all'accountability ad un approccio rivolto al learning sostengono che i documenti UE lanciano segnali contraddittori. Dalla lettura dei Regolamenti emergerebbe soprattutto l'importanza della funzione di accountability: la Commissione chiede agli Stati membri che le sia reso conto del modo in cui i finanziamenti sono spesi".

Rispetto alle quattro famose definizioni di Guba e Lincoln (1989) il modello si potrebbe inserire fra la seconda e la terza definizione: i valutatori hanno il ruolo di descrivere cosa ha o non ha funzionato rispetto agli obiettivi dati, ma possono in un certo senso, esprimere giudizi anche sugli stessi obiettivi⁶ (benché in maniera limitata e fortemente condizionata). Anche rispetto alla classificazione di Midmore (1997) emerge come ci siano degli sforzi per considerare gli effetti del programma sulle comunità (contabilità sociale), almeno in alcune domande del questionario di carattere orizzontale. Infine, rispetto alle riflessioni di Stame (2001) risulta difficile cogliere il corretto significato di standard nel modello valutativo comunitario. Riprendendo ancora le riflessioni di Reho (Reho 2006, pp. 22-23) emerge come "In generale la Commissione tende ad una valutazione di efficacia, che si confronta con degli obiettivi rappresentati in una scala discendente: gli obiettivi generali contengono svariati obiettivi intermedi, ciascuno dei quali si concretizza in obiettivi specifici, e quindi in specifiche azioni operative ... mentre la valutazione di efficienza analizza il rapporto tra inputs, outputs e risultati ... rimane sullo sfondo il confronto dei risultati ottenuti/ottenibili dal programma con la domanda iniziale, con i bisogni espressi dal contesto economico-sociale (efficacia esterna)". Sembrerebbe quindi che si possa, pur con alcune cautele ascrivere queste valutazioni all'approccio definito da Stame (2001) "positivista sperimentale".

In sintesi, è possibile affermare che la struttura del QVC si rifà ad un approccio "tradizionale" alla valutazione dei programmi, basato sulla quantificazione e misurazione di

6 Ovviamente in questo contesto con il lemma "obiettivi" si intende non solo il sistema degli obiettivi (globali, specifici e operativi) del PSR da valutare, ma anche la sequenza domande- criteri- indicatori che costituisce il QVC.

realizzazioni, risultati e impatti. Il QVC ha come riferimento la teoria del programma, vale a dire l'ipotesi che si possa ottenere un cambiamento, che si realizza grazie ad un programma, attraverso la messa in campo di risorse e attività (ISFOL 2002, p. 17). Il modello valutativo ne verifica l'attuazione. Esso è sostanzialmente "goal-oriented", poiché si fonda sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi posti dalla programmazione.

4.2 *Le procedure*

Il principale collegamento tra le considerazioni sul modello valutativo e l'analisi delle procedure adottate può essere identificato proprio nel modo in cui sono stati pianificati e strutturati i contenuti dei rapporti di valutazione (in tabella 1). Infatti, la catena causale (delle ipotesi) che lega gli input agli output e da cui scaturiscono le domande, i criteri e gli indicatori proposti nel QVC deriva proprio dal "Logic model" che, non a caso, è la procedura utilizzata in tutti i rapporti valutativi (tranne quello dell'Umbria) per identificare le questioni valutative dei rapporti.

L'altra procedura utilizzata (ad esclusione dei rapporti valutativi del Piemonte e dell'Umbria) riguarda le condizioni di valutabilità (Evaluability assessment), vale a dire l'analisi sulla disponibilità e usabilità a fini valutativi del monitoraggio e soprattutto l'identificazione delle domande, dei criteri o degli indicatori del QVC alle quali non si sarebbe potuto dare risposta, con le debite giustificazioni richieste dal documento comunitario sull'incapacità e/o impossibilità a rispondere a un determinato quesito.

