

Le valutazioni dei Piani di Sviluppo Rurale: uno studio meta valutativo¹

Vincenzo Fucilli*, Giuseppe De Blasi*, Alessandro Monteleone**

* Università degli Studi di Bari

** Istituto Nazionale di Economia Agraria

1. INTRODUZIONE

Le valutazioni intermedie dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) continuano a costituire una recente e soprattutto organica casistica della prassi valutativa per l'attuazione della politica di sviluppo rurale, affiancata in tempi recentissimi da quella delle valutazioni *ex ante* dei Piani di Sviluppo Rurale 2007-2013. 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 specifiche, come ad esempio il paesaggio (Bartolini et al. 2005; Idda e Pulina 2006; Marangon 2006), sicuramente più circoscritte rispetto a quelle relative alla valutazione di un PSR nel suo complesso.

L'obiettivo principale del lavoro consiste nell'ampliare, in relazione ad un precedente contributo (De Blasi e Fucilli 2007), gli oggetti specifici della *meta* valutazione: rispetto ai contenuti metodologici dei 14 rapporti di valutazione intermedia dei PSR delle regioni del centro-nord d'Italia, questa *meta* valutazione prende in considerazione il disegno complessivo del processo valutativo, le modalità organizzative, il ruolo dei diversi attori, l'utilizzo dei rapporti di valutazione intermedia. La *meta* valutazione cerca, pertanto, di ricostruire la "qualità" complessiva dell'intero processo valutativo, senza entrare nel merito dei risultati dei singoli rapporti di valutazione.

L'analisi è preceduta da una rassegna introduttiva sul dibattito (in ambito internazionale) che si è sviluppato intorno al concetto di meta valutazione. Per la realizzazione del lavoro è stata analizzata la documentazione relativa alle valutazioni intermedie, la letteratura sul tema delle metavalutazioni e sono stati intervistati alcuni testimoni privilegiati.

1 Lo studio è il risultato della comune riflessione degli autori, tuttavia i paragrafi 2, 3 e 4.1 sono stati redatti da V. Fucilli; 1 e 5 da G. De Blasi; 4.2, 4.3 e 4.4 da A. Monteleone.

2. LA META VALUTAZIONE: DEFINIZIONI, SIGNIFICATO, FUNZIONI

Il concetto di meta valutazione è stato introdotto per la prima volta da Scriven nel lontano 1969, in un contributo dal titolo *“An introduction to Meta-Evaluation”* nella rivista *Educational Product Report*, dove la meta valutazione è definita *“as any evaluation of an evaluation, evaluation system, or evaluation device”*. Successivamente lo stesso autore ne ha ampliato il significato affermando che per meta valutazione si intende: *“the evaluation of evaluations – indirectly, the evaluation of evaluators – and represents an ethical as well as a scientific obligation when the welfare of others is involved. It can and should be done in the first place by an evaluator on his or her own work; although the credibility of this is poor, the results are considerable gains in validity... [Because] the results of self-evaluation are notoriously unreliable, however, it is also desirable, wherever cost-justifiable, to use an independent evaluator for the meta-evaluation”* (Scriven 1991, p. 228).

Per il Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, invece: *“The evaluation itself should be formatively and summatively evaluated against these and other pertinent standards, so that its conduct is appropriately guided and, on completion, stakeholders can closely examine its strengths and weaknesses”* (Joint Committee 1994, p. 185).

Anche altri autori hanno proposto delle definizioni di meta valutazione, tra questi si evidenziano quelle di Stufflebeam e di Patton. Per Stufflebeam *“Operationally, metaevaluation is defined as the process of delineating, obtaining, and applying descriptive information and judgmental information — about the utility, feasibility, propriety, and accuracy of an evaluation and its systematic nature, competent conduct, integrity/honesty, respectfulness, and social responsibility — to guide the evaluation and/or report, its strengths and weaknesses”* (Stufflebeam 2001, p. 185). Anche per Patton la meta valutazione consiste in *“evaluating the evaluation based on the profession’s standards and principles”* (Patton 1997, p. 143).

