

Interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei Programmi Operativi

*Linee guida
per la Valutazione intermedia
dei Programmi Operativi del
Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006
Obiettivo 1*

MODULO IV

Ottobre 2002

INDICE

1. Gli obiettivi del documento	5
2. I documenti di riferimento	9
2.1. I documenti comunitari	9
2.2. I documenti del Sistema Nazionale di Valutazione	11
3. La valutazione degli interventi cofinanziati dal FEOGA	13
3.1. BLOCCO A - Definizione del disegno della valutazione	13
3.2. BLOCCO B. Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia ed esame della collocazione degli interventi FEOGA nel contesto degli altri interventi previsti nel POR	28
3.3. BLOCCO C. Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati	34
3.4. BLOCCO D. Valutazione di efficacia ed efficienza, individuazione dei primi impatti e risposta al questionario valutativo comune	35
3.5. BLOCCO E. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo	40
3.6. BLOCCO F. Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio	40
4. Osservazioni sugli indicatori del documento STAR VI/12004/00	42
Bibliografia	45

1. Gli obiettivi del documento

Con *Agenda 2000* e la successiva Riforma dei Fondi strutturali relativa al periodo 2000-2006, è stata attribuita una maggiore centralità, nell'ambito delle politiche agricole comunitarie, alle misure strutturali destinate al settore agroalimentare e forestale, alla salvaguardia dell'ambiente e alla diversificazione del tessuto economico delle aree rurali, indirizzandole con più forza verso un obiettivo di sviluppo delle aree rurali. Da un punto di vista normativo questo rafforzamento è stato perseguito riunificando tali misure in un unico regolamento (Reg. (CE) 1257/99), diretto a incentivare e sostenere processi di sviluppo rurale integrato e sostenibile.

Il sostegno alle aree rurali è cruciale, nell'ambito della strategia comunitaria, per assicurare il raggiungimento di un obiettivo di coesione interna ai diversi Stati membri. A questo riguardo, occorre considerare che, nell'ambito dei paesi avanzati, la promozione delle aree rurali non può essere assicurata esclusivamente attraverso il sostegno alle attività agricole, ma dovrà seguire percorsi e strategie diversificati, a seconda delle tipologie di aree. Un denominatore comune è, tuttavia, identificabile ed è rappresentato dai seguenti elementi:

- le azioni da porre in essere non devono riguardare solo il settore agricolo;
- le azioni da realizzare devono essere volte alla diversificazione aziendale ed economica e devono interessare i diversi settori del sistema economico locale (PMI, artigianato, turismo, servizi, ecc.), in modo da poter garantire una reale integrazione tra le attività realizzate in un dato territorio;
- tali azioni devono essere volte alla valorizzazione delle risorse endogene del territorio rurale in cui si intende operare, anche attraverso la salvaguardia e la tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico.

Nell'ambito della nuova fase di programmazione, il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) obiettivo 1 fa propria questa impostazione, prevedendo tra gli obiettivi specifici: “il miglioramento della competitività dei sistemi agricoli e agro-industriali in un contesto di filiera” e “il sostegno allo sviluppo dei territori rurali e la valorizzazione delle risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali”.

Nei Programmi Operativi Regionali (POR), il raggiungimento dei suddetti obiettivi dovrebbe essere assicurato fondamentalmente attraverso l'attuazione delle misure cofinanziate dal FEOGA-O, che rappresentano, in termini di risorse programmate, una quota importante delle disponibilità finanziarie totali (in media, il 20,5 percentuale). Tuttavia, non bisogna escludere che, nell'ambito di un'azione globale di sviluppo, il

raggiungimento di tali obiettivi possa essere favorito, intervenendo sulle componenti chiave del sistema socio-economico e ambientale che caratterizza le aree rurali, anche attraverso l'azione integrata delle misure cofinanziate dai diversi Fondi strutturali (FESR, FSE, SFOP).

Il modulo di Linee guida presentato in questo documento si inserisce in tale contesto e intende perseguire quattro obiettivi generali.

Il primo obiettivo è quello di evidenziare la necessità di dare un adeguato spazio, nelle attività di valutazione intermedia, agli aspetti relativi alle misure cofinanziate dal FEOGA e ai risultati che tali misure intendono perseguire.

Il secondo obiettivo è quello di fornire un orientamento sulle metodologie e sugli strumenti più opportuni per la valutazione intermedia di tali misure.

Il terzo obiettivo è quello di chiarire le modalità di utilizzo dei documenti di orientamento della Commissione Europea in tema di valutazione. A tale proposito, si ricorda che la Direzione Generale Agricoltura ha manifestato più volte l'esigenza che le attività di valutazione siano impostate coerentemente con la metodologia comunitaria per la valutazione intermedia delle misure di sviluppo rurale e, in particolare, con il documento STAR VI/12004/00 (Quesiti valutativi comuni e relativi criteri e indicatori), esprimendo, di fatto, una propria domanda valutativa.

Il quarto obiettivo è, da un lato, quello di integrare gli aspetti "tematici" relativi alle misure a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale con quelli generali proposti nelle "Linee guida per la valutazione intermedia dei Programmi Operativi", là dove le attività di valutazione di tali misure necessitasse di specifici accorgimenti e, dall'altro, di coordinarsi con i moduli relativi ad ambiente e pari opportunità. Per tale motivo, viene riproposta un'articolazione della valutazione sulla base dei sei blocchi di attività, all'interno dei quali vengono approfonditi solo gli aspetti a cui dare maggiore attenzione nella valutazione degli interventi diretti allo sviluppo del sistema agroindustriale e delle aree rurali.

Questo modulo di Linee guida, per gli obiettivi che intende perseguire, è rivolto a:

- le Autorità di Gestione dei POR obiettivo 1;
- le amministrazioni capofila per il FEOGA;
- i valutatori indipendenti;
- i nuclei regionali di valutazione e/o agli *steering groups*.

I principali destinatari di tale documento sono, da un lato, le Autorità di Gestione e le amministrazioni capofila per il FEOGA e, dall'altro, i valutatori indipendenti. I primi hanno il compito di esprimere una domanda di valutazione che, oltre a riflettere le proprie attese circa i risultati della valutazione, sia coerente con gli orientamenti proposti dalla Commissione Europea e dal Sistema Nazionale di Valutazione. Spetta ai valutatori, invece, definire le modalità di valutazione delle misure FEOGA più appropriate e realizzare le attività necessarie per rispondere a tale domanda. Il documento, inoltre, è indirizzato ai nuclei regionali di valutazione e/o agli *steering groups* in quanto, per le competenze professionali specifiche in essi operanti, rappresentano i soggetti che possono maggiormente interloquire con i valutatori riguardo, in particolare, alle metodologie e agli strumenti da utilizzare.

Il presupposto del presente documento è, comunque, che le Autorità di Gestione interagiscano con il valutatore durante tutto il processo di valutazione. Tale interazione dovrà garantire che il processo di valutazione sia impostato e orientato in modo da:

- rispondere alle aspettative sui prodotti e sui risultati da conseguire;
- individuare le modalità di verifica della qualità dei prodotti ottenuti in corso di attuazione e discuterne i risultati;
- di utilizzare tali risultati nelle attività di gestione e riprogrammazione;
- rispettare i dettami della Commissione.

Per quanto riguarda la sua articolazione, il documento prevede tre parti. Nella prima, sono descritti sinteticamente i principali documenti di riferimento metodologico prodotti in ambito comunitario e nazionale (par. 2). Nella seconda parte, sono analizzati i sei blocchi di attività in relazione alla valutazione delle misure FEOGA (par. 3). Nella terza, infine, vengono ripresi i quesiti, i criteri e gli indicatori comuni individuati dal documento STAR VI/12004/00, con la finalità di fornire dei suggerimenti in ordine alla loro utilizzazione (par. 4).

Come già anticipato, per rendere più agevole la lettura di tale documento, non saranno ripresi tutti gli elementi comuni alle attività di valutazione delineati nelle Linee guida nazionali, ma solo quelli che necessitano di opportune specificazioni con riferimento alle misure FEOGA.

Va evidenziato, comunque, che la valutazione degli effetti delle misure strutturali di sviluppo agricolo e rurale richiede non solo la verifica di come le diverse misure,

integrandosi tra loro, concorrano allo sviluppo delle diverse tipologie di aree rurali, ma anche l'analisi del loro impatto sull'ambiente e in termini di pari opportunità.

Un altro aspetto di fondamentale importanza, inoltre, riguarda la verifica della complementarità tra le misure FEOGA e quelle cofinanziate dagli altri Fondi strutturali, aspetto da considerare, quindi, non solo limitatamente alle aree interessate da progetti integrati territoriali, con provvedimento di tutela, ecc..

