

La valutazione nel progetto programmatico

di Giorgio Franceschetti

1. La valutazione, nella cultura prevalente e nell'esperienza della pianificazione pubblica italiana, si è spesso esaurita in controlli sugli atti e sulle singole attività amministrative. Solo in alcuni casi poi è stata assunta nel ruolo di «verifica del prodotto» quale anello finale di quella catena rappresentata dalle varie fasi in cui si è soliti scindere la pianificazione.

In effetti alla valutazione vanno attribuite funzioni più ampie, e principalmente quella di momento conclusivo della pianificazione, con il compito di mettere in moto «feedback» di informazioni per le varie fasi di piano (da cui l'attributo di «processo iterativo» che si usa dare alla pianificazione). Con questo significato si usa così in letteratura parlare di «valutazione del/per il processo».

In questa più ampia accezione è possibile individuare alcune funzioni a cui la valutazione risponde:¹

a) *Funzione di sorveglianza*: finalizzata a verificare uno stato di rispondenza di determinate realtà produttive e sociali ad un dato momento rispetto ad un modello ipotizzato.

b) *Funzione estimativa*: finalizzata a prevedere gli effetti che conseguiranno a taluni interventi di politica generale o settoriale.

c) *Funzione di verifica*: finalizzata a dare una misura dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi previsti.

d) *Funzione di controllo*: finalizzata a dare un riscontro sulla produttività dell'organizzazione preposta al processo pianificatorio.

e) *Funzione di sollecitazione*: finalizzata a dare nuovi stimoli e nuovi percorsi alla ricerca.

Le funzioni qui richiamate hanno una loro ragione d'essere che cresce in particolari contesti geografici o in specifici momenti della storia economica di un territorio. Ad esempio si può ritenere che l'importanza

¹ Al termine valutazione viene qui attribuito sia il significato di stima che quello di verifica. Questi due aspetti, di per sé diversi, sottendono procedimenti concettuali e problemi di metodo finalizzati nell'uno e nell'altro caso a «prendere» decisioni, significato appunto che qui si vuole attribuire alla «valutazione del/per il processo».

della valutazione aumenti all'aumentare del divario tra disponibilità e fabbisogni di risorse. Con riferimento al nostro Paese, dove la scarsità di taluni beni crea continui conflitti d'uso specie di risorse irriproducibili (quali l'acqua e la terra), si sente la necessità, sia che si voglia o meno fare della pianificazione, di prendere decisioni che finiranno comunque per impegnare e vincolare il futuro di queste e altre risorse. Da qui l'esigenza di sviluppare sul piano concettuale, come su quello scientifico, una cultura valutativa a supporto dei processi decisionali di breve (gestione), di medio (programmazione), di lungo (ricerca) periodo.

In questo contesto la presente nota intende offrire una riflessione sul significato e ruolo della valutazione in campo pubblico. A tal fine nei primi 6 punti viene proposto un inquadramento generale all'approccio, nel punto 7, una sintetica rassegna di alcune tecniche di valutazione che possono trovare una diretta applicazione anche in campo agricolo-forestale.

2. La domanda di valutazione deriva da composti bisogni² che per comodità espositiva è conveniente raggruppare in tre categorie:³

- bisogni valutativi che derivano da esigenze connesse all'esercizio politico del governo (*valutazione di governo*). La valutazione viene ad essere funzionale alle scelte strategiche di intervento finalizzate al cambiamento e/o rinnovamento. In questo ambito si inseriscono le indicazioni che derivano dall'esame della realtà concreta, dalla ricerca teorica ed empirica, dalle stime (ante e post) degli impatti di politiche economiche e/o territoriali che conseguono a talune ipotesi di intervento;
- bisogni valutativi che derivano da esigenze connesse all'esercizio della gestione (*valutazione di gestione*). La valutazione viene ad essere funzionale al momento di impostazione tecnica e più in generale alla programmazione.⁴ In questo contesto si inseriscono le indicazioni tese da una parte a verificare i segmenti di piano, dall'altra ad accumulare in via continuativa conoscenze utili per dare indicazioni in merito a nuovi indirizzi nell'ambito di futuri piani;

² Tali bisogni possono avere, a titolo diverso, più soggetti interessati. In particolare: a) le Regioni, quale organo istituzionale preposto alla pianificazione generale e in parte alla gestione; b) gli Organismi intermedi (Comprensori, Comunità Montane...) specificatamente chiamati ad attuare la programmazione e la gestione a livello di area piano; c) gli Operatori diversi (Organi tecnici e di controllo pubblico - Ente di sviluppo agricolo, IPA, Consorzi di Bonifica...) in quanto partecipi ai processi decisionali.