Se per un verso appare opportuno ricordare che l'utilizzazione del modello (QVC) è in sostanza resa obbligatoria dalla normativa comunitaria, si manifesta comunque in maniera evidente la scarsa diversificazione delle procedure utilizzate dai 14 valutatori. In particolare non sono utilizzati proprio quegli strumenti che più si allontanano dall'approccio valutativo delineato (la consultazione degli stakeholder per ampliare gli oggetti della valutazione o la "Formative developmental evaluation"). In 10 regioni, tuttavia, le autorità di gestione hanno concordato con i valutatori un elenco specifico di quesiti diversi da quelli previsti dal QVC, con livelli di approfondimento molto diversificati⁷.

L'analisi dei rapporti di valutazione intermedia in merito alle procedure adottate per rilevare dati e ottenere informazioni (in tabella 2) mostra nel complesso una sufficiente diversificazione degli strumenti utilizzati: in 10 casi sono state utilizzate dalle 5 alle 6 procedure mentre solo in due casi le informazioni sono state rilevate con mezzi esigui. Ma il numero di procedure utilizzate è un indicatore di scarso rilievo. Appare più interessante, invece, analizzare quali procedure sono state utilizzate e per fare cosa.

In quasi tutti i rapporti si fa ovviamente uso dei dati amministrativi, cioè dei dati di monitoraggio. Il sistema di monitoraggio anzi costituisce un ambito specifico di valutazione. Le fonti secondarie sono state utilizzate soprattutto per due finalità. In primo luogo per poter verificare le (eventuali) variazioni del contesto socio economico, ad esempio attraverso l'uso di banche dati (Istat o regionali). In secondo luogo

7 In particolare, vi sono quesiti specifici nei rapporti di valutazione dell'Emilia Romagna, Lazio, Toscana, Sardegna, Valle d'Aosta e Veneto, anche se si ravvisa nelle richieste delle autorità di gestione una tendenza a considerare la valutazione dello sviluppo rurale in un'ottica settoriale, non considerando l'integrazione dei diversi interventi per lo sviluppo del territorio.

per identificare gruppi di controllo con lo scopo di stimare l'effetto "netto" di una determinata misura (in particolare nei rapporti di valutazione dei PSR dell'Emilia e del Friuli). Ad esempio, la banca dati della RICA è utilizzata per la valutazione dell'efficacia ed efficienza attraverso il "raffronto controfattuale".

Tabella 1. Procedure per pianificare e strutturare la valutazione nei rapporti di valutazione regionali

<i>Rapporti di valutazione Regione Prov. Autonoma</i>	<i>Concept or issue mapping</i>	<i>Stakeholder consultation</i>	<i>Evaluability assessment</i>	<i>Logic models</i>	<i>Formative developmental evaluation</i>
Abruzzo			x	x	
Emilia R.			x	x	
Friuli V.G.			x	x	
Lazio			x	x	
Liguria			x	x	
Lombardia			x	x	
Marche			x	x	
Piemonte				x	
Toscana			x	x	
Umbria					
Valle d'Aosta			x	x	
Veneto			x	x	
Prov. A. di Bolzano			x	x	
Prov. A. di Trento			x	x	

Fonte: ns. elaborazioni su struttura The Guide

In quasi tutti i rapporti (ad eccezione di quello del PSR del Piemonte) è previsto l'uso di questionari per condurre indagini sui destinatari degli interventi. Nei rapporti in cui si tenta di valutare gli effetti "netti" degli interventi queste indagini si rivolgono al campione di destinatari di un determinato intervento. In genere si tratta di questionari per raccogliere dati di natura quantitativa e qualitativa sull'intervento finanziato e impressioni sull'andamento della misura. Alla selezione del campione si dedica di solito scarsa attenzione, tranne che in pochi casi (rapporti valutativi dei PSR delle Marche e dell'Emilia).