Dalle precedenti definizioni emergono diversi significati attribuibili alla nozione di meta valutazione. Un primo contenuto emerge dalle definizioni di Scriven. La meta valutazione ha la finalità di esaminare i punti di forza e di debolezza di una specifica attività valutativa e, pertanto, serve ad emettere giudizi sulla validità e credibilità del lavoro realizzato dal valutatore. Infatti, questi ultimi giudizi assumono significati diversi se la meta valutazione è effettuata dallo stesso valutatore o se invece è affidata a terzi. Nel primo caso è un esercizio di revisione critica che in ogni caso può migliorare i risultati a cui si è giunti. Nel secondo caso serve ad emettere dei veri e propri giudizi di valore per offrire al *“client independent evidence about the technical competence of the primary evaluator”* (Scriven 1980, p. 83).

Con questo significato la meta valutazione ha per oggetto una singola e specifica valutazione, serve ad emettere giudizi di valore su come è stata realizzata e si effettua attraverso i criteri elencati nella definizione di Stufflebeam.

Carol Weiss, invece, introduce un differente significato e preferisce il termine *“meta-analysis”*. L'autrice afferma che *“Once a number of quantitative studies have been done evaluating the same kind of program, it is possible to combine their results to get*

better and more generalizable estimates of program effects... When the studies that are analyzed are evaluations, meta-analysis is sometimes called meta-evaluation. However, that term is properly reserved for a different concept, the evaluation of evaluations. Meta-analysis is the preferred term" (Weiss 1998, p. 236). In questo caso il significato di meta valutazione cambia. Infatti, il contenuto della meta valutazione non riguarda più tanto la valutazione in sé, ma il programma o la politica che è l'oggetto degli studi valutativi condotti. La finalità consiste nel ricercare eventuali generalizzazioni di effetti di programmi (o politiche). Le procedure per realizzarla concernono la codifica e l'elaborazione statistica (Weiss 1998, pp. 238-239).

Per Bustelo, infine, la meta valutazione consiste nella valutazione di processi valutativi. *"The focus is on those processes – that is, in how evaluations are done –, not on the results or findings of those evaluations. It is plausible for a meta-evaluation to include also the analysis of evaluation results, but just in the sense whether or not they are good findings (that is, if sufficient evidence was gathered, if conclusions were sounded, and interpretations, judgements and recommendations were logically drawn, and so on), and they can be useful or actually utilised for policy improvement, accountability or enlightenment. The interest of the results by themselves, that is in their content, is rather the focus of an evaluation synthesis and not a meta-evaluation"* (Bustelo 2002, p. 3).

Questa definizione di meta valutazione offre degli spunti interessanti rispetto alle precedenti. Il significato di meta valutazione cambia ulteriormente. Non riguarda in questo caso né la singola valutazione né il programma o la politica. L'oggetto della valutazione diventa il processo valutativo. La sua finalità consiste in *"a better understanding of the evaluation function in the policy cycle and to the accumulation of knowledge in the field of evaluation"* (Bustelo 2002, p. 3). La questione che richiede maggiori approfondimenti riguarda, in questo specifico ambito meta valutativo, i criteri e le procedure idonei ad effettuare una meta valutazione di differenti valutazioni di un programma o di una politica.

In definitiva, è possibile individuare tre significati della meta valutazione. In primo luogo il concetto è associabile alla revisione di una specifica valutazione per individuare gli errori e per aumentare la (eventuale) credibilità dei risultati.

In secondo luogo la meta valutazione (o secondo Weiss la meta-analisi) consiste nel raccogliere e sintetizzare i risultati delle valutazioni condotte su programmi (o politiche) simili o sullo stesso programma (o politica) realizzate in differenti territori². La finalità in questo caso consiste nel raccogliere informazioni che consentano di generalizzare i risultati ottenuti da un programma ovvero di stimarne gli impatti globali.

In terzo luogo la meta valutazione assume il significato di descrivere, analizzare e ricostruire la "qualità" complessiva di più valutazioni, non a fini di controllo o per emettere giudizi sulle valutazioni ma per indagare sui caratteri specifici della funzione valutativa nell'ambito di un programma o meglio, in questo contributo, nell'ambito di come è stato concepito ed applicato il processo valutativo dei Programmi di Sviluppo Rurale.

2 Grajewski e Schrader (2004) hanno condotto un primo tentativo, presente in letteratura, di analisi di questo tipo applicata ai Piani di Sviluppo Rurale.