³ Per queste tre categorie di bisogni si possono individuare altrettanti ruoli di figure coinvolte nel processo pianificatorio (politici, amministratori pubblici, tecnici e funzionari esecutivi).

⁴ In questo contesto si intende per «pianificazione» l'intero processo concettuale ed operativo di un piano: dall'individuazione del problema e degli obiettivi, fino al controllo dei risultati. Per «programmazione» si intende la fase del piano che consiste nello strutturare gli aspetti organizzativi, cioè tradurre in programmi specifici i principi generali.

— bisogni valutativi che conseguono ad esigenze operative (*valutazione di esercizio*). La valutazione viene ad essere funzionale alla direzione corrente del progetto al fine di tradurre in azione le scelte programmatiche. In questo ambito si inseriscono le indicazioni per chi direttamente opera e persegue sul campo gli specifici obiettivi di piano. È infatti per queste figure operative che si dovranno garantire conoscenze per consentire di prendere decisioni necessarie a far funzionare il sistema adattandolo in via continuativa alle circostanze concrete.

3. Nella valutazione si fa spesso riferimento a relazioni tra variabili sia per mettere a confronto meccanismi causali interni sia per mettere in evidenza fattori causali esterni, sia semplicemente per descrivere o interpretare una realtà (o parte di essa) sotto studio. Va peraltro sottolineato che non sempre le relazioni tra variabili interne al modello sono di tipo causale, potendo essere il riflesso di semplici covariazioni, in altri casi poi possono unicamente essere considerate per esprimere elementi di condizionamento di altre variabili.

In questo sistema di relazioni (modelli valutativi) le numerose variabili in gioco possono essere classificate nel modo seguente:

a) *variabili finali*: interpretano il cambiamento sociale ed economico raggiunto in coerenza con gli obiettivi previsti. Queste possono essere ripartite in:

a.1) variabili obiettivo che esprimono, in qualità e in quantità, precisi aspetti relativi ad un nuovo equilibrio rispetto ad una situazione precedente;

a.2) variabili risultato che esprimono le caratteristiche dei risultati finali conseguiti mediante predeterminati interventi;

b) *variabili intervento*: esprimono sia la consistenza delle risorse disponibili che la resa di queste nel loro funzionamento.

Possono dividersi in:

b.1) variabili strumentali (o di inputs) che esprimono la consistenza delle risorse disponibili da attivare;

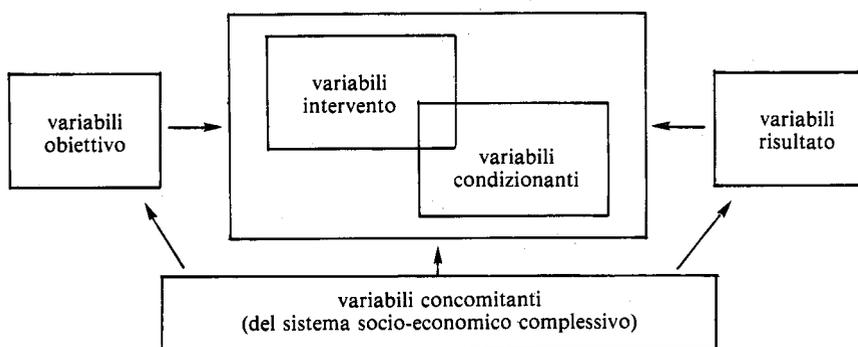
b.2) variabili prodotto (o di outputs) che esprimono i flussi generati dal sistema produttivo mediante l'impiego dei fattori impiegati.

c) *variabili condizionanti*: esprimono la «manovra» che l'operatore pubblico, specie nella sua funzione di governo, può esercitare sulle variabili intervento. Queste variabili esprimono, al pari di vincoli più o meno rigidi,

i condizionamenti al campo di variazione delle predette variabili strumentali o le oggettive resistenze presenti nel sistema su cui si interviene.

d) *variabili concomitanti*: si riferiscono agli aspetti del sistema socio-economico complessivo e come tali interagiscono con le variabili finali e le variabili intervento di cui sopra.

Un collegamento, a fini valutativi, tra queste macro-variabili, viene rappresentato nello schema seguente.



Le macro-variabili, di cui si è fatto cenno nel precedente capoverso, possono essere anche tra loro confrontate al fine di dar luogo a misure di valutazione.

Quando ci si riferisce alle relazioni esistenti tra le variabili interne ad un «sistema produttivo», si viene a parlare in tal senso di *misure di efficienza*. Le analisi di valutazione che si possono compiere sono sostanzialmente tese a misurare la produttività interna delle variabili intervento nelle diverse combinazioni delle stesse.