A tale proposito si segnala che il documento si limita a richiamare, nelle parti di maggiore interesse, l'esigenza di approfondire tali tematiche, senza entrare nel merito delle modalità che dovranno essere seguite per la loro valutazione. L'integrazione degli aspetti legati all'ambiente e al tema delle pari opportunità nell'analisi degli effetti delle misure FEOGA va in ogni caso affrontato coerentemente alle indicazioni fornite dai moduli ambiente e pari opportunità.

2. I documenti di riferimento

In questo paragrafo saranno descritti sinteticamente gli argomenti più rilevanti, gli obiettivi e le caratteristiche dei principali documenti di riferimento per la valutazione intermedia degli interventi cofinanziati dal FEOGA e delle modalità con cui si rapportano tra loro. Saranno presi in considerazione, quindi, sia i documenti comunitari realizzati dal Comitato STAR, che le Linee guida del Sistema Nazionale di Valutazione. Tali documenti si pongono su piani non sempre coincidenti. In generale, entrambi hanno un carattere tecnico/esplicativo e metodologico; tuttavia, i documenti STAR entrano maggiormente nel merito delle tipologie dei risultati e degli impatti da rilevare, mentre quello del Sistema Nazionale di Valutazione dedica maggiore attenzione ai percorsi secondo cui le attività di valutazione devono essere organizzate e articolate.

2.1. I documenti comunitari

2.1.1. Documento STAR VI/8865/99

Il documento STAR VI/8865/99, *Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 con il sostegno del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia*, è un documento di carattere generale che, oltre a introdurre sul piano metodologico la valutazione nell'ambito dello sviluppo rurale, affronta tutti i temi a essa collegati: dalla definizione delle responsabilità alla cofinanziabilità delle valutazioni, dalla struttura-tipo di un rapporto, fino alla descrizione di elementi a carattere più strettamente metodologico. Sotto quest'ultimo aspetto, due temi vengono delineati con particolare rilievo: la ricostruzione logica del programma e la definizione di un questionario valutativo comune, finalizzato a focalizzare l'attenzione dei valutatori su alcune questioni rilevanti a livello comunitario.

Per quanto riguarda il primo aspetto, viene riproposto uno schema di lavoro, ormai consolidato nella metodologia di valutazione dei Fondi strutturali, che si basa sulla ricostruzione dei diversi livelli di obiettivi (operativi, specifici e globali), in funzione degli output, dei risultati e degli impatti attesi dall'immissione nel sistema di un determinato ammontare di risorse finanziarie (input) destinata al conseguimento di tali obiettivi.

2.1.2. Il documento STAR VI/12004/00

Con l'applicazione del Reg. (CE) 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale, l'UE si prefigge di conseguire una serie di obiettivi, alcuni specifici delle singole misure o

tipologie di misura e altri orizzontali, non necessariamente esplicitati nei programmi nazionali o regionali dei singoli Stati membri, ma comunque da perseguire.

Per verificare il grado di efficienza e di efficacia raggiunto nell'attuazione degli interventi rispetto agli obiettivi individuati e l'utilità, la pertinenza, la coerenza e la sostenibilità dei risultati ottenuti, la Commissione ha messo a punto un questionario valutativo comune (QVC) - documento STAR VI/12004/00 - relativamente agli interventi FEOGA, in cui è stata definita una serie di domande, criteri e indicatori comuni, che indirizzino le attività di valutazione. Il QVC non prevede solo un elenco di quesiti, criteri e indicatori da rispettare, ma definisce un metodo di lavoro da adottare nelle attività di valutazione anche nei casi in cui il valutatore ritenga opportuno modificare, ampliare, sostituire quanto stabilito nel documento comunitario. Ad esempio, nel caso in cui il programma persegua ulteriori obiettivi, rispetto a quelli previsti dai Regg. (CE) 1257/99 e 445/02, il documento prevede la possibilità di ampliare il set di domande, criteri e indicatori, così da valutare la sua attuazione anche rispetto agli obiettivi esplicitati nel POR.

Tuttavia, l'osservanza dei contenuti del documento nel processo di valutazione del programma consente, a livello comunitario, di effettuare dei confronti tra gli output realizzati nell'ambito di ciascun Stato membro o Regione e, quindi, di rilevare i risultati e gli impatti complessivi delle politiche a favore dello sviluppo del sistema agroalimentare e delle aree rurali. Il QVC, nella realizzazione delle attività di valutazione, non richiede che sia adottata una particolare metodologia (di raccolta e di analisi dei dati) per la quantificazione degli obiettivi, ma che sia assicurato un elevato livello qualitativo delle stesse.

2.1.3. Documento STAR VI/43517/02

Le *Linee guida per la valutazione intermedia dei Piani di sviluppo rurale sostenuti dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia*¹ (STAR VI/43517/02), recentemente approvato dal Comitato STAR, costituisce l'ultimo documento comunitario da prendere in considerazione come riferimento metodologico per la valutazione dei programmi.

Con tale documento la Commissione ha voluto riaffermare l'importanza di alcuni elementi all'interno di una valutazione intermedia.

Uno degli aspetti su cui tale documento pone maggior enfasi, infatti, è costituito dall'importanza assegnata non solo ai prodotti della valutazione, ma anche al processo

¹ La versione italiana del documento non è ancora disponibile.

che conduce alla loro realizzazione e che dovrebbe articolarsi in cinque fasi: la costruzione dell'impianto valutativo, la raccolta dei dati, l'analisi dei risultati, l'elaborazione di giudizi, la redazione del rapporto.

Per quanto riguarda i contenuti dell'attività di valutazione viene richiamata, innanzitutto, l'importanza di analizzare la coerenza del programma e della sua strategia rispetto sia al contesto socio-economico di riferimento, che agli obiettivi prefissati, al fine di verificare la "correttezza" dei risultati della valutazione *ex ante* e le eventuali modifiche intervenute nel "contesto esterno". Devono, ovviamente, essere esaminati gli aspetti relativi all'attuazione finanziaria del programma, nonché quelli di carattere procedurale e gestionale².

Sempre riguardo ai contenuti, l'aspetto più importante è relativo all'analisi dell'efficacia e dell'efficienza. Tale analisi dovrebbe essere effettuata rispetto ai risultati e agli impatti conseguiti al momento della realizzazione della valutazione intermedia.

In tale documento, la Commissione Europea ribadisce la necessità di utilizzare gli elementi comuni proposti per il questionario valutativo, nella consapevolezza, tuttavia, che, in molti casi, gli indicatori proposti riguardano risultati e impatti che potranno manifestarsi solo in una fase di attuazione dei Piani e di realizzazione degli interventi più avanzata. Se ciò si verifica, il valutatore dovrà assicurarsi di creare le condizioni per rispondere a tali quesiti nelle valutazioni successive, dopo essersi accertato che l'impossibilità di misurare impatti e risultati non sia da attribuire a carenze del programma e/o della strategia adottata o che a questa non si possa ovviare mediante l'impiego di metodologie di approssimazione (*proxies*).

2.2. I documenti del Sistema Nazionale di Valutazione

2.2.1. Linee guida per la valutazione intermedia dei POR

Il documento "Linee guida per la valutazione intermedia dei Programmi Operativi" fornisce le indicazioni per impostare, avviare e organizzare le attività del valutatore, ribadendo l'esigenza di garantire la continuità del flusso di informazioni necessarie allo svolgimento delle attività di valutazione, ma che il valutatore non può reperire diversamente, e di orientamento e supervisione del processo valutativo di alcuni

² Tra gli aspetti gestionali si segnala anche la necessità di analizzare la qualità del sistema di monitoraggio.

soggetti, quali Autorità di Gestione, amministrazioni capofila di Fondo, responsabili di misura, nucleo di valutazione regionale, ecc..

Poiché le attività di valutazione si articolano in fasi consequenziali, nelle Linee guida viene effettuata una ripartizione delle stesse in sei blocchi (prospetto 2.1) e, per ciascuno di questi, si esemplificano i quesiti rilevanti, le attività da realizzare, i prodotti che confluiscono nel rapporto di valutazione, la tempistica e le connessioni con gli altri blocchi.

Prospetto 2.1 - L'articolazione del processo di valutazione in blocchi di attività

A. Definizione del disegno della valutazione

Questo blocco di attività ha la finalità di definire, attraverso fitte interazioni con l'Autorità di Gestione e altri soggetti interessati, un disegno di valutazione pienamente condiviso fra valutatore, Autorità di Gestione e altri soggetti interessati.

B. Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia ed esame della collocazione del PO nel contesto degli altri interventi

Questa parte delle attività ha la finalità di apprezzare l'adeguatezza e attualità della strategia espressa nei documenti di programmazione alla luce sia dei nuovi elementi informativi (p.e. rapporti di valutazione ex post), sia delle evoluzioni del contesto territoriale e di policy, sia dell'avvenuto completamento della strategia (p.e. attraverso l'adozione del Complemento di programmazione), sia, infine, sulla base dell'apprendimento avvenuto durante l'implementazione. Sulla base di questo esame, il valutatore proporrà eventuali modificazioni alla strategia e al sistema degli indicatori.

C. Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati

Attraverso l'analisi della concreta applicazione dei criteri e delle modalità di selezione, questo blocco di attività mira a ricostruire il quadro logico del programma e delle sue scelte effettive.

D. Valutazione di efficacia ed efficienza ed individuazione dei primi impatti

La finalità di questo blocco è mettere in luce i risultati e i primi impatti del programma (sia tangibili sia intangibili, sia previsti sia inattesi), evidenziare come risultati e impatti varino nei diversi contesti territoriali, approfondire alcune tematiche particolarmente rilevanti per l'Autorità di Gestione e fornire informazioni circa l'efficacia e l'efficienza dell'intervento. Le attività di questo blocco mirano ad accentuare l'aspetto costruttivo della valutazione.

E. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo

Questo blocco di attività include l'analisi dell'effettivo quadro organizzativo ed istituzionale in cui si attua la strategia, l'effettivo ruolo del partenariato sociale e istituzionale e l'esistenza delle condizioni istituzionali necessarie per la corretta attuazione del programma. L'obiettivo è, sulla base dell'individuazione dei nessi causali fra il quadro organizzativo e istituzionale di implementazione e gli effetti del programma, elaborare lezioni e suggerimenti per fornire ai soggetti decisori (Autorità di Gestione, Comitato di Sorveglianza, Stato membro e CE) gli elementi di cui hanno bisogno per migliorare il sistema di attuazione e sorveglianza del PO.

F. Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio.

Le attività di questo blocco sono tese a valutare il funzionamento del sistema di monitoraggio allo scopo di aumentarne l'adeguatezza e l'utilità.

Fonte: UVAL (2001b)

3. La valutazione degli interventi cofinanziati dal FEOGA

In questo paragrafo vengono analizzati i diversi blocchi della valutazione individuati nelle Linee guida del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) in funzione degli elementi caratterizzanti le misure FEOGA, dirette allo sviluppo del sistema agro-industriale e delle aree rurali, e della loro capacità sia di influire positivamente sull'ambiente e sul rispetto delle pari opportunità che di integrarsi con le misure a titolarità FESR, FSE e SFOP al fine di garantire uno sviluppo armonioso e globale dei territori interessati.

L'impostazione del paragrafo ricalca quella seguita dalle Linee guida nell'illustrare le attività afferenti al processo valutativo e gli elementi che devono essere presi in considerazione, per cui ciascun blocco si articola in aspetti rilevanti dal punto di vista della valutazione delle misure FEOGA e della descrizione delle attività da realizzare.

3.1 BLOCCO A - Definizione del disegno della valutazione

Le attività da realizzare all'interno di questo blocco della valutazione concernono:

1. l'individuazione dei soggetti da coinvolgere nel processo valutativo e la definizione del loro ruolo nelle attività di valutazione;
2. la specifica della domanda e del disegno di valutazione.

Sebbene i soggetti preposti alla specifica della domanda e del disegno della valutazione siano, rispettivamente, l'Autorità di Gestione e il valutatore, in realtà si tratta di attività che devono riflettere un processo dialettico e di concertazione tra tali soggetti e quelli ulteriormente individuati, processo che dovrà essere avviato una volta nominato il valutatore.

Gli aspetti rilevanti relativi al blocco A del processo valutativo, con riferimento al Programma-parte FEOGA, sono individuati nel prospetto successivo.

Prospetto 3.1 - Blocco A. Aspetti rilevanti

Soggetti da coinvolgere nel processo valutativo e definizione del loro ruolo	
<i>A.1</i> Soggetti che affiancano l’Autorità di Gestione e relative funzioni	<i>A.2</i> <i>Stakeholder</i> e relative funzioni
Specifica della domanda e del disegno di valutazione	
<i>A.3</i> Scelta delle misure da analizzare più approfonditamente rispetto alle altre	<i>A.8</i> Unità di rappresentazione
<i>A.4</i> Attività da realizzare per dare attuazione al documento STAR VI/12004/00	<i>A.9</i> Dati da utilizzare
<i>A.5</i> Principi guida della valutazione delle misure FEOGA	<i>A.10</i> Quando utilizzare le diverse tipologie di dati
<i>A.6</i> Modulazione dell’indicatore per specifiche categorie di beneficiari, aree, comparti, ecc.	<i>A.11</i> Metodologie di raccolta e analisi
<i>A.7</i> Modalità di diffusione dei risultati	<i>A.12</i> Unità di riferimento territoriale
	<i>A.13</i> Risorse finanziarie per realizzare le attività di valutazione

Aspetti rilevanti

Individuazione dei soggetti da coinvolgere nel processo valutativo

A.1 Quali sono i soggetti che devono affiancare l’Autorità di Gestione del programma e interloquire con il valutatore e qual è la loro funzione?

Tali soggetti si identificano con:

- il Coordinatore regionale per l’attuazione delle misure FEOGA;
- i responsabili di misura;
- il nucleo di valutazione regionale;
- il responsabile del monitoraggio per le misure FEOGA (ove previsto);
- gli eventuali enti delegati all’attuazione delle misure o alla loro istruttoria (Province, Ispettorati agricoli provinciali, Comunità montane, ecc.);

Tali soggetti partecipano alle attività di valutazione con funzioni specifiche. Nel prospetto 3.2 viene proposta una esemplificazione di tali funzioni. Spetterà ovviamente all’Autorità di Gestione il compito di stimolare la partecipazione attiva dei diversi soggetti al processo di valutazione e la loro collaborazione con il valutatore, oltre a specificarne i ruoli, anche in relazione al proprio assetto organizzativo.

Prospetto 3.2 - Soggetti coinvolti nel processo di valutazione e relative funzioni

Soggetti	Funzioni					
	Orientamento delle attività di valutazione	Controllo e supervisione delle attività di valutazione	Definizione degli elementi della domanda di valutazione	Garanzia di fornitura di un flusso continuo di dati di attuazione al valutatore	Contributo all'individuazione della metodologia di raccolta e di analisi dei dati	Confronto con il valutatore in casa di difficoltà operative
Coordinatori e FEOGA	X	X	X	X	X	X
Responsabili di misura			X	X		X
Nucleo di valutazione regionale	X	X	X		X	X
Responsabile monitoraggio FEOGA				X	X	X
Enti delegati			X	X		X

A.2 Quali sono i soggetti interessati (stakeholder) all'attuazione degli interventi in campo agricolo e in quello dello sviluppo rurale e qual è la loro funzione?

Dal momento che i beneficiari delle misure FEOGA si identificano con:

- gli imprenditori agricoli;
- le imprese agroalimentari;
- le imprese di servizi;
- i Comuni delle aree rurali;
- le Comunità montane;
- i Consorzi di bonifica,

il processo di identificazione degli *stakeholder* deve focalizzarsi sui rappresentanti di tali categorie, quali:

- le associazioni di categoria;
- i sindacati;
- le rappresentanze dei Comuni e delle Comunità montane;
- altri (es. Gruppi di Azione Locale - LEADER+ - rappresentanti di Patti territoriali, ecc.).

Esistono poi altri soggetti, portatori di interessi collettivi, che sarebbe opportuno interpellare, affinché possano esprimere i loro punti di vista e le loro aspettative circa i risultati della valutazione, ossia:

- le associazioni ambientaliste;
- rappresentanze per le pari opportunità;
- altri.

Gli *stakeholder* dovrebbero esprimere punti di vista e aspettative sui risultati della valutazione e sull'utilizzazione degli stessi, partecipando a riunioni formali e/o focus group organizzati dal valutatore nelle fasi iniziali delle attività di valutazione, a cui sarebbe utile che fossero presenti anche uno o più soggetti tra quelli che devono orientare e supervisionare le attività della valutazione (punto A.1).

Specifica della domanda e del disegno della valutazione

La domanda di valutazione ha una natura composita, per cui, nella sua definizione, si devono considerare i seguenti **aspetti rilevanti**:

A.3 Quali sono le misure o i gruppi di misure (ad esempio, quelle di sviluppo rurale o dirette all'ammodernamento delle aziende) sui quali risulta opportuno effettuare maggiori approfondimenti circa il loro impatto sul settore agroindustriale e sulle aree rurali?

In presenza di un numero estremamente elevato di misure previste e stante un limitato ammontare di risorse finanziarie da destinare alle attività di valutazione, potrebbe essere necessario rilevare impatti e risultati con un grado di approfondimento maggiore (attraverso la realizzazione di indagini *ad hoc*, quali interviste, analisi di casi studio, campioni, ecc.) solo relativamente ad alcune di queste. Nella scelta di tali misure sarebbe opportuno seguire alcuni criteri e tenere conto di particolari fattori/requisiti, riportati nel prospetto successivo.