3. IL RIFERIMENTO NORMATIVO

Il quadro di riferimento della valutazione intermedia dei PSR del ciclo di programmazione 2000-2006 si basa sul disegno regolamentare della politica di sviluppo rurale. L'art. 64 del Reg. CE 817/04, in particolare, 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.

Dal dettato regolamentare scaturisce un modello valutativo costituito da quesiti, criteri e indicatori comuni. Il modello è stato messo a punto in tre noti documenti di lavoro. Il primo (Commissione Europea documento STAR VI/8865/99) illustra gli orientamenti da seguire in fase di valutazione, descrive i criteri e il modello valutativo nel suo complesso. Il secondo (Commissione Europea 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 e, soprattutto, presenta e descrive il Questionario Valutativo Comune. 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 di interesse comunitario (Commissione Europea 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, delle analisi SWOT poste 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.

Analizzando i 14 rapporti di valutazione intermedia è emersa chiaramente la grande influenza esercitata dalla domanda di valutazione comunitaria che ha avuto un impatto significativo su alcune delle attività di valutazione.

L'obiettivo fondamentale della “domanda” comunitaria è consistito nel creare le condizioni migliori per ottenere delle risposte esaurienti ad alcuni interrogativi ritenuti rilevanti a livello europeo, attraverso la possibilità di disporre di risultati comparabili con cui effettuare una lettura comune degli effetti generati dai diversi programmi.

Al contrario, è possibile constatare l'assenza di un quadro comune di riferimento anche per le altre (numerose) attività che compongono l'intero processo valutativo. Oltre ad alcune indicazioni di massima (come ad esempio quella relativa all'indipendenza del valutatore), non sono state individuate regole o norme di comportamenti comuni in fasi essenziali del processo valutativo come quella del rapporto tra Autorità di Gestione (AdG) e valutatori. Questa assenza, nello specifico, ha determinato l'estrema differenziazione del modo in cui le Autorità di Gestione dei PSR hanno organizzato e gestito il processo valutativo.

Né si può affermare che, rispetto alle modalità organizzative regionali, i Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (L.144/99) abbiano potuto rivestire un ruolo, anche di coordinamento, nella gestione tecnica della valutazione intermedia.

4. I RAPPORTI DI VALUTAZIONE INTERMEDIA: COMPARAZIONI

4.1 Criteri metavalutativi

In letteratura esistono numerosi contributi relativi ai criteri metavalutativi. Solitamente sono rappresentati da: affidabilità, credibilità, utilità (EC & Tavistock 2003). Scriven suggerisce l'applicazione di *checklist* al processo valutativo, ritenendo che: “*Meta-evaluation can be done by applying an evaluation specific checklist, or a general checklist like the Key Evaluation Checklist (KEC) to the evaluation itself*” (Scriven 1991, p. 228). Per Scriven è essenziale che il metavalutatore indichi in maniera esplicita i criteri in uso per la valutazione dei documenti valutativi. I criteri previsti dalla *checklist* riguardano: il disegno valutativo, il processo, gli effetti e i risultati, il gruppo di lavoro, i tempi, le risorse e i costi, le raccomandazioni e i rapporti, se il contesto è stato considerato, se i “consumatori” sono stati identificati e se i criteri sono espliciti. Seguendo la *checklist* proposta da Scriven, una serie di criteri meta valutativi può dunque essere definita.

Un altro gruppo di criteri meta valutativi è quello proposto, nel 1994, dal Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, The Program Evaluation Standards. Questo insieme di criteri è molto diffuso, soprattutto negli Stati Uniti, dove costituisce il riferimento per le meta valutazioni insieme a quello proposto dall'American Evaluation Association (AEA Guiding Principles 1995). I criteri meta valutativi del Joint Committee on Standards sono trenta e sono suddivisi in quattro categorie (Utility, Feasibility, Propriety, Accuracy). Nell'insieme costituiscono un vero e proprio “standard” che consente di effettuare, grazie ai criteri di cui è composto, meta valutazioni per ogni tipo di valutazione. La sua diffusione è probabilmente dovuta alla comprensibilità, alla completezza e alla linearità dello standard.