Le misure di efficienza, se rapportate alle risorse impiegate, tradotte in costi, danno luogo a criteri di *analisi costi-efficienza*, i quali mirano di norma a valutare la migliore combinazione dei fattori per massimizzare la produttività del sistema; in altre parole, ottenere il massimo risultato, del sistema produttivo, con un dato costo (o minimizzare il costo per unità di prodotto).

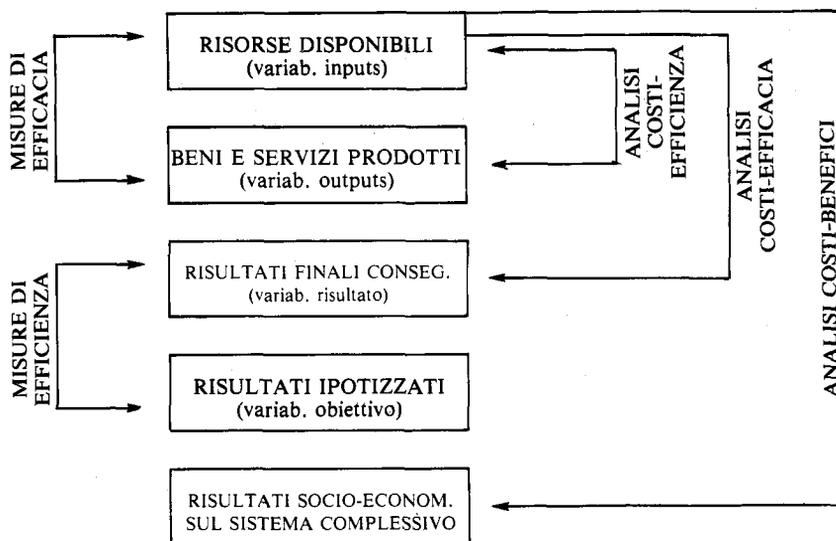
Con riguardo invece alle *misure di efficacia*, queste sono stabilite dai confronti tra risultati ottenuti e obiettivi previsti (per quanto possibile isolando eventuali effetti su variabili concomitanti).

Le misure di efficacia, se rapportate alle risorse impiegate (tradotte in costi), danno luogo a criteri di *analisi costi-eficiacia*, i quali mirano ad

individuare le combinazioni che producono il massimo dei risultati finali ad un dato costo (oppure, a minimizzare il costo necessario per perseguire un certo risultato).

Se si confrontano poi le variabili finali (attraverso i benefici monetari che possono arrecare sul sistema socio-economico-territoriale complessivo) con le variabili intervento (attraverso i costi per attivarle), si dà luogo a criteri di *analisi costi-benefici*. In questo tipo di approccio si tende a considerare sia dal lato dei costi che da quello dei benefici, tutti gli elementi diretti e indiretti, visibili e invisibili.⁵

Lo schema seguente riassume i tre criteri di analisi economica in oggetto, ponendo a confronto le macro-variabili in precedenza indicate.



Il richiamo a questi criteri consente una sottolineatura in merito all'elemento «costi» comune a tutti e tre gli approcci. A differenza dei costi diretti e visibili che sono sempre considerati in tutte e tre le analisi, i costi diretti ma invisibili sono di solito considerati sempre nei costi-benefici, spesso nei costi-efficacia, raramente nei costi-efficienza. E così i

⁵ A titolo esemplificativo si possono avere, rispetto ai costi, le seguenti situazioni:

— costi diretti visibili, sono qualificabili fisicamente e monetizzabili e generalmente interni e propri del settore;

— costi diretti invisibili, sono difficilmente quantificabili e monetizzabili, ma interni al settore;

— costi indiretti visibili, sono derivati, quantificabili fisicamente e monetizzabili;

— costi indiretti invisibili, sono derivati, difficilmente quantificabili e monetizzabili.

costi indiretti visibili, non sono quasi mai considerati nei costi-efficienza, raramente nei costi-efficacia, sempre nei costi-benefici. Infine, i costi classificabili come indiretti e invisibili non sono mai considerati nei costi-efficienza e costi-efficacia, solo qualche volta vengono considerati nei costi-benefici.

5. La concreta realizzazione del sistema valutativo implica che vengano determinate coerenti misure delle variabili. Queste misure, che assumono il nome di indicatori, sono per l'appunto espressioni empiriche delle variabili che sono considerate nei modelli valutativi. Tali indicatori, siano essi di tipo spaziale o temporale, possono presentarsi sotto forma di:

- a) rapporti statistici (di composizione, di densità, di durata, di derivazione, numeri indici, ecc.);
- b) valori medi;
- c) indici statistici (di variabilità, di concentrazione, ecc.).