Prospetto 3.3 - Criteri e requisiti nella scelta delle misure

Criteri
<ul style="list-style-type: none"> • importanza delle singole misure in termini finanziari rispetto alle risorse complessivamente stanziare per l'agricoltura e lo sviluppo rurale; • misure previste nell'ambito di specifiche tipologie di aree (interessate da progetti integrati, con provvedimento di tutela, svantaggiate, ecc.); • inserimento delle misure nell'Asse I - Risorse naturali; • integrazione con le misure a titolarità FESR, FSE e SFOP; • la possibilità di consentire un confronto tra buone e cattive pratiche con riguardo all'attuazione delle procedure;
Fattori
<ul style="list-style-type: none"> • livello di attuazione delle misure in termini soprattutto di capacità di spesa e di utilizzo; • procedure di attuazione delle singole misure, soprattutto di quelle che in passato hanno incontrato maggiori difficoltà di realizzazione.

A.4 Quali sono gli elementi fondamentali che dovrebbero orientare la domanda di valutazione?

La domanda di valutazione deve essere definita in funzione dell'utilità che l'Autorità di Gestione può derivare dai risultati conseguiti con la stessa. I risultati della valutazione dovranno essere, quindi, strumentali al miglioramento dell'attuazione delle misure programmate e, eventualmente, alla modifica degli obiettivi specifici e della strategia adottata, qualora questi si rivelino non più appropriati al contesto socio-economico nel quale il programma va ad incidere. Tuttavia, esistono alcuni elementi fondamentali che dovrebbero orientare la domanda di valutazione, quali:

- gli obiettivi specifici del QCS, quali aumento della competitività del settore agroalimentare e sviluppo delle aree rurali (entrambi Asse IV - Sviluppo locale);
- l'integrazione degli interventi afferenti a misure diverse, cofinanziate sia dal FEOGA che dagli altri Fondi strutturali;
- la concentrazione delle risorse dal punto di vista territoriale e/o settoriale;
- le tematiche a carattere orizzontale individuate nel QVC e quelle di interesse sia per i gestori del programma che per i soggetti interessati (*stakeholder*);

Si deve tenere presente, inoltre, l'impatto delle misure FEOGA in termini di ambiente e pari opportunità, aspetti da valutare, comunque, in modo trasversale a tutto il programma.

A.5 Quali sono le attività da realizzare in questo blocco della valutazione per dare attuazione al documento STAR VI/12004/00?

Attraverso il documento STAR VI/12004/00³ la Commissione esprime la propria domanda valutativa che l’Autorità di Gestione deve fare propria. Tuttavia, soprattutto con riferimento alla quantificazione di alcuni indicatori, può risultare oneroso rispettare le indicazioni contenute in tale documento. Già in questa prima fase, pertanto, si rende necessario fare il quadro di tutte le attività necessarie al suo recepimento, iniziando a effettuare una prima scrematura dei quesiti del Questionario Valutativo Comune (QVC), e quindi dei criteri e degli indicatori, afferenti alle diverse tipologie di misura, a cui, per motivi diversi, risulta difficile o impossibile rispondere.

A tale proposito, la Commissione prevede una serie di casi, articolati nel prospetto successivo, per ciascuno dei quali indica il tipo di spiegazione richiesta, qualora non si risponda ai quesiti comuni indicati nel QVC e le eventuali soluzioni da adottare per giungere a una quantificazione dei relativi indicatori.

In questa fase della valutazione, la considerazione dei casi riportati nel prospetto consente di prendere coscienza delle attività finalizzate al recepimento del QVC, da realizzare nelle fasi successive, e di stimarne il volume.

Tuttavia, in questo primo blocco del processo di valutazione, è sufficiente considerare solo i primi quattro casi, senza peraltro procedere all’identificazione delle eventuali soluzioni e alla fornitura delle relative spiegazioni, attività che andranno sviluppate nei blocchi B e D.

³ Cfr. paragrafo 2.1.2.

Prospetto 3.4 - Flessibilità nella risposta ai quesiti valutativi comuni

Caso	Specificazione del caso	Mancata risposta al quesito comune...	Soluzioni	Spiegazione richiesta per mancata applicazione
A	Non è stato applicato un intero capitolo del Reg. 1257/99	Generalmente non problematica	Non si risponde al relativo quesito del VI/12004/00	Breve
B	Non è stata applicata una parte di capitolo del Reg. 1257/99	Generalmente non problematica	Non si risponde al relativo quesito del VI/12004/00	Breve
C	Non sono state applicate alcune azioni o misure	Non giustificata automaticamente	Si risponde al quesito utilizzando criteri di proporzionalità ⁽²⁾	Ben motivata
D	Presenza di effetti collaterali ⁽¹⁾	Per lo più non giustificata	Si risponde al quesito utilizzando criteri di proporzionalità ⁽²⁾	Ben motivata
E	Assenza di effetti percepibili	Non giustificata automaticamente	Modifica dell'indicatore o emendamenti al programma	Ben motivata

⁽¹⁾ Gli effetti collaterali sono quelli corrispondenti agli obiettivi dei Regg. (CE) 1257/99 e 445/02, ma non esplicitamente previsti dal programma.

⁽²⁾ La proporzionalità consente di quantificare l'indicatore su una base di dati più ristretta rispetto a quella concernente il complesso dei beneficiari diretti e indiretti degli interventi o di fonte ufficiale, effettuando specifiche operazioni, alternative tra loro, quali:

- individuazione di campioni più piccoli, casi studio;
- utilizzazione di coefficienti per trasformare in risultati i dati ottenuti in sede di sorveglianza;
- calcolo dell'indicatore solo per combinazioni chiave di misure/azioni in rapporto al contesto socio-economico/naturale;
- utilizzazione di dati meno onerosi, purché l'indicatore lo consenta e/o non riguardi un obiettivo chiave del programma.

Fonte: Commissione Europea - DG Agricoltura (2000)

A.6 E' opportuno differenziare le risposte per categoria di beneficiari, età del conduttore, comparto, macro-aree, ecc.?

A seconda delle misure o dei gruppi di misure considerati, potrebbe essere opportuno rispondere ai quesiti comuni o, in generale, quantificare gli indicatori con specifico riguardo, ad esempio, agli imprenditori giovani e/o donne, alle aree o ai settori interessati da Progetti integrati, ecc.. La modulazione degli indicatori per classe di beneficiari, ad esempio, è richiesta anche per numerosi indicatori previsti nel QVC.

A.7 Quali modalità di diffusione dei risultati dell'attività di valutazione si devono adottare?

Le modalità di diffusione dei risultati dell'attività di valutazione sono individuate in funzione dei soggetti interessati alla loro conoscenza ed eventuale utilizzazione, al ruolo da questi svolto nell'ambito delle attività di valutazione (punti A.1 e A.2) e alla fase del processo valutativo che si sta attraversando.

Al fine di verificare sistematicamente l'andamento delle attività di valutazione e le eventuali difficoltà incontrate durante tutto l'iter valutativo, sarebbe necessario organizzare riunioni cadenzate, formali e informali, tra valutatore, da un lato, e Autorità di Gestione, coordinatore FEOGA, responsabili di misura, ecc. (soggetti di cui al punto A.1), dall'altro.

Sarebbe anche utile che il valutatore predisponesse periodicamente delle relazioni molto sintetiche, per mostrare lo stato dell'arte sulle attività di valutazione e i risultati via via conseguiti, relazioni che potrebbero trovare diffusione anche tra gli stakeholder.

Al termine delle attività di valutazione intermedia, invece, la realizzazione di un seminario risulta opportuna al fine di rendere noti i risultati finali conseguiti a tutti gli utilizzatori finali, che costituiscono una pleora più ampia rispetto ai soggetti sopra menzionati (punti A.1 e A.2).

Una volta definita la domanda di valutazione nei suoi elementi principali, le attività del blocco A si completano con la messa a punto del disegno di valutazione, stabilendo criteri e modalità per la realizzazione delle attività coerenti con tale domanda. Gli **aspetti rilevanti** sono i seguenti:

A.8 Qual è l'unità di rappresentazione più adeguata per rilevare risultati e impatti degli interventi del programma - parte FEOGA?

In considerazione del fatto che l'obiettivo della valutazione si identifica per lo più con la verifica di risultati e impatti, le unità di rappresentazione che risultano appropriate sono:

- la *misura*, quando:
 - il suo peso finanziario rispetto alle risorse complessivamente stanziare sia consistente;
 - si risponde al QVC, con riferimento ai capitoli concernenti le singole misure.

E' possibile che alcune misure si articolino in una pluralità di azioni che perseguono obiettivi e danno luogo a effetti diversi tra loro (ad esempio, di investimenti nelle

aziende agricole'). Risulta necessario, pertanto, che nell'analisi si tenga conto di tale evenienza.