Anche la rilevazione basata sull'intervista agli stakeholders è utilizzata in quasi tutti i rapporti (ad eccezione di quelli dei PSR Abruzzo e Liguria). Bisogna però precisare che per stakeholder si intendono i responsabili delle misure e l'autorità di gestione, in altre parole i responsabili amministrativi della gestione del programma. L'intervista è raramente utilizzata per indagare su cosa pensino del programma altre categorie di stakeholders. Solo nel rapporto di valutazione del PSR Umbro si prevede di intervistare esperti di settore, esperti di territorio, amministratori locali. Non risulta che siano stati coinvolti componenti di altri gruppi sociali (consumatori, cittadini, ecc.), né che attraverso interviste siano state eventualmente effettuate le cosiddette "triangolazioni" per la verifica incrociata di quanto rilevato.

In nove rapporti di valutazione si utilizzano i focus group, solitamente per “arricchire i dati quantitativi con aspetti di tipo qualitativo ... come ad esempio le cause che hanno influenzato il verificarsi di determinati fenomeni, la percezione del grado di utilità del PSR al di là degli effetti quantitativi rilevati” (rapporto di valutazione del PSR Marche, pp. 16-45). I focus sono realizzati solitamente coinvolgendo i destinatari degli aiuti e i rappresentanti delle associazioni di categoria. Negli stessi rapporti è indicata anche la procedura del “panel di esperti”, utilizzata per le stesse finalità: “Per la risposta ad alcuni dei quesiti, di natura complessa, si ricorrerà a metodi di “confronto strutturato tra esperti” (rapporto di valutazione del PSR Lazio, p. 100, e Veneto, p. 39). Sembra che il focus group e il panel di esperti siano essenzialmente procedure interscambiabili.

Il caso di studio, come è noto, è un sistema per acquisire informazioni approfondite e complete su un determinato fenomeno all'interno del suo specifico contesto, per comprendere interazioni e processi complessi. In sette rapporti di valutazione è esplicitamente previsto il ricorso a questa procedura, per indagare sull'attuazione di progetti complessi, in particolare per le iniziative comprese nell'Art. 33 del Reg. CE 1257/99 (rapporto di valutazione del PSR Veneto, p. 233).

Anche per quanto riguarda questa fase del processo valutativo emergono aspetti interessanti dalle procedure che non compaiono nei rapporti. Infatti, si deve rilevare l'assenza di procedure basate su questionari strutturati sottoposti a un campione statisticamente rappresentativo di individui per ottenere informazioni da elaborare attraverso strumenti di statistica inferenziale (procedura da tipico approccio positivistica-sperimentale). La procedura definita “Priority evaluation”, basata essenzialmente sulle tecniche di stima delle funzioni di domanda o di identificazione delle preferenze non è presa in considerazione, neanche per quegli ambiti di indagine (le misure agro-ambientali) per cui è ritenuta la più adatta (Bartolini *et al.* 2005). Allo stesso modo, non fanno parte del novero degli strumenti utilizzati dai valutatori le procedure di indagine più qualitative, come ad esempio le tecniche di osservazione partecipativa.

Per effettuare l'analisi delle informazioni raccolte e per aiutare a individuare i primi giudizi valutativi The Guide (2003) considera le analisi input output, i modelli econometrici, le analisi di regressione, gli approcci sperimentali e quasi-sperimentali, l'indagine Delphi (tabella 3). A questi è stato aggiunto il GIS, peraltro indicato nella collana MEANS (1999).

Le prime 5 procedure non sono state utilizzate in nessun rapporto di valutazione. Non sono state fatte stime sugli impatti attraverso modelli econometrici e neppure analisi sulle relazioni tra variabili attraverso regressioni. Solo in sei rapporti di valutazione è stato utilizzato un GIS quale ausilio per analizzare alcuni aspetti legati all'attuazione di alcune misure, in modo da sovrapporre le informazioni desumibili dal monitoraggio agli strati informativi disponibili dalla cartografia regionale, o per procedere alla georeferenziazione dei dati elementari o, al limite, per verificare in quali ambiti territoriali si fosse eventualmente riscontrata una maggiore concentrazione di interventi. In un unico rapporto di valutazione, infine, si è utilizzata l'analisi dei cluster al fine di valutare la presenza di gruppi omogenei per tipologia di domanda nell'ambito dell'analisi delle misure agro-ambientali.