Una classificazione degli indicatori impiegabili nella valutazione, che si rifà alla precedente classificazione delle variabili, può essere la seguente:

- a) *indicatori finali* suddivisibili in:
 - a.1) indicatori di risultato: finalizzati ad esprimere in adeguate scale, le misure dei risultati conseguiti (in armonia con gli obiettivi prefissati);
 - a.2) indicatori di obiettivo: finalizzati ad esprimere quanto previsto da obiettivi generali, da obiettivi intermedi (le articolazioni di un obiettivo generale), da obiettivi specifici (le articolazioni dell'obiettivo intermedio in categorie analitiche riconducibili a singole azioni);
- b) *indicatori di intervento* finalizzati ad esprimere cosa «assorbe» il settore in termini di strutture e di funzionamento, e cosa «esprime» in qualità e quantità. Questi possono essere suddivisi come segue:
 - b.1) indicatori strumentali:
 - indicatori fisici (riferiti agli operatori, ai tempi, alle strutture impiegate...);
 - indicatori finanziari o di spesa (riferiti ai costi correnti o in conto capitale di beni e servizi).
 - b.2) indicatori di attività:
 - indicatori quantitativi di «prodotto»;
 - indicatori qualitativi di «prodotto».

c) *indicatori di vincolo*, suddivisibili a fini di analisi in:

- c.1) indicatori di limitazione: finalizzati ad evidenziare la presenza ed il peso di vari ostacoli (finanziari, urbanistici, idrogeologici, ecc.);
- c.2) indicatori di tendenza: finalizzati ad evidenziare il grado di forzato adeguamento (o di deviazione) da un modello previsto.

d) *indicatori del sistema concomitante*: finalizzati ad esprimere gli aspetti che maggiormente interagiscono con il settore studiato (ad esempio per quanto riguarda il settore agricolo se ne potranno prevedere collegati con il mercato del lavoro, con i redditi della famiglia coltivatrice, con i servizi sociali zonali, ecc.).

Va sottolineato come per gli indicatori di cui ai punti a) e b), sia essenziale che obiettivi e risultati (indicatori finali) nonché strumenti e attività (indicatori di intervento) siano specificati sino al punto in cui sia possibile individuare valide misure della loro realizzazione.

6. La scelta e l'impiego di indicatori da utilizzare nella fase di valutazione è, allo stato attuale, condizionata da una grossa carenza dovuta alla qualità dei dati disponibili. Attualmente il sistema statistico ufficiale mal risponde ad esigenze valutative, non solo per la estrema frammentarietà delle fonti, ma soprattutto per la natura, la periodicità, i livelli di produzione dei dati.

Nel campo agroforestale, ad esempio, i dati, al di là della scarsità quantitativa, si presentano raramente disponibili per unità di riferimento territoriale o funzionale necessari a fini di verifica.

Emerge pertanto la necessità (pur nel recupero dell'esistente), di dar vita a nuovi parametri tratti da statistiche non solo «oggettive», ma anche «soggettive», che consentano una verifica permanente dei processi in cui sono cointeressate le variabili di cui si è in precedenza detto.

L'attivazione di *reti informative organizzate in sistema* (sistema informativo), appare a tal fine un obiettivo chiave, pur di tipo strumentale, per soddisfare ai bisogni informativi posti dalla scelta e impiego degli indicatori necessari per la valutazione. Le principali caratteristiche generali che dovrebbero essere proprie di un sistema informativo strumentale alla valutazione, si possono così riassumere:

a) conoscenze sistematiche sui processi causali fondamentali delle entità in oggetto (ad esempio le aziende agroforestali);

b) conoscenze sui processi di trasformazione delle entità in oggetto, attraverso indagini trasversali (o intertemporali), ma soprattutto attraverso indagini longitudinali;⁶

c) conoscenze sulle relazioni esistenti tra i caratteri a livello micro economico (ad esempio tra aggregati economici aziendali), e a livello macro economico (ad esempio tra transazioni economiche con i settori a monte e a valle dell'agricoltura).

7. A titolo di segnalazione sono riportati di seguito brevi cenni di inquadramento relativi ad alcune tecniche di valutazione che possono trovare applicazione in campo territoriale ivi compresi i settori agricolo e forestale.⁷ La sequenzialità con cui sono presentate risponde ad un criterio in cui le prime sono, o possono essere, funzionali e/o accessorie alle successive.