Comunque, appare opportuno evidenziare che tra i criteri meta valutativi occorre includere altri criteri oltre a quelli definiti nei vari standard. Le meta valutazioni, infatti, possono essere realizzate anche per migliorare le conoscenze in merito al processo valutativo, a come è gestito, e al ruolo che la valutazione assume nel programma o nella politica in questione. Si tratta, in altre parole, di analizzare (e valutare) la funzione assunta, nella pratica, dalla valutazione in un concreto ambito valutativo, per un programma o politica, in uno specifico organismo o istituzione.

Allorquando lo scopo della valutazione consiste nel valutare il processo valutativo nel contesto delle politiche pubbliche, è opportuno analizzare più valutazioni. In base a quanto evidenziato in merito alle funzioni meta valutative, per questo contributo sono stati stabiliti i seguenti criteri: il disegno complessivo del processo valutativo (esistenza di strutture istituzionali e di risorse adeguate per la valutazione); la qualità delle relazioni tra AdG e valutatore indipendente; l'utilizzo delle valutazioni.

Una gestione adeguata del processo valutativo necessita soprattutto di adeguate strutture di coordinamento che consentano l'instaurarsi di un rapporto collaborativo e proficuo tra il committente e il valutatore. Questo rapporto si qualifica con la facilità con cui si riesce a disporre di dati e informazioni. Infatti, la possibilità di poter usufruire di valide ed efficaci informazioni è una fase del processo valutativo forse ancora più importante che l'uso di procedure magari anche complesse. Un orizzonte temporale adeguato insieme a congrue risorse finanziarie rappresentano gli elementi necessari a consentire la realizzazione della valutazione. Se l'orizzonte temporale è ristretto non si potrà evidentemente pensare di ottenere risultati apprezzabili. Ma è dal corretto equilibrio tra i due elementi che si potranno garantire le risorse necessarie (ma non sufficienti) a realizzare una valutazione. Infine, per poter essere utilizzabili, i giudizi valutativi devono essere utili, ovvero devono riguardare questioni specifiche ed essere da guida per una loro modifica o revoca o valorizzazione.

4.2 Il disegno complessivo del processo valutativo: la domanda valutativa espressa

Nel tracciare un confronto tra i 14 processi di valutazione intermedia assume un particolare rilievo il rapporto tra il committente, in questo caso l'AdG e il Valutatore.

Per definire delle variabili che possano rappresentare la qualità della domanda valutativa espressa dalle AdG è possibile riferirsi sia al tempo che alle risorse finanziarie assegnate ai valutatori. Con il tempo a disposizione del valutatore si intende il tempo intercorso dall'affidamento degli incarichi ai valutatori indipendenti (da parte delle AdG) sino al 31/12/2003, data finale di consegna dei Rapporti di Valutazione Intermedia. Questa variabile, misurabile in mesi, può offrire delle indicazioni sulla qualità del rapporto valutativo. Infatti è lecito supporre che per ottenere un prodotto di qualità sia necessario garantire una durata che consenta di realizzare le diverse fasi della valutazione (la raccolta di informazioni attraverso indagini di campo, l'utilizzo di metodologie, l'interazione con i diversi stakeholders, ecc.).

Anche per le risorse finanziarie si assume che una maggiore disponibilità di questa variabile segnali una corrispondente consapevolezza (da parte dell'AdG) che la valuta-

zione intermedia richiede la mobilitazione di risorse umane qualificate e che diventa necessario realizzare apposite indagini per rilevare dati e ottenere informazioni.

Nella figura seguente si illustra l'andamento delle due variabili considerate³ che, come si può osservare, è molto diversificato. È comunque possibile individuare quattro tipologie di questo carattere specifico della funzione valutativa. Il caso migliore è ovviamente quello in cui il valutatore è potenzialmente messo nelle condizioni di svolgere le sue attività con tempi e risorse finanziarie adeguate. In questa condizione è stata realizzata la valutazione intermedia del PSR della regione Emilia Romagna. Nella seconda tipologia rientrano i contesti in cui il valutatore è stato selezionato con un adeguato anticipo rispetto alla scadenza prescritta. Le risorse finanziarie impegnate per realizzare l'attività valutativa sono però esigue. Questa condizione si verifica per le valutazioni condotte per i PSR della Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Bolzano, che comunque si caratterizzano per una dotazione complessiva di risorse finanziarie dei PSR inferiore rispetto a quella media dei 14 PSR.