Tabella 2. Procedure per rilevare dati e informazioni nei rapporti di valutazione regionali

<i>Rapporti di valutazione Regione Prov. Autonomia</i>	<i>Social surveys</i>	<i>Beneficiary surveys</i>	<i>Stakeholder interviews</i>	<i>Priority evaluation</i>	<i>Focus groups</i>	<i>Case studies</i>	<i>Participatory approaches & methods</i>	<i>Use of secondary source data</i>	<i>Use of administrative data</i>	<i>Observational techniques</i>
Abruzzo		x							x	
Emilia R.		x	x		x	x		x	x	
Friuli V.G.		x	x		x			x	x	
Lazio		x	x		x	x		x	x	
Liguria		x								
Lombardia		x	x			x		x	x	
Marche		x	x		x	x		x	x	
Piemonte			x					x	x	
Toscana		x	x			x		x	x	
Umbria			x		x			x	x	
Valle d'Aosta		x	x		x	x		x	x	
Veneto		x	x		x	x		x	x	
Prov. A. Bolzano		x	x		x			x	x	
Prov. A. Trento		x	x		x			x	x	

Fonte: ns. elaborazioni su struttura The Guide

Tabella 3. Procedure per analizzare le informazioni nei rapporti di valutazione regionali

<i>Rapporti di valutazione Regione Prov. Autonoma</i>	<i>Input/output analysis</i>	<i>Econometric models</i>	<i>Regression analysis</i>	<i>Experimental and quasi-experimental approaches</i>	<i>Delphi survey</i>	<i>GIS</i>
Abruzzo						
Emilia R.						×
Friuli V.G.						×/ Cluster
Lazio						
Liguria						
Lombardia						×
Marche						
Piemonte						
Toscana						×
Umbria						
Valle d'Aosta						×
Veneto						×
Prov. A. Bolzano						
Prov. di Trento						

Fonte: ns. elaborazioni su struttura The Guide

Tabella 4. Procedure per formulare giudizi nei rapporti di valutazione regionali

<i>Rapporti di valutazione Regione Prov. Autonoma</i>	<i>Cost-benefit analysis</i>	<i>Bench marking</i>	<i>Cost effectiveness analysis</i>	<i>Economic impact assessment</i>	<i>Gender impact assessment</i>	<i>Environmental impact assessment</i>	<i>Strategic environmental assessment</i>	<i>Multi-criteria analysis</i>	<i>Expert panels</i>
Abruzzo									
Emilia R.				×					
Friuli V.G.									
Lazio									
Liguria									
Lombardia					×				
Marche					×			×	
Piemonte									
Toscana									
Umbria									
Valle d'Aosta									
Veneto									
Prov. A. Bolzano									
Prov. A. Trento									

Fonte: ns. elaborazioni su struttura The Guide

Nella maggioranza dei rapporti di valutazione intermedia non è previsto l'uso di procedure per aiutare a formulare giudizi valutativi (tabella 4). Quello delle Marche è l'unico in cui si propone di applicare un'analisi multicriteria per: "confrontare i diversi risultati

raggiunti dalle varie Misure in cui si articola il Piano attribuendo un punteggio ai diversi aspetti significativi dell'implementazione del programma, con l'obiettivo finale di ottenere un giudizio di sintesi sull'efficienza da esso raggiunta" (rapporto di valutazione del PSR Marche, p. 106). Per quanto concerne la complessa valutazione degli effetti netti di parti del programma si vuole sottolineare il lavoro svolto nel rapporto di valutazione dell'Emilia Romagna dove sono stati calcolati alcuni indicatori sia su campioni rappresentativi di destinatari che di non destinatari ("situazione controfattuale"), nel tentativo di depurare il dato campionario da influenze esogene dovute ad esempio al ciclo economico o ad eventuali shock esterni (rapporto di valutazione del PSR Emilia All. D, p. 55).

Infine, nei rapporti della Lombardia e delle Marche compaiono alcune considerazioni in attuazione del principio delle pari opportunità per uomini e donne, attraverso la valutazione dell'impatto di genere del programma. Si tratta di giudizi valutativi sull'adeguatezza della strategia e delle tipologie di attività previste dai PSR rispetto alle questioni di genere, emerse attraverso l'uso del modello VISPO.