A) Stima finanziaria dell'investimento

Questo approccio è finalizzato a stimare il futuro valore dei capitali, dei costi operativi e/o dei redditi, che conseguono alla realizzazione di un progetto indipendentemente dalla sua efficacia. Ciò pertanto consente di mettere a disposizione utili elementi conoscitivi agli organi decisionali con riguardo alle implicazioni finanziarie di investimenti alternativi. Sono quindi affrontati in questa sede seppure in una logica privatistica tutti i problemi connessi all'attualizzazione di valori futuri (redditi, costi, investimenti o altre voci), per i quali si preveda o costanza o variabilità nel tempo di tipo definibile e sistematica quali aumenti o diminuzioni costanti, secondo una nota percentuale, oppure secondo andamenti ciclici a priori definibili.⁸

B) Stima del costo delle risorse impiegate

A questo tipo di valutazione preliminare si riconducono quei metodi che sono utilizzati per stimare il valore dei costi delle risorse da impiegare-

⁶ Per analisi longitudinali vanno intese quelle che seguono nel tempo i diversi eventi riferiti ad un aggregato o una unità di osservazione; per analisi trasversali quelle che ad un dato momento, sono in grado di leggere i diversi eventi di una evoluzione storica di un fenomeno, attraverso «tranches» di varie unità di osservazione.

⁷ Una più ampia trattazione di questi metodi è presente in Lichfield N. e altri (cfr bibliografia) ed in parte su Merlo M. «Tecniche di valutazione delle ipotesi alternative nel processo di pianificazione territoriale». Rivista «Piano» n° 5, 1978.

⁸ Il problema è di una certa attualità in campo economico-estimativo, infatti l'argomento trattato da tempo in letteratura specie anglosassone, di recente è apparso anche in riviste italiane.

si nei diversi programmi di intervento, sia nel caso in cui si valutino i costi medi pro-capite (cost in use), sia nel caso si debbano risolvere problemi riconducibili all'analisi dei costi marginali. In questo caso ci si rifà al criterio noto come analisi di soglia il quale fornisce elementi utili nell'individuare ad esempio il costo per una ulteriore estensione di una città o la costruzione di nuove strade oppure all'individuazione di specifici punti della funzione dei costi marginali. Purtroppo la determinazione di tale curva è non sempre univoca ed è spesso causa di opinabilità tali, da indurre su uno stesso problema conclusioni assai diverse, al punto che si ritiene questo approccio non del tutto adeguato a scelte definitive anche perché vanno assumendo sempre più importanza nelle valutazioni, considerazioni di carattere non economico e come tali particolarmente «insidiose» nell'analisi soglia.⁹

I vari metodi che rientrano in questo approccio vengono pertanto sempre più usati per restringere il campo delle iniziali alternative e per fornire ad altri approcci di indagine e di valutazione, utili informazioni.

C) Verifiche mediante scale di valutazione

Questo approccio si basa su valutazioni che si rifanno a scale chiamate di «stima comparativa». Le varie alternative sono collocate da soggetti esperti in sequenze che prevedono priorità, sulla scorta di attributi importanti per il progetto da realizzare. Le tecniche più impiegate sono quelle in cui ogni posizione della scala è in relazione ad altre alternative o, come si usa dire, rispetto ad una popolazione di casi. Questa tecnica, peraltro una delle più impiegate dai pianificatori del territorio in particolare gli urbanisti (si vedano gli studi sul 3° aeroporto di Londra, gli studi della Roskill Commission...) lascia aperti alcuni problemi. Innanzi tutto il numero di posizioni della scala per la cui determinazione risulta importante definire:

- il grado e gli elementi di differenziazione della scala;
- la capacità di discriminazione di coloro che fanno le stime;
- la natura dei caratteri da giudicare (attributi semplici, complessi...);
- le condizioni in cui le stime si compiono (situazioni di dati abbondanti o limitati ecc.).

⁹ Con riguardo alle critiche dell'impiego dell'analisi di soglia, si veda di F. Forte «Progettazione urbanistica e territoriale attraverso l'analisi di soglia». Franco Angeli 1976 - pagg. 34-42.

Un secondo problema riguarda la validità e l'affidabilità delle scale. La validità è legata all'evidenziazione di possibili errori sistematici (di contrasto, di sopravvalutazione...), l'affidabilità legata alla possibilità di garantirsi da errori casuali mediante idonei accorgimenti.

Va ricordato che questi criteri, pur basati in parte su valutazioni soggettive, vengono di norma fatti seguire da valutazioni che, introducendo elementi di costo, permettono una più oggettiva scelta finale. Peraltro le tecniche considerate oggettive, sono tali il più delle volte solo in apparenza in quanto introducono, magari in forma indiretta, parametri spesso soggettivi (tassi di interesse e/o di capitalizzazione).

D) *Analisi del raggiungimento degli obiettivi*

Si tratta di tecniche finalizzate alla determinazione della rispondenza, nei riguardi di determinati obiettivi, di progetti alternativi sia economici che riferiti a situazioni territoriali. Possono, in un certo senso, considerarsi una evoluzione dei criteri di verifica mediante scale di valutazione, in quanto, oltre ad ordinare i progetti in relazione ai vari obiettivi, misurano l'efficacia delle varie alternative.