Nella tipologia seguente sono compresi i casi del Lazio, Veneto e Lombardia dove, pur in presenza di periodo di tempo molto limitato, è stata prevista una congrua dotazione di risorse finanziarie, evidentemente per estendere le attività valutative anche nel futuro (in particolare per l'aggiornamento della valutazione intermedia al 2005).

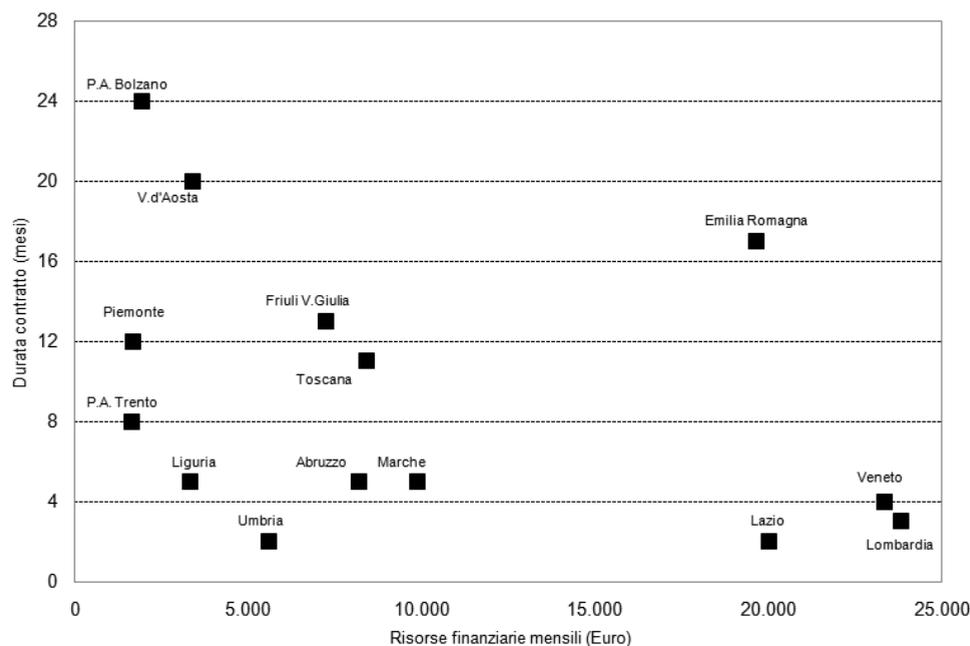


Figura 1. Durata e risorse finanziarie delle valutazioni. Fonte: ns. elaborazioni su dati INEA.

3 La durata del contratto è conteggiata in mesi, considerando il tempo intercorso dalla selezione del valutatore alla data di scadenza della consegna dei Rapporti di Valutazione Intermedia. Le risorse finanziarie mensili sono state calcolate in base all'importo impegnato per l'intera durata del contratto.

La situazione più frequente (con 8 casi) è quella caratterizzata da risorse (di tempo e finanziarie) limitate. È la situazione più critica, quella in cui oltre ai tempi ristretti si registra anche una esigua dotazione di risorse finanziarie. In alcuni casi (come ad esempio in Liguria e in Umbria) si è selezionato il valutatore in prossimità della data di consegna del documento. I tempi ristretti, forse anche più della esiguità delle risorse, hanno influenzato negativamente l'andamento del processo valutativo.

4.3 Qualità delle relazioni tra Autorità di gestione e valutatore indipendente

Tra i caratteri della “qualità” complessiva del processo valutativo appaiono particolarmente rilevanti le modalità organizzative con cui si è sviluppato il rapporto tra i diversi attori coinvolti nella valutazione. Le fasi più critiche di questo percorso possono essere identificate nella strutturazione del disegno valutativo e in quella successiva della sua attuazione, allorché una efficace collaborazione tra l'AdG e il valutatore selezionato non può che migliorare sia la messa a punto di specifiche esigenze valutative che la predisposizione delle migliori condizioni di esecuzione del lavoro.