5. CONCLUSIONI

In questa (meta) analisi valutativa si sono affrontate essenzialmente due questioni relative ad alcuni contenuti dei rapporti di valutazione intermedia dei PSR realizzati nelle regioni fuori Ob.1. La prima riguarda il sistema comunitario di valutazione e i suoi effetti sul modello valutativo adottato nei rapporti di valutazione intermedia. La seconda concerne le procedure valutative utilizzate.

Il sistema di valutazione della Commissione europea ha indubbiamente esercitato una grande influenza sia sull'impostazione dei rapporti valutativi che sulle modalità con cui la valutazione intermedia delle politiche di sviluppo rurale è stata organizzata e gestita nei diversi contesti regionali. La gran parte delle attività dei valutatori, in definitiva, si concentra sul QVC. In molti casi per rispondere ai quesiti in esso previsti, in altri (Emilia Romagna, Lazio, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto) per rispondere anche a quesiti valutativi specifici su temi di interesse delle amministrazioni.

Dall'analisi delle procedure valutative emerge, nel complesso, una limitata attenzione al livello di dettaglio con cui sono descritte le procedure utilizzate ed una inadeguata analisi della qualità dei giudizi valutativi che emergono dai dati e dalle informazioni raccolte. Nella situazione più frequente, infatti, i valutatori hanno individuato in maniera sufficiente la tipologia di strumenti da utilizzare per strutturare la valutazione (pur nell'ambito dell'approccio complessivo di cui si è discusso), hanno realizzato una adeguata rilevazione dei dati e delle informazioni, ma non hanno né previsto l'uso di procedure per l'analisi delle informazioni né per la formulazione di giudizi (questo aspetto potrebbe anche indurre a sollevare dei dubbi sulla solidità delle conclusioni raggiunte e sicuramente esorta ad analizzarne le motivazioni).

Una scarsa chiarezza delle procedure, se non una vera e propria debolezza metodologica, implica l'esigenza di migliorare la qualità delle valutazioni sul piano dei metodi di analisi. A questo proposito, anzi, appare necessaria una riflessione per migliorare le modalità con cui realizzare una valutazione con "oggetti" complessi come può essere

la valutazione di un PSR. Indubbiamente pur non esistendo numerose riflessioni specifiche sull'argomento, in letteratura non mancano indicazioni teoriche e procedurali sul tema più generale della valutazione dei programmi. La collana MEANS (1999) può rappresentare una base di partenza. In essa, ad esempio, si introducono alcune raccomandazioni (MEANS 1999, vol. 3, p. 225) per assemblare diverse procedure valutative. La scelta è guidata dalla risposta ad alcune domande, la principale delle quali può essere individuata in: "Le procedure sono appropriate alle fasi per cui sono utilizzate?". Evidentemente non è nostra intenzione sostenere una posizione (come quella espressa nella collana) in cui non si sottolinei in maniera chiara che "è necessario poter usufruire di tutta la tavolozza degli approcci, poter combinare metodi e strumenti" (Stame 2001, p. 39), soprattutto per valutare un programma che vuole attuare una politica come quella (multidimensionale) dello sviluppo rurale. Ben consapevoli che la qualità di una valutazione non dipende esclusivamente dai metodi o dalle procedure utilizzate ma dall'uso che se ne fa per produrre informazioni (giudizi) utili e utilizzabili.