Il metodo più conosciuto è la matrice del raggiungimento degli obiettivi di Hill. Detto criterio misura, per ogni alternativa, la capacità nel raggiungere un dato obiettivo e, nei limiti del possibile, si tiene conto degli effetti esercitati su vari gruppi sociali prioritariamente definiti dal raggiungimento dei vari obiettivi.

In questo approccio è prevalente il problema di individuazione e calcolo di idonei indicatori da impiegare nei diversi momenti dell'analisi ed in particolare nella fase della valutazione delle ipotesi rispetto agli obiettivi prefissati.

Va peraltro sottolineato che il concetto di efficacia riferito alla attività pubblica è molto più complesso di quello relativo alle attività private ove ricavi e reddito sono già indici di efficacia. Un'attività pubblica ha, generalmente, una moltitudine di obiettivi non sempre misurabili specie in termini monetari.

E) *Analisi costi-benefici*

Questo approccio è finalizzato a stimare l'influenza di progetti alternativi di intervento, sul «benessere della Comunità». All'astratta nozione di benessere sono spesso sostituiti parametri di utilità (e/o soddisfazione), in tal modo chi compie queste analisi tende così a ricavare dati, con riguardo all'argomento sotto studio, espressi in «unità di utilità».

Le voci costi e benefici intendono rappresentare tutte le «perdite» e i «guadagni» che la collettività sostiene in ordine alla attuazione di un progetto. Va comunque chiarito che l'analisi costi-benefici, pur legata a valutazioni economiche, viene largamente impiegata anche per la stima di impatti di piani di ampia portata (quali quelli di tipo ambientale), in cui voci non facilmente monetizzabili possono avere una rilevante importanza.

Nella pratica è infatti invalso l'uso di presentare una tavola riassuntiva di tutte le voci esprimibili monetariamente e una seconda descrittiva, espressa in termini qualitativi, che consenta agli organi decisionali di prendere atto anche di questi aspetti.

F) *Tecnica del bilancio contabile*

Può considerarsi una evoluzione del precedente criterio, infatti i costi ed i benefici di difficile quantificazione, talvolta tralasciati nell'analisi costi-benefici, vengono qui riportati mediante opportuni simboli, nella cosiddetta «tabella del dare e dell'avere». Tale tabella di solito contiene: a) i settori coinvolti nel progetto (sia che ne traggano vantaggio o svantaggio); b) le specifiche voci che dettagliano i costi ed i benefici; c) le unità di misura che di volta in volta vengono utilizzate; d) i risultati dell'analisi.

Quest'ultima analisi viene spesso compiuta ricorrendo ad un «welfare test» finalizzato a mettere in risalto quale investimento, a parità di spese, dia il maggiore benessere. Anche in questo caso sussiste una reale difficoltà di applicazione di un test di verifica, specie per interventi nel campo ad esempio della forestazione o della protezione dell'ambiente dove gli elementi non suscettibili di precisa quantificazione sono numerosi. L'applicazione di tali tests sembra in ogni caso la migliore via da seguire, anche se non è escluso che si possano adattare o perfezionare di volta in volta i parametri descrittivi di benefici e di costi, nonché le loro scale.

G. *Tecniche di ottimizzazione*

In questi approcci vi rientrano vari metodi propri della ricerca operativa e in particolare le tecniche di modellistica matematica. Va sottolineato come le tecniche qui impiegabili incontrino non poche difficoltà allorché si passi dai classici problemi aziendali (dove le applicazioni hanno dato i maggiori successi), a problemi che implicano valutazioni e/o decisioni ad esempio attorno alla distribuzione di risorse nell'ambito di programmi territoriali. Il loro impiego ha comunque visti interessati pianificatori (specie statunitensi) i quali si sono il più delle volte impegnati nello sviluppare modelli di programmazione lineare (raramente anche non li-

neari) finalizzati quasi sempre a minimizzare il costo degli investimenti pubblici, in presenza di un certo numero di vincoli. Anche in questo caso la funzione obiettivo di minimizzare i costi, deve fare i conti con la massimizzazione dei benefici, problema particolarmente arduo che viene di norma risolto introducendo vincoli che tengono conto di certi livelli di benefici. Spesso però è presente una sorta di conflitto tra il raggiungimento del minor costo e certi benefici, per cui si ricorre anche a giudizi soggettivi a seconda dell'importanza dei benefici.

H) *La programmazione di bilancio*

Il sistema di programmazione di bilancio costituisce una tecnica che mira ad aiutare il processo decisionale in quanto incoraggia l'impiego sistematico di informazioni nel formulare le scelte. Essa introduce anche un elemento di programmazione attraverso la struttura di bilancio, che individua i fini e le priorità dell'attività pubblica nonché le prospettive pluriennali.