- un *gruppo di misure*, quando:
 - si vuole valutarne gli effetti da un punto di vista territoriale o settoriale, con riferimento, quindi, ad aree (aree interessate da progetti integrati, con provvedimento di tutela, svantaggiate, ecc.) o filiere di prodotti specifiche. Analogamente, è possibile valutare gli effetti combinati delle misure FEOGA con quelle a titolarità FESR, FSE e SFOP;
 - hanno un peso finanziario ridotto, se considerate singolarmente, purché rispondano a obiettivi comuni (es. ammodernamento delle aziende agricole o diversificazione delle attività aziendali);
 - si stimano gli effetti degli interventi in funzione degli obiettivi specifici del POR. A tal fine, le misure FEOGA previste, in generale, nei POR possono essere classificate in gruppi secondo il seguente schema, tenendo presente che una stessa misura può essere inclusa anche in più di un gruppo.

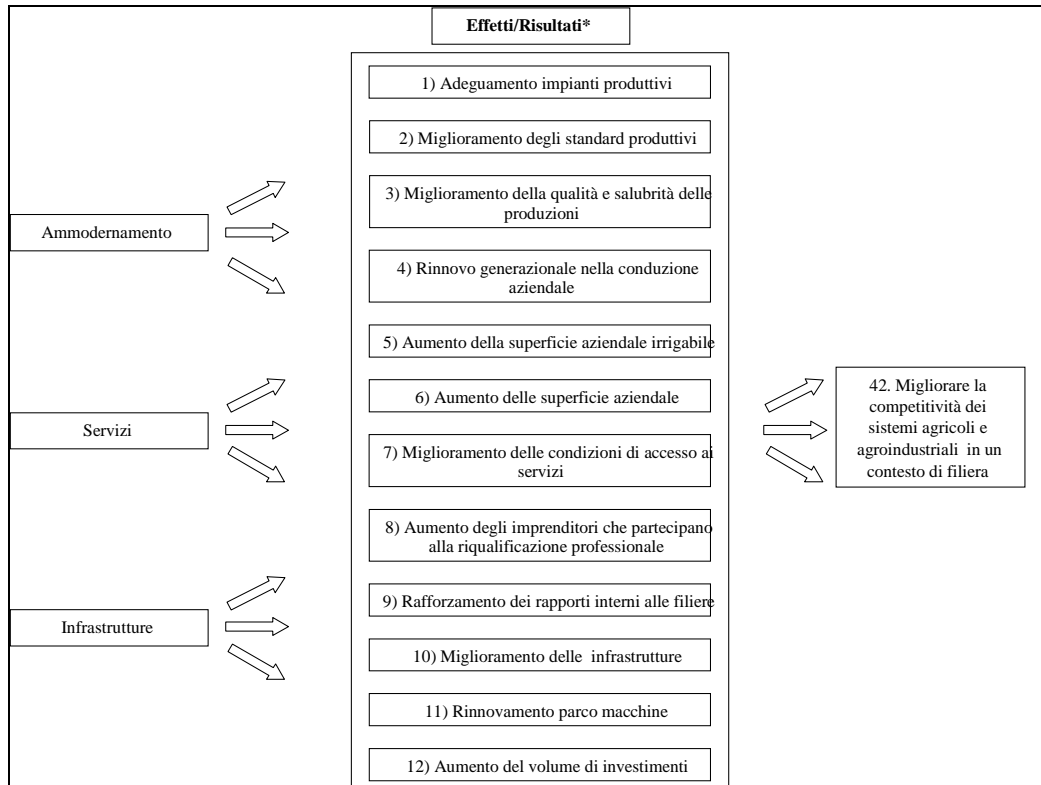
Prospetto 3.5 - Distribuzione delle misure all'interno dei diversi gruppi

Gruppi di misure	cod	Misura
Ammodernamento	a	Investimenti nelle aziende agricole
	b	Insedimento giovani agricoltori
	g	Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione
	m	Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità
	q	Gestione delle risorse idriche in agricoltura
	j	Miglioramento fondiario
	k	Ricomposizione fondiaria
	r	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali
	u	Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali
	i	Altre misure forestali
Servizi	c	Formazione
	l	Avvio dei servizi di sostituzione e assistenza alla gestione
	n	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale
	v	Ingegneria finanziaria
Infrastrutture	u	Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali
	r	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali
	q	Gestione delle risorse idriche in agricoltura
Ambiente	k	Ricomposizione fondiaria
	t	Tutela e miglioramento dell'ambiente
	q	Gestione delle risorse idriche in agricoltura
	i	Altre misure forestali
Diversificazione e attività connesse	j	Miglioramento fondiario
	u	Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali
	o	Rinnovamento e miglioramento dei villaggi ...
	m	Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità
	p	Diversificazione delle attività del settore agricolo
	s	Incentivazione delle attività turistiche e artigianali
	a	Investimenti nelle aziende agricole

Fonte: Sistema Nazionale di Valutazione (2001a)

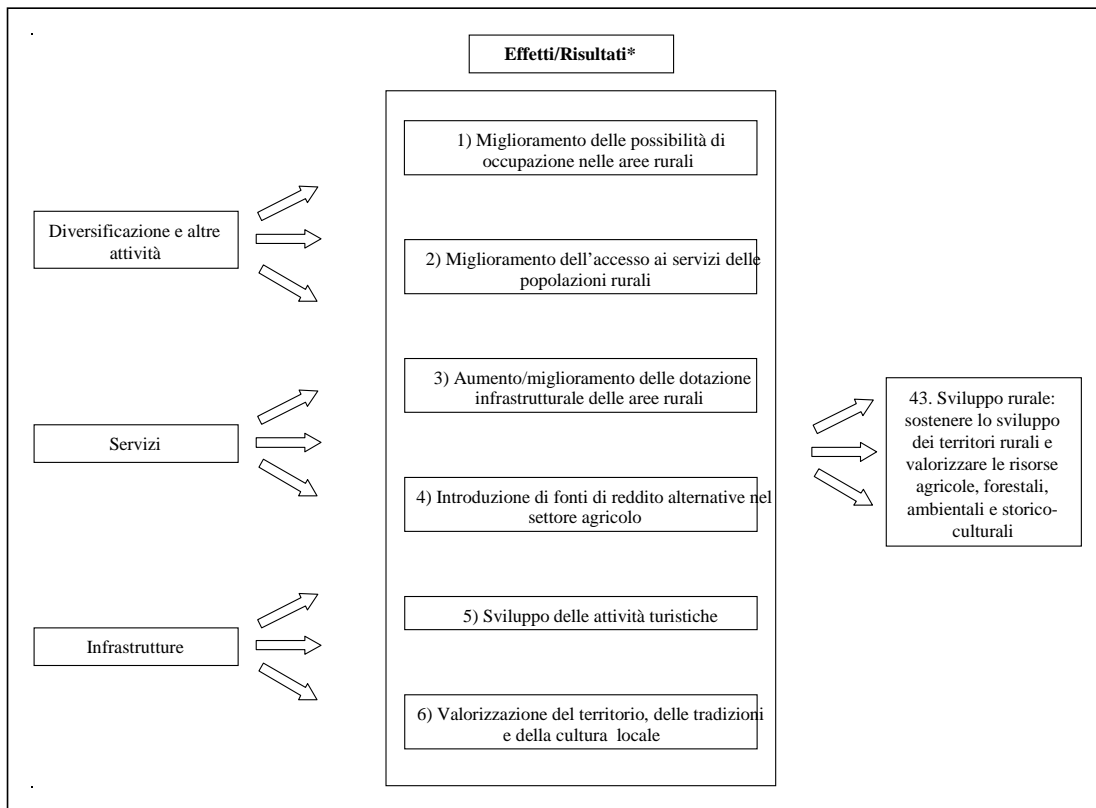
A loro volta, i singoli gruppi di misure contribuiscono al conseguimento, ad esempio, degli obiettivi 42 e 43 secondo la logica evidenziata nelle figure sottostanti. Anche in questo caso si deve tenere conto del fatto che non tutti i gruppi di misure contribuiscono in modo specifico al conseguimento dei singoli risultati.

Figura 3.1 - Obiettivo specifico 42. Relazione tra gruppi di misure ed effetti/risultati



Fonte: Sistema Nazionale di Valutazione (2001a)

Figura 3.2 - Obiettivo specifico 43. Relazione tra gruppi di misure ed effetti/risultati



Fonte: Sistema Nazionale di Valutazione (2001a)

A.9 Quali dati devono essere utilizzati per realizzare la valutazione?