La struttura del disegno valutativo della maggior parte dei PSR è stata indubbiamente condizionata dallo scarso tempo a disposizione e dalla presenza del Questionario Valutativo Comune. Nella maggior parte di questi documenti, infatti, si descrivono con maggiori dettagli (rispetto a quanto definito nella risposta al bando) le modalità (fonti e metodi) con cui si intende rispondere ai diversi quesiti del QVC (e in particolare per giustificare l'impossibilità a rispondere a uno o più quesiti) e solo in pochi casi si considerano esigenze valutative specifiche.

La capacità di esprimere una efficace domanda di valutazione che andasse al di là di una mera analisi delle condizioni di valutabilità del PSR è stata più evidente nei casi in cui le regioni hanno previsto delle specifiche strutture (responsabili della valutazione, gruppi di lavoro, ecc.) incaricate di gestire il processo valutativo. Un caso particolare è quello della regione Emilia Romagna, dove è stato istituito uno specifico gruppo di lavoro regionale che, oltre a gestire tecnicamente la valutazione (ma anche le attività di monitoraggio), ha svolto un ruolo di tramite tra il valutatore e l'AdG.

Durante la fase in cui il valutatore realizza concretamente le attività, un aspetto che incide in maniera cruciale sulla qualità della valutazione è la capacità dell'AdG di creare le condizioni migliori per consentire al valutatore di svolgere i propri servizi, attraverso la collaborazione dei soggetti responsabili dell'attuazione dei programmi e, in particolare, attraverso la fornitura di tutte le informazioni a disposizione dell'amministrazione. Non solo, quindi, attraverso i dati del monitoraggio del programma, ma anche con le informazioni contenute, ad esempio, nei sistemi informativi regionali, che nascono con esigenze diverse (sistema statistico regionale, gestione di altre forme di intervento pubblico, ecc.), ma che possono integrare le informazioni provenienti dal monitoraggio o dalle indagini dirette. I vincoli alla circolazione delle informazioni possono derivare non solo da una loro carenza, da una indisponibilità a renderle fruibili, ma anche dall'incapacità del valutatore di domandare, dopo avere pianificato il proprio fabbisogno informativo, qualcosa di più di una generica richiesta di informazioni disponibili.

Esistono indubbiamente delle buone prassi di regioni in cui si è deciso di investire sui sistemi informativi e di mettere tale patrimonio informativo a disposizione della valutazione come nel caso del Piemonte. In altri casi (Emilia Romagna) è stata stanziata una quantità consistente di risorse al di fuori del contratto di valutazione per raccogliere i dati e metterli a disposizione del valutatore.

4.4 Utilizzo dei rapporti di valutazione intermedia

La qualità del processo valutativo è infine strettamente collegata all'utilità e all'utilizzo delle raccomandazioni e dei giudizi valutativi espressi dal valutatore.

Dall'analisi dei Rapporti di Valutazione Intermedia dei 14 PSR emergono una serie di questioni.

Tabella 1. Principali raccomandazioni fornite dai valutatori.

Rapporti di valutazione Regione Prov. Autonoma	Sistema di monitoraggio	Organizzazione	Rimodulazione	Integrazione con altri programmi	Contenuti delle misure
Abruzzo	X	X			X
Emilia R.	X			X	X
Friuli V.G.	X	X	X	X	X
Lazio	X	X	X		X
Liguria	X				X
Lombardia	X	X			X
Marche	X	X			
Piemonte					
Toscana					
Umbria	X	X			X
Valle d'Aosta	X	X			
Veneto					
Prov. A. di Bolzano					
Prov. A. di Trento				X	

Fonte: ns. elaborazioni su dati INEA.

In numerosi rapporti sono state evidenziate delle carenze nei sistemi di monitoraggio, soprattutto in termini di standardizzazione e sistematizzazione delle procedure di raccolta delle informazioni, suggerendo un adeguamento delle procedure di monitoraggio. Un altro aspetto che emerge riguarda la necessità di adottare modifiche nell'assetto organizzativo, anche per snellire le procedure attuative e con la finalità di migliorare le performance della spesa.