Va peraltro sottolineato come la programmazione di bilancio non rappresenti un sistema decisionale che possa da solo indicare la soluzione ottimale, quanto piuttosto uno strumento per dare un'ottica diversa ai problemi della spesa pubblica al servizio del «policy maker».

Anche in questo approccio, come in altri precedenti, una delle maggiori difficoltà dell'analisi nasce dalla necessità di attribuire un «valore» al prodotto dell'attività pubblica. Tale difficoltà deriva dalla molteplicità degli obiettivi, dalla mancanza di meccanismi di mercato che ne determinano il prezzo e, anche, dalle diffuse economie esterne che crea.

Si presenta arduo quindi applicare lo stretto criterio di razionalità economica il quale implica che il valore del prodotto dell'ultima unità di risorse impiegate in ciascuna delle attività svolte, sia uguale nei diversi impieghi alternativi.

Appendice

Bibliografia relativa ad esempi di valutazione di programmi di sviluppo agricolo.¹⁰

A titolo indicativo viene presentata una bibliografia commentata, centrata sulla valutazione di programmi pubblici in campo agricolo.

1) Alkin, Marvin. C. - Evaluation theory development - evaluation comment (Los Angeles, California) October 1969.

Propone una teoria di valutazione finalizzata a:

- a) offrire uno schema concettuale per classificare i campi ed i problemi di valutazione;
- b) definire le strategie, i tipi di informazione, i metodi di analisi e d'esposizione appropriata a ciascun campo dello schema precedente;
- c) fornire dei sistemi generali riguardanti l'utilizzazione di diversi metodi e tecniche di valutazione ed il loro adeguamento ai campi ed ai problemi di valutazione.

2) Development alternatives, inc. strategies for small farmer development; an empirical study of rural development projects

Studio preparato per l'Agency for international development Washington, D.C. da E.R. Morss e altri Autori (A.A.) Office of development administration, technical assistance bureau (Boulder, Colorado, West View Press, 1976, 497 pp.).

Tratta principalmente delle strategie di sviluppo rurale, dal punto di vista della elaborazione come della esecuzione dei progetti. Mira ad identificare i fattori che migliorano le possibilità di riuscita dei progetti che riguardano i piccoli coltivatori. Per misurare la riuscita di un progetto sono utilizzati quattro indici:

- a) il *rapporto reddito/costo* o «rapporto aggiustato tra il reddito totale percepito dai partecipanti grazie al progetto ed il costo totale del progetto»;

¹⁰ La bibliografia è parzialmente tratta dal rapporto «Sistemes de suivi et d'évaluation de programmes de développement local». Departement des affaires économiques et sociales. ONU 1976.

- b) *l'indice di tecnica agricola*, o «indice delle pratiche agricole adottate dai piccoli coltivatori in seguito all'acquisizione di nuove tecniche agricole» (pag. 23);
- c) *l'indice di auto-assistenza*, o «indice di accrescimento della capacità delle organizzazioni o gruppi locali ad aumentare i redditi e migliorare il benessere dei piccoli coltivatori in seguito all'attuazione del progetto» (pag. 24);
- d) *l'indice di autosufficienza*, o «indice della probabilità che i risultati del progetto sortiscano situazioni di autosufficienza» (pag. 24).

**3) Information systems to support rural development projects
di E.R. Morss ed A.A. - pagg. 435-489.**

Abbozzo di un sistema di informazione per i progetti di sviluppo rurale che permettono la preparazione di dettagliate specificazioni per il progetto, la valutazione degli effetti del progetto, l'identificazione e la diagnosi dei problemi di esecuzione. Le informazioni richieste e le tecniche di raccolta e di analisi delle informazioni, sono elencate, descritte e discusse per ciascuna fase del progetto. I problemi relativi alla determinazione dei benefici del progetto sono specificamente menzionati.

4) Jacoby, Erich. H. - Modi di valutazione delle strutture agrarie e dei programmi di riforma fondiaria. Roma 1966; 54 pag. (Studi agricoli della F.A.O.)

Questo studio sulla valutazione dei programmi di riforma delle strutture agrarie, mette l'accento sul periodo d'esecuzione dei programmi. Esso tratta dei problemi di valutazione e propone dei metodi e delle tecniche di raccolta, d'analisi, di interpretazione delle informazioni. L'ultimo capitolo è dedicato ai problemi d'organizzazione ed amministrazione.

5) Hatry, Harry P., Winnei Richard E., Fisk Donald M. - Practical program evaluation for state and local government. Washington D.C. The Urban Institute, 1973, 134 pagg. (The Urban Institute publication).

Descrive le principali tappe di un processo di valutazione. Comprende una bibliografia selezionata sulle tecniche di valutazione.