BIBLIOGRAFIA

- Bachtler J. Polverari L. Taylor S. Ashcroft B. e Swales K. (2000). *Methodologies used in the Evaluation of the Effectiveness of European Structural Funds: A Comparative Assessment. Final Report to the Scottish Executive*. European Policies Research Centre and Fraser of Allander Institute, University of Strathclyde, Glasgow.
- Bartolini F., Finn J., Kurz I., Samoggia A. e Viaggi D. (2005). *Using information from Mid Term Evaluations of RDP for the Multicriteria Analysis of Agri-environmental Schemes*. (Paper presented at the XIth congress of the EAAE 'The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System. Copenhagen, Denmark, August 23-27, 2005).
- Birckmayer J.D. e Weiss C.H. (2000). Theory Based Evaluation in Practice. What do we Learn?. *Evaluation Review* 24(4): 407-431.
- Bustelo M. (2003). Evaluation of Gender Mainstreaming Ideas from a Meta-evaluation Study. *Evaluation* 9(4): 383-403.
- Commissione Europea (1999). *Valutazione dei PSR 2000-06. Linee guida*. STAR VI/8865/99.
- Commissione Europea (2000). *Questionario Valutativo Comune con criteri e indicatori*. STAR VI/12004/00.
- Commissione Europea (2002). *Linee Guida per la valutazione intermedia dei PSR sostenuti dal FEOGA*. STAR VI/43517/02.
- Commission of the EU DG Agriculture Unit A.4 (2003). *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report*. Vol. 1 Main Report. ÖIR – Managementdienste GmbH.
- Diez M.A. (2002). Evaluating New Regional Policies. Reviewing the Theory and Practice. *Evaluation* 8(3): 285-305.

- European Commission (1999). *MEANS Collection - Evaluation of socio-economic programmes* - 6 volumes. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission e Tavistock Institute (2003). *The GUIDE – The Evaluation of Socio-Economic Development*. Citazione di sito internet <http://www.evaled.info>.
- Grillenzoni G. e Grittani G. (1994). *Estimo. Teoria, procedure di valutazione e casi applicativi*. Calderini Bologna.
- Guba E.G. e Lincoln Y.S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park CA, Sage.
- Guba E.G. (1990). *The Paradigm Dialog*. Newbury Park CA, Sage.
- Idda L. e Pulina P. (2006). *Paesaggio e sviluppo rurale in Sardegna*. Milano, Franco Angeli.
- Isofol-Struttura nazionale di valutazione Fse (2002). Orientamenti metodologici per la valutazione del processo di implementazione di programma. *Metodologie per la valutazione di programma*. Vol. 2.
- Khakee A. (1998). Evaluation and Planning: Inseparable Concepts. *Town Planning Review* 69(4): 359-374.
- Lion C. e Martini P. (2006). The evaluation of a Complex Social Program: Lessons learned from the experience of the European Social Fund. *Evaluation and Program Planning* 29: 1-9.
- Midmore P. (1997). Rural Policy Reform and Local Development Programmes: Appropriate Evaluation Procedures. *Journal of Agricultural Economics*. 49(3): 409-426.
- Monteleone A. (2003). La valutazione intermedia delle politiche di sviluppo rurale. *Bollettino dell'Osservatorio Politiche Strutturali*. 17. INEA.
- Patton M.Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park CA, Sage.
- Pawson R. e Tilley N. (1997). *Realistic Evaluation*. Newbury Park CA, Sage.
- Pawson R. (2003). Nothing as Practical as a Good Theory. *Evaluation* 9(4): 471-490.
- Reho M. (2006). Le misure per la tutela e la valorizzazione del paesaggio introdotte dalla nuova PAC. Valutazioni di efficacia in relazione ai fattori di contesto e alle modalità di gestione. In: Marangon F. (a cura di). *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche di sviluppo rurale*. Milano, Franco Angeli.
- Rossi P.H., Freeman H.E. e Lipsey M.W. (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Sage.
- Saraceno E. (1999). The Evaluation of Local Policy Making in Europe. Learning from Leader Community Initiative. *Evaluation* 5(4): 439-457.
- Scriven M. (1998). Minimalist Theory: The Least Theory That Practice Require. *American Journal of Evaluation* 19(1): 57-70.
- Stame N. (1999). Small and Medium Enterprise Aid Programs: Intangible Effects and Evaluation Practice. *Evaluation and Program Planning* 22: 105-111.
- Stame N. (2001). Tre approcci principali alla valutazione. In: Palumbo M. (a cura di). *Il processo di valutazione. Decidere programmare valutare*. Milano, Franco Angeli.