Considerando che i POR obiettivo 1 sono stati approvati dalla Commissione nell'agosto del 2000 e che i primi pagamenti per gli interventi realizzati, anche parzialmente, sono stati effettuati nel corso del 2001, l'obiettivo della valutazione intermedia di tali programmi sarà quello di rilevare gli effetti del piano in termini di realizzazioni e risultati e, qualora si siano già manifestati, di impatti. La scelta dei dati da utilizzare e della metodologia di raccolta e di analisi degli stessi, quindi, dipenderà dalla tipologia di effetti che si intende valutare.

In particolare, per la realizzazione delle attività di valutazione dovranno essere utilizzati dati primari e secondari.

I dati primari, riguardanti per lo più i beneficiari diretti e indiretti degli interventi, vengono rilevati in fase di valutazione degli effetti del programma, mediante la realizzazione di indagini *ad hoc*.

I dati secondari, invece, sono quelli già disponibili, per i quali, quindi, non è necessario effettuare specifiche operazioni di raccolta in sede di valutazione. Le fonti di tali dati si identificano con:

- monitoraggio⁴;
- indagini già effettuate;
- valutazioni dei programmi precedenti;
- documenti di programmazione;
- ISTAT;
- RICA;
- EUROSTAT.

In particolare, i dati di fonti ufficiali, quali ISTAT, RICA ed EUROSTAT, forniscono informazioni sul contesto e sui fattori esogeni agli interventi realizzati relativi, ad esempio, a una regione, a una particolare categoria di aziende, ecc.

La RICA, tuttavia, può essere utilizzata anche per acquisire dati secondari sugli interventi. E' in corso di realizzazione, infatti, un progetto, *Banca dati per la valutazione delle politiche*, che consentirà di rilevare informazioni sui beneficiari degli interventi. Tali informazioni potranno essere utilizzate sia per la valutazione degli effetti sulle aziende agricole beneficiarie, sia per costruire campioni di confronto.

Si deve sottolineare, infine, che, per quanto un sistema di monitoraggio possa essere esaustivo, i dati secondari, compresi quelli di fonte ufficiale, non sono sufficienti per rilevare i risultati e gli impatti di gruppi o singole misure sul territorio, rendendo sempre necessaria e opportuna la collezione di dati primari.

⁴ Nell'attuale periodo di programmazione, il set "minimo" di informazioni necessario all'attività di monitoraggio in ambito obiettivo 1 è definito da MONIT2000. A tale proposito, si ricorda che tale sistema prevede la raccolta delle informazioni a livello di singolo progetto e, quindi, sulle sue caratteristiche (tipologie di progetto e indicatori), sul relativo grado di avanzamento e sui dati anagrafici e strutturali dei destinatari degli aiuti.

A.10 Quando utilizzare i dati primari e secondari?

I dati primari devono essere utilizzati soprattutto per individuare i risultati e gli impatti del programma e, chiaramente, quando i dati secondari non sono sufficienti per rilevare gli effetti previsti da questo e/o dal QVC e quelli non previsti affatto. L'utilizzazione di dati primari è indispensabile anche per valutare l'integrazione tra misure sul territorio.

La fonte principale dei dati secondari è costituita dal monitoraggio, le cui informazioni fornite possono risultare sufficienti per quantificare gli indicatori di realizzazione, talvolta individuati anche nel QVC. Tuttavia, i dati di monitoraggio consentono anche di:

- verificare il primo passo nella catena della causalità;
- consentire la costruzione di campioni stratificati dei beneficiari diretti e, quindi, successivamente, di ampliare la scala degli impatti all'universo dei beneficiari;
- essere trasformati in risultati e impatti mediante l'applicazione di coefficienti tecnici;
- valutare l'efficienza.

Le indagini già effettuate, le valutazioni dei programmi precedenti e i documenti di programmazione, invece, sono utili soprattutto per effettuare i confronti temporali rispetto al fenomeno considerato, ovvero tra la situazione di partenza e quella determinatasi a seguito dell'attuazione degli interventi, e per identificare le caratteristiche del fenomeno considerato.

A.11 Quali metodi di raccolta e di analisi è opportuno utilizzare?

Riguardo alla raccolta dei dati primari e all'analisi sia di questi che di quelli secondari, non è necessario adottare una specifica metodologia comune a tutti i programmi e misure. Per le misure FEOGA, anche la Commissione richiede solo che i rapporti di valutazione siano caratterizzati da un elevato livello qualitativo e grado di omogeneità nella loro articolazione, così da consentire alla stessa di effettuare agevolmente una sintesi a livello europeo dei rapporti di valutazione su tutti i programmi attuati⁵.

Ne consegue che, stanti le specifiche della domanda di valutazione e l'obiettivo di qualità e omogeneità dei rapporti di valutazione, il valutatore, sulla base di un'analisi costi-efficacia, adotterà le metodologie di raccolta e di analisi dei dati, di volta in volta e a

⁵ In particolare, l'articolazione delle relazioni di valutazione viene definita nel documento della DG Agricoltura, *Guidelines for the mid term evaluation of rural development programmes 2000-2006*, STAR VI/43517/02.

seconda delle misure considerate e dei criteri e indicatori eventualmente proposti dalla Commissione, ritenute più opportune. Come già richiamato, la raccolta di dati primari si effettua mediante la realizzazione di indagini *ad hoc*, possibilmente organizzate e/o articolate in modo da ottenere informazioni sull'attuazione di misure tipologicamente diverse e sulla loro integrazione.

Le indagini *ad hoc* possono identificarsi con:

- indagini campionarie;
- interviste;
- analisi di casi studio;
- *focus group*.

L'utilizzazione di un *campione* dei beneficiari diretti e indiretti della misura considerata, possibilmente stratificato, ad esempio, per categoria di azienda e comparto, età del conduttore, ecc., risulta idonea quando il numero di beneficiari è molto elevato e la quota di risorse finanziarie destinata alla misura considerata è piuttosto ampia (in generale, nei programmi, ciò si verifica, ad esempio nel caso della misura 'investimenti nelle aziende agricole'). Tra le metodologie di raccolta di dati primari, l'utilizzazione di campioni è la più indicata, in quanto, se costruiti correttamente, questi garantiscono la rappresentatività dell'universo dei beneficiari.

Le *interviste*, rivolte a beneficiari, operatori e gestori del programma, sono appropriate per rilevare informazioni sulla gestione dello stesso e per individuare successi e insuccessi nella sua implementazione. Si rivelano, quindi, particolarmente adatte per la raccolta di informazioni di tipo qualitativo.

L'analisi di *casi studio* si rivela particolarmente appropriata nel caso in cui la misura preveda la realizzazione di pochi ma grandi progetti, in cui la sua applicazione non sia molto onerosa in termini finanziari o nel caso di progetti integrati (PIF o PIAR), interamente cofinanziati dal FEOGA. Rispetto alla realizzazione delle interviste, peraltro utilizzate anche nell'analisi di casi studio, questa risulta più articolata e complessa, perché implica la raccolta sistematica di informazioni esaustive su un numero limitato di azioni.

Il *focus group*, infine, risulta particolarmente adatto per rilevare dati qualitativi, relativi, ad esempio, alla percezione dell'efficacia degli interventi da parte di beneficiari, collettività rurali, amministratori locali, alle procedure adottate per la gestione delle domande

presentate, dalla loro istruttoria fino alla liquidazione del saldo finale, alle difficoltà incontrate nell'implementazione dei progetti, alle buone prassi adottate, ecc.⁶.

Riguardo all'analisi dei dati secondari e/o primari, la scelta del metodo più appropriato dipende da diversi fattori, quali:

- i quesiti, criteri e indicatori previsti nel QVC;
- le caratteristiche e gli obiettivi delle misure o dei gruppi di misure;
- l'importanza delle singole misure all'interno del POR;
- l'integrazione delle misure FEOGA tra loro e con quelle a titolarità di Fondi diversi, non solo con specifico riferimento ad aree con provvedimento di tutela, aree interessate da progetti integrati, aree svantaggiate, ecc..

A.12 Quali sono le unità di riferimento territoriale rispetto alle quali si devono valutare gli effetti del programma?

Il livello di aggregazione rispetto al quale i risultati e gli impatti devono essere rilevati è quello regionale. Tuttavia, sarebbe opportuno considerare la distribuzione degli aiuti e dei relativi impatti per provincia, comuni montani e non, con alta e bassa densità abitativa, rurali e non rurali, secondo la definizione adottata nell'ambito degli indicatori di contesto del QCS. Chiaramente, nel caso di progetti integrati, l'unità di riferimento territoriale è l'area da questi interessata. Nell'eventualità che alcune misure siano state zonizzate o, in fase di attuazione, gli interventi si siano concentrati in determinate aree, gli effetti dovrebbero essere rilevati rispetto alle aree interessate, quali ad esempio le aree protette o le zone svantaggiate.

A.13 Quali sono le risorse necessarie in termini finanziari, temporali e di capitale umano per la realizzazione delle attività di valutazione?