Altre indicazioni, peraltro limitate a pochi rapporti valutativi, riguardano la rimodulazione finanziaria delle misure; la necessità di approfondire le questioni del-

l'integrazione con altri programmi di sviluppo, ad esempio introducendo procedure tecniche amministrative in grado di favorire un miglior collegamento funzionale tra gli interventi proposti in ambiti differenti; il miglioramento del contenuto di alcune misure, sia in termini di criteri di selezione che di ridefinizione degli interventi ammissibili, per migliorarne la capacità di raggiungere gli obiettivi previsti. Ma al di là del merito delle raccomandazioni e dei giudizi espressi, la qualità del processo valutativo espressa in termini di utilità dei contenuti mostra alcuni limiti. I suggerimenti e le raccomandazioni per le AdG, infatti, appaiono come poco circostanziate, con il rischio che possano risultare scarsamente rilevanti e applicabili. Spesso le raccomandazioni, seppure pertinenti, non riescono a proporre delle soluzioni operative. Inoltre, come già sottolineato (De Blasi e Fucilli 2007, p. 287), si rileva una scarsa definizione delle procedure adottate e uno scarso approfondimento delle fonti secondarie disponibili che solleva dei dubbi sulla solidità delle conclusioni a cui si giunge.

Oltre ad essere utili nel senso considerato precedentemente, i giudizi e le raccomandazioni espresse nei rapporti di valutazione intermedia dei PSR devono anche essere utilizzabili da parte delle diverse amministrazioni responsabili dell'attuazione della politica dello sviluppo rurale, a partire dalle AdG per finire ai servizi della Commissione Europea. Al livello regionale, nonostante la mancata rilevazione dei primi effetti, i rapporti di valutazione intermedia sono stati utilizzati soprattutto per il miglioramento dei sistemi di gestione dei programmi e per la ri-programmazione degli interventi, se pure con i limiti evidenziati precedentemente. Sicuramente i rapporti di valutazione intermedia non sono serviti a modificare il disegno complessivo della attuazione della politica di sviluppo rurale, anche perché questa competenza attiene più propriamente al livello comunitario. Infine, appare opportuno segnalare un'ulteriore componente della qualità del processo valutativo legata alla capacità di divulgare (e discutere) i risultati della valutazione con il panorama più ampio dei diversi *stakeholders* coinvolti nell'attuazione dei PSR. A questo proposito è interessante indicare l'esperienza condotta in Emilia Romagna, dove sono stati discussi i risultati della valutazione intermedia con un ampio partenariato.

Infine, la possibilità di utilizzare i risultati delle valutazioni dei PSR predisponendo un sistema confrontabile di quesiti ritenuti rilevanti a livello comunitario è stata la causa principale della definizione del Quadro Valutativo Comune. La Commissione Europea ha commissionato la sintesi dei rapporti di valutazione finanziati dal FEOGA Garanzia (European Commission 2005) per verificarne la rispondenza ai criteri di qualità comunitari e la capacità di fornire indicazioni utili al processo di riforma delle politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Anche in questo caso, nonostante le carenze informative relative alla efficacia dell'attuazione della politica di sviluppo rurale, i risultati dei rapporti di valutazione intermedia hanno consentito di avviare le riflessioni che hanno portato alle attuali modifiche del disegno valutativo comunitario in termini di semplificazione e di estensione del processo valutativo all'intera durata del ciclo di programmazione.

5. CONCLUSIONI

L'Unione Europea ha indubbiamente contribuito alla diffusione della prassi della valutazione, anche nell'ambito dei programmi di sviluppo. Appare invece ancora poco diffusa la pratica della meta valutazione (e le relative riflessioni scientifiche). Eppure non può che essere considerato condivisibile il pensiero di Stufflebeam quando afferma che: *"Metaevaluation is as important to the evaluation field as auditing is to the accounting field. Society would be seriously at risk if it depended only on accountants for its financial information, without acquiring the scrutiny of independent auditors. Likewise, parents, students, educators, government leaders, business persons, and consumers, in general, are at risk to the extent they cannot trust evaluation findings"* (Stufflebeam 2001, p. 205).

Nonostante le indubie difficoltà legate alla realizzazione di meta valutazioni, appaiono chiaramente definibili i vantaggi che invece deriverebbero alla collettività dalla diffusione della meta valutazione, anche per una migliore diffusione della pratica della valutazione nella pubblica amministrazione.