- 6) Institute of development studies, University of Nairobi an overall evaluation of the special rural development programme. Nairobi, November 1972, 313 pagg. (Occasional Paper n° 8).**

Rapporto sul programma speciale di sviluppo rurale del Kenia destinato a sperimentare delle nuove strategie di sviluppo in vista dell'applicazione nelle altre regioni delle strategie utilizzate con successo nella zona pilota. Il programma comportava la raccolta e la valutazione continua delle informazioni sull'efficacia ed efficienza delle strategie sperimentali.

- 7) Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economico (OCDE). Bergmann Hellmuth: Guida alla valutazione economica dei progetti di irrigazione. Paris, 1973, pagg. 139.**

Quest'opera si indirizza a due categorie di lettori:

- a) amministratori di livello elevato e uomini politici aventi bisogno di familiarizzarsi con i principi della valutazione economica dei progetti di irrigazione ed i loro metodi di applicazione;
- b) esperti incaricati di effettuare l'analisi economica dei progetti di irrigazione e di insegnare le tecniche d'analisi (pag. 14). L'Autore propone un tipo di valutazione continua, cioè cominciando dalla fase preparatoria e poi via via durante e dopo l'esecuzione del progetto. Egli studia la redditività dei progetti di irrigazione dal punto di vista dell'economia nazionale e dal punto di vista del singolo individuo.

- 8) Lichfield N. e altri. Evaluation in the planning process. Pergamont Press, Oxford, 1975.**

In questo libro l'attività estimativa viene considerata come uno dei momenti del processo decisionale. Il lavoro è diviso in due parti: nella prima si dà una scorsa ai principali tipi di approcci di valutazione, nella seconda parte è ripreso nei particolari il criterio ritenuto più valido, il Social Cost Benefict Analysis - SCBA - e nell'adattamento del Planning Balance Sheet Analysis - PBSA.

9) Metodi di valutazione dell'assistenza tecnica, OCDE, Parigi, 1969, 152 pagg., (Studi di valutazione dell'assistenza tecnica).

Quest'opera comprende quattro parti:

- a) uno studio fatto dal segretario dell'OCDE sulla valutazione delle attività di assistenza tecnica durante e dopo la loro realizzazione;
- b) dei rapporti sulle tecniche di valutazione dei progetti utilizzati dall'Agenzia Svedese per lo sviluppo internazionale, l'Us Agency for International Development e Ministero della cooperazione economica della Repubblica Federale Tedesca;
- c) delle comunicazioni presentate alla riunione dell'8 novembre 1968 dal Comitato della cooperazione tecnica dell'OCDE;
- d) una bibliografia ed una documentazione sulla valutazione dei progetti d'assistenza tecnica.

10) Programma socio-economico De Los Altos De Chiapas (Prodesch). San Cristobal De Las Casas Chiapas, Mexico, Novembre 1975, 142 pagg.

Rapporto di valutazione dei Prodesch (Programma di sviluppo rurale integrato patrocinato dal Governo messicano) comprendente:

- a) una descrizione del modello di valutazione;
- b) alcune osservazioni sull'applicazione del metodo;
- c) i risultati della valutazione;
- d) un questionario di valutazione.

La discussione del modello si basa sui seguenti punti: scopo della valutazione, piano di studio (industria di base/inchiesta di controllo), metodo di sondaggio, piano del questionario, metodi d'analisi delle informazioni.

11) Turner Herbert D. - Principles and methods of program evaluation; Fows. Technical cooperation (Society for International Development, Washington D.C.), 26-30, 1976 n° 3.

Riassunto di qualche principio, metodo e lezioni pratiche tratti dalla valutazione dei programmi. L'accento è messo sulle attività ed esperienze dell'Agency for International Development degli USA.

12) Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca. Criteri e procedure di valutazione, problemi e metodi. New York, 1969. 138 pagg., (Serie Unitar, 1).

La prima parte esamina i principali problemi di pianificazione e di gestione dei progetti di sviluppo. La seconda parte affronta il tema degli strumenti di valutazione dei progetti, in particolare:

- a) metodo Pert (Project Evaluation and Review Technique);
- b) analisi Costi/Profitti.

Il processo di valutazione dei progetti è definito come un «meccanismo di vigilanza permanente collegato e adattato cronologicamente al ciclo di vita e alla natura di un progetto particolare» (121 pag.).

13) Department of Agriculture. Extension Service. Analysing impacts of extension programs, Washington, D.C. 1976, 21 pagg.

Si indirizza ai funzionari del servizio esterno, ai direttori di programma ed agli esperti per aiutarli nelle loro funzioni di valutazione dei programmi. Si tratta di dare alla valutazione una utilità massima per la presa di decisioni riguardanti le priorità e l'applicazione di un programma.