Le risorse destinate a finanziare le attività di valutazione sono scarse e gli ambiti settoriali e/o territoriali da analizzare sono numerosi. Già al momento della messa a punto del disegno di valutazione, quindi, dovranno essere definiti tutti gli elementi della domanda di valutazione, così da rendere possibile l'individuazione di un primo bilancio

⁶ Benché il *focus group* possa essere qualificato anche come metodo di analisi, in tale documento viene considerato un metodo di raccolta, alla luce del fatto che le informazioni raccolte, successivamente devono essere comunque organizzate e trattate, per lo più con metodologie di tipo descrittivo.

delle attività da realizzare per la parte FEOGA, comprese quelle dirette a dare attuazione al QVC, e, di conseguenza, delle risorse necessarie per il loro svolgimento.

Esemplificazione delle attività

- Organizzazione di riunioni, formali e informali, tra valutatore e Autorità di Gestione, responsabile FEOGA, ecc. (si veda punto A.1);
- organizzazione di focus group con i soggetti interessati (punto A.2);
- specifica della domanda di valutazione;
- definizione del disegno della valutazione.

3.2. BLOCCO B. Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia ed esame della collocazione degli interventi FEOGA nel contesto degli altri interventi previsti nel POR

Una volta esplicitata la domanda e definito il disegno della valutazione, si deve procedere a verificare la pertinenza e la coerenza del programma, ossia l'attualità della diagnosi realizzata in fase di predisposizione del programma, la validità degli obiettivi, globali e specifici, individuati per il sistema agroindustriale e le aree rurali, anche rispetto a eventuali cambiamenti riguardanti gli obiettivi del programma nel suo complesso, così come l'adeguatezza della strategia definita per conseguirli.

Le attività da realizzare relativamente a questo blocco della valutazione e con riguardo alla parte FEOGA del programma non acquisiscono una particolare specificità se non per alcuni **aspetti rilevanti** sintetizzati nel prospetto 3.6 ed esplicitati nei punti successivi.

Prospetto 3.7 - Blocco B. Aspetti rilevanti

Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia per lo sviluppo del sistema agroalimentare e delle aree rurali	
<p><i>B.1</i> Aggiornamento della diagnosi territoriale e settoriale</p> <p><i>B.2</i> Qualità dell'analisi swot</p> <p><i>B.3</i> Attuale validità degli obiettivi</p> <p><i>B.4</i> Variazioni nel quadro della programmazione e strumenti di programmazione da considerare</p>	<p><i>B.5</i> Contributo del POR parte FEOGA nel quadro della programmazione</p> <p><i>B.6</i> Attuale validità del sistema di indicatori ed eventuali quesiti e criteri definiti nel programma</p> <p><i>B.7</i> Definizione del livello-obiettivo per ciascun indicatore</p>

Aspetti rilevanti

B.1 La diagnosi territoriale e settoriale, rispetto alla quale obiettivi, strumenti e interventi per il settore agroalimentare e le aree rurali sono stati individuati, deve essere aggiornata?

Benché sia difficile che in pochi anni (dalla predisposizione del programma ad oggi) la situazione, ad esempio, del settore agricolo, di particolari filiere caratterizzanti il sistema agroalimentare regionale, delle aree rurali, ecc., possa essere radicalmente cambiata, potrebbero essersi resi disponibili dati più recenti provenienti da fonti ufficiali, da studi specifici o dalla valutazione dei programmi passati. I dati sul Censimento dell'Agricoltura, di prossima pubblicazione, ad esempio, possono costituire un valido strumento per definire il contesto nel quale gli interventi di sviluppo agricolo e rurale sono realizzati.

B.2 L'analisi swot, inclusa nella valutazione ex ante dei programmi e basata sulla diagnosi di cui sopra, risulta ben articolata ed efficace in termini degli obiettivi che questa mira a conseguire?

Oltre alla eventuale necessità di aggiornare l'analisi *swot*, si tratta di verificare se questa sia esaustiva nell'analisi dei punti di forza e di debolezza, delle minacce e delle opportunità e soprattutto nell'identificazione dei fabbisogni e degli elementi chiave del settore agroalimentare e delle aree rurali su cui far leva per promuoverne lo sviluppo e, quindi, per conseguire gli obiettivi globali individuati per il POR parte FEOGA.

B.3 Gli obiettivi da conseguire per il settore agricolo e le aree rurali appaiono ancora validi oppure è necessario procedere a una loro ridefinizione?

Si tratta di accertare, anche alla luce delle variazioni eventualmente intervenute nel contesto generale, la validità degli obiettivi del POR parte FEOGA individuati e la loro coerenza, verificando o definendo, qualora tale operazione non sia stata effettuata in sede di predisposizione del programma, la cascata degli obiettivi, a partire da quelli operativi fino agli obiettivi specifici previsti negli assi del QCS (42. Migliorare la competitività dei sistemi agricoli e agroindustriali in un contesto di filiera; 43. Sviluppo rurale: sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali).

B.4 Quali variazioni sono intervenute nel quadro della programmazione riguardante il sistema agroalimentare e lo sviluppo delle aree rurali e quali strumenti di programmazione si devono considerare nell'aggiornare il quadro della programmazione?

Nel primo quadriennio di programmazione del periodo 2000-2006 possono essere intervenuti diversi cambiamenti riguardo agli strumenti attivati, specifici per lo sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali e non (ad esempio, i patti territoriali). Risulta necessario, quindi, ricostruire il quadro degli interventi per cogliere le eventuali sovrapposizioni tra strumenti diversi o individuare i segmenti delle filiere o le componenti del sistema socio-economico caratterizzante le aree rurali che sono stati trascurati in fase di programmazione, sebbene rilevanti ai fini della strategia individuata nell'ambito del programma.

A tal fine, si dovrebbero considerare le forme di intervento cofinanziate dai Fondi strutturali e dal FEOGA-Garanzia specifiche per lo sviluppo del settore agricolo e/o delle aree rurali che si identificano con il piano di sviluppo rurale, i Programmi LEADER regionali e i relativi Piani di sviluppo locale predisposti dai GAL. Potrebbe essere opportuno, poi, considerare gli strumenti di fonte nazionale e regionale, aventi natura territoriale e non, quali, ad esempio, i patti territoriali, la 488, ecc..

B.5 Nel quadro degli interventi a favore del sistema agroalimentare e delle aree rurali, qual è il contributo del programma parte FEOGA in termini finanziari e da un punto di vista qualitativo?

Si tratta di verificare il peso e l'importanza del POR parte FEOGA in termini di:

- coerenza tra obiettivi e risorse finanziarie stanziare;
- riconoscimento della validità e dell'importanza degli obiettivi e della strategia individuati nel programma nella definizione degli interventi finanziati da altri strumenti attivati a livello regionale e locale;
- adozione di procedure innovative dirette a semplificare l'attuazione degli interventi, che possono essere adottate anche in altri ambiti.

B.6 Dati gli obiettivi eventualmente corretti o integrati, il sistema di quesiti, criteri e indicatori definito nel programma risulta ancora valido o è necessario apportare delle modifiche?

Alla luce delle possibili variazioni intervenute nel contesto in cui si colloca il piano, della verifica della coerenza degli obiettivi e degli eventuali mutamenti a questi apportati, è necessario:

- verificare l'adeguatezza del sistema di indicatori, e eventualmente anche di quesiti e criteri, del POR parte FEOGA rispetto ai nuovi scenari o ai cambiamenti di contesto;
- accertare la sua rispondenza al sistema di quesiti, criteri e indicatori individuato nel documento STAR VI/12004/00.

Riguardo al secondo punto, si tratta, eventualmente, di effettuare nuovamente le operazioni di scrematura o integrazione degli indicatori realizzate nel blocco A (punto 2.b). Si potrebbe verificare, ad esempio, il caso in cui non sia stata data attuazione, benché programmata, a una determinata misura, per cui gli effetti specifici che questa doveva generare non si sono manifestati.

B.7 Nei casi in cui sia possibile, per ciascun criterio di un singolo quesito è stato definito il relativo livello-obiettivo?

Il livello-obiettivo relativo a ciascun criterio può:

- identificarsi con l'obiettivo quantificato (nei casi più semplici);
- essere desunto da una norma o da informazioni sulle migliori prassi del settore individuate, ad esempio, nella valutazione *ex post* di un precedente programma.

La definizione di un livello-obiettivo implica l'individuazione di una situazione/livello di partenza - che può identificarsi, ad esempio, con la situazione delle imprese riguardo a un determinato aspetto prima dell'intervento - anch'esso da quantificare, rispetto a cui confrontare i risultati e gli impatti rilevati. Le diverse tipologie di raffronti sono indicate nel prospetto 3.2.