In questo contributo sono stati illustrati i principali significati e funzioni attribuite alla meta valutazione, intesa soprattutto come uno strumento per indagare il processo valutativo. Evidentemente la meta valutazione può anche perseguire la finalità di verificare la qualità della valutazione e del lavoro dei valutatori. Le implicazioni connesse a questa ulteriore funzione spingerebbero, ad esempio, a riflettere intorno ad eventuali meccanismi di accreditamento.

In relazione a quanto emerso dall'analisi delle valutazioni intermedie dei PSR, è necessario riflettere sulle modalità attraverso cui aumentare l'utilità delle valutazioni dello sviluppo rurale ai fini di un loro effettivo utilizzo, sia nel processo di attuazione degli interventi sia nel processo di ri-programmazione futura. Inoltre, si è mostrata la necessità di ricercare soluzioni organizzative che consentano di migliorare la gestione tecnica della valutazione all'interno delle AdG. Un dispositivo che consenta di avviare una discussione in merito alle meta valutazioni e che al contempo possa favorire la soluzione dei problemi connessi al processo valutativo dei PSR può essere individuato nel Sistema Nazionale di Valutazione previsto dal Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale.

BIBLIOGRAFIA

- American Evaluation Association, Task Force on Guiding Principles for Evaluators. (1995). Guiding principles for evaluators. In Shadish W.R. et al. (Eds.). *New directions for program evaluation* (pp. 19-26). San Francisco: Jossey-Bass.
- 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.

- Bustelo M. (2003). Evaluation of Gender Mainstreaming Ideas from a Meta-evaluation Study. *Evaluation* 9 (4): 383-403.
- Bustelo M. (2002). *Metaevaluation as a tool for the improvement and development of the evaluation function in public administrations*. Paper presented at symposium, 5th European Evaluation Society biennial conference: Learning, Theory and Evidence, 10-12 October 2002, Seville.
- Commissione Europea (1999). *Valutazione dei PSR 2000-06. Linee guida*. Documento STAR VI/8865/99.
- Commissione Europea (2000). *Questionario Valutativo Comune con criteri e indicatori*. Documento STAR VI/12004/00.
- Commissione Europea (2002). *Linee Guida per la valutazione intermedia dei PSR sostenuti dal FEOGA*. Documento STAR VI/43517/02.
- De Blasi G. e Fucilli V. (2007). La valutazione intermedia dei PSR in Italia: modelli a confronto. In: Centro di Studi di Estimo e di Economia Territoriale (a cura di). *Il paesaggio agrario tra conservazione e trasformazione: valutazioni economico-estimative, giuridiche ed urbanistiche* (Atti del XXXVI Incontro di Ce.S.E.T., Catania 10 e 11 Novembre 2006) Firenze, Ce.S.E.T.
- European Commission e Tavistock Institute (2003). *The GUIDE – The Evaluation of Socio-Economic Development*. Citazione di sito internet <<http://www.evaled.info>>.
- European Commission (2005). *Synthesis of rural development Mid-Term Evaluations LOT 1 EAGGF Guarantee*. Agra CEAS Consulting.
- Grajewski R. e Schrader H. (2004). Design, results and lessons from program evaluation: evidence from the mid term evaluation of six rural development programmes in Germany. *Selected Paper at the 87th Seminar of the EAAE 'Assessing rural development of the CAP', 21-23 April 2004, University of Agricultural Sciences, Vienna (Austria)*.
- Idda L. e Pulina P. (2006). *Paesaggio e sviluppo rurale in Sardegna*. FrancoAngeli.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1994). *The Program Evaluation Standards, 2nd ed.* Thousand Oaks, Sage.
- Marangon F. (a cura di) (2006). *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche di sviluppo rurale*. Franco Angeli.
- Patton M.Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text, 3rd ed.* Thousand Oaks, Sage.
- Scriven M. (1969). An Introduction to Meta-Evaluation. *Educational Product Report* 2 (5): 36-38.
- Scriven M. (1980). *Evaluation Thesaurus. Second Edition*. Edgepress Inverness California.
- Scriven M. (1991). *Evaluation Thesaurus. Fourth Edition*. Newbury Park, Sage.
- Stufflebeam D. L. (2001). The Metaevaluation Imperative. *American Journal of Evaluation*. 22 (2): 183-209.
- Weiss C.H. (1998). *Evaluation. Second Edition*. Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.