Prospetto 3.8 - Tipologie di confronto tra situazione *ante* o senza intervento e *post* intervento

Tipologia di confronto	Caratteristiche	Soluzione	Limiti	Vantaggi
Temporale	Si confronta la situazione di partenza dei beneficiari con quella finale		<ul style="list-style-type: none"> • sensibile ai fattori esogeni (difficile isolare l'effetto netto del programma) • difficile da applicare quando gli aiuti vengono concessi da diversi anni 	
Controfattuale	Si confronta la situazione finale con quella che si sarebbe verificata in mancanza dell'intervento	Si confrontano le informazioni sui beneficiari con quelle sui non beneficiari aventi caratteristiche analoghe*		Si elimina l'influenza dei fattori esogeni, consentendo di misurare l'effetto netto del programma.
Normativa	Si confronta la situazione finale con quella individuata da una norma, dalla migliore prassi, ecc.			

* Qualora la percentuale di beneficiari rispetto all'intera popolazione sia bassa e le loro caratteristiche siano analoghe a quelle della popolazione stessa, è possibile utilizzare le statistiche ufficiali regionali e/o settoriali.

I confronti di tipo temporale e controfattuale possono anche essere combinati, paragonando la situazione, prima e dopo intervento, dei beneficiari con quella dei non beneficiari. Ciò consente di isolare l'effetto netto del programma dagli effetti *deadweight*, di sostituzione e di spiazzamento⁷.

Per ciascun livello-obiettivo, quindi, in questa fase deve essere individuata la metodologia più appropriata per quantificare la situazione di partenza.

⁷ In particolare:

- *effetto 'deadweight'* = variazione nella situazione del beneficiario che si sarebbe verificata anche senza l'intervento pubblico;
- *effetto di sostituzione* = un effetto a favore dei beneficiari va a scapito dei soggetti non beneficiari;
- *effetto di spiazzamento* = un effetto a favore di una regione geografica va a scapito di un'altra (DG Agricoltura (1999), Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006, Linee guida, Allegato IV, VI/8865/99).

Esemplificazione delle attività

- Analisi dei documenti di programmazione e valutazione, quali Programma Operativo, complemento di programmazione, valutazioni *ex ante* del programma, progetti integrati (territoriali o di filiera), valutazioni *ex post* relative al passato periodo di programmazione, piano di sviluppo rurale;
- analisi di altri interventi diretti allo sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali quali programma leader regionale, patti territoriali, finalizzata a ricomporre il quadro della programmazione regionale in cui si inserisce il Programma Operativo;
- discussione con l’Autorità di Gestione e i responsabili di misura della strategia messa a punto con riguardo allo sviluppo del sistema agroindustriale e delle aree rurali nel programma per verificarne la sua attualità, la rispondenza delle sue diverse componenti agli obiettivi individuati in fase di programmazione ed eventualmente modificati, la coerenza con la strategia complessiva del programma e con il complesso degli interventi specifici per il sistema agroalimentare e lo sviluppo rurale e il complesso delle politiche territoriali;
- analisi di eventuali studi recenti realizzati sul sistema agroindustriale e sulle aree rurali regionali e di dati recentemente pubblicati e eventuale aggiornamento della diagnosi settoriale e territoriale contenuta nel programma;
- ricostruzione della logica della parte FEOGA del programma e, quindi, della coerenza interna tra obiettivi globali, specifici e operativi (cascata degli obiettivi), e con il complesso del programma;
- studio del sistema di indicatori di impatto, di risultato e di realizzazione alla luce della verifica dell’adeguatezza della strategia di sviluppo del sistema agroalimentare e delle aree rurali e della logica del programma parte FEOGA;
- verifica dell’adeguatezza degli indicatori individuati nei quesiti del QVC della commissione a rilevare gli effetti delle misure FEOGA rispetto agli obiettivi perseguiti dai Regolamenti 1257/99 e 445/02 e specifici del programma, nel rispetto delle regole di individuazione e modificazione degli indicatori che fanno parte del sistema di monitoraggio nazionale.

3.3. BLOCCO C. Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati

L'obiettivo di questo blocco della valutazione è quello di verificare la coerenza tra documenti di programmazione e attuazione degli interventi, in ordine ai criteri e alle procedure di selezione dei progetti e dei beneficiari.

Relativamente al POR parte FEOGA, al momento della predisposizione del programma e in sede di attuazione, i criteri di selezione dei beneficiari e dei progetti dovrebbero essere determinati in base agli obiettivi che si vogliono conseguire con la realizzazione degli interventi. Si deve valutare, quindi, dapprima la coerenza tra criteri previsti e criteri realmente adottati e, con riguardo alle singole tematiche e/o situazioni considerate, la loro efficacia nel facilitare il conseguimento degli obiettivi specifici.

Riguardo al primo elemento, quindi, il quesito è se i criteri di selezione adottati corrispondono a quelli previsti, mentre, relativamente alla valutazione della loro efficacia, alcuni esempi di **aspetti rilevanti** possono essere del tipo:

- al fine di favorire l'integrazione tra i diversi segmenti della filiera, come vengono assicurati gli interessi dei produttori di base nel processo di scelta dei beneficiari operanti, ad esempio, nell'industria di trasformazione dei prodotti agricoli?
- nel processo di diversificazione delle aree rurali, in che modo vengono accordate delle priorità territoriali a favore di aree maggiormente soggette a fenomeni di spopolamento e, quindi, di degrado ambientale, ecc.?
- nella realizzazione di investimenti irrigui, in che modo viene garantito l'obiettivo di risparmio delle risorse idriche?

Riguardo alle procedure di selezione di beneficiari e progetti, si deve valutare la loro adeguatezza alla tipologia di intervento. Il quesito rilevante, quindi, sarà:

Quali sono gli elementi/aspetti in base ai quali si valuta l'adeguatezza delle procedure adottate alla misura considerata?

- tempo impiegato per la selezione dei progetti;
- tempo impiegato per conseguire la piena operatività del progetto;
- semplicità/complessità della procedura.

Esemplificazione delle attività

- confronto tra criteri e procedure previste in sede di programmazione e quelli realmente adottati;
- valutazione dell'efficacia dei criteri e delle procedure adottate rispetto agli obiettivi da conseguire con la misura.

3.4. BLOCCO D. Valutazione di efficacia ed efficienza, individuazione dei primi impatti e risposta al questionario valutativo comune

L'obiettivo di questo blocco della valutazione è quello di rilevare quanto concretamente realizzato nei primi anni di attuazione del programma per valutarne gli effetti, in termini di realizzazione, risultati e, quando possibile, di impatti, e, quindi, il livello di efficacia degli interventi FEOGA, rispetto agli obiettivi definiti per il sistema agroalimentare, le aree rurali e per il programma nel suo complesso (la cui quantificazione dovrebbe ormai essere ultimata), di efficienza, utilità e sostenibilità dei risultati. E' questo uno dei blocchi della valutazione nel quale gli orientamenti e le indicazioni del QVC predisposto dalla Commissione trovano concreta applicazione.

Nel valutare gli effetti degli interventi e del programma parte FEOGA nel suo complesso, si devono tenere presente gli effetti sia attesi che non previsti, che possono influenzare, in termini sia negativi che positivi, gli obiettivi individuati o anche non influirvi affatto.

Gli aspetti rilevanti sono riportati nel prospetto successivo.

Prospetto 3.9 - Blocco D. Aspetti rilevanti

Valutazione di efficacia ed efficienza, individuazione dei primi impatti e risposta al questionario valutativo comune	
<i>D.1</i> Misure con livello di attuazione relativamente elevato	<i>D.5</i> Presenza di effetti previsti dal QVC
<i>D.2</i> Cause di differenziazione dei livelli di avanzamento delle misure	<i>D.6</i> Difficoltà nella misurazione degli effetti previsti dal QVC
<i>D.3</i> Presenza di differenze in termini di attuazione tra misure dal punto di vista territoriale	<i>D.7</i> Individuazione di effetti non previsti
<i>D.4</i> Effetti su beneficiari diretti e indiretti	<i>D.8</i> Elementi per verificare la sostenibilità degli effetti

Aspetti rilevanti

D.1 Le misure che evidenziano un livello di attuazione relativamente più avanzato si identificano con quelle più strategiche per il conseguimento degli obiettivi perseguiti con il programma e con il regolamento 1257/99?

In particolare, si dovrebbe considerare quale tipologia di misura evidenzia un grado di avanzamento maggiore, tra quelle:

- di ammodernamento delle strutture;
- a finalità ambientali;
- di diversificazione aziendale ed economica;
- a favore di infrastrutture e servizi.

D.2 Quali sono le motivazioni che determinano livelli di avanzamento delle misure differenziate?

A questo proposito, le determinanti di tali differenze possono identificarsi con:

- adozione di differenti procedure di attuazione;
- diverso grado di interesse evidenziato dai beneficiari;
- più elevato grado di efficienza dell'amministrazione nel gestire e dare attuazione ad alcune misure piuttosto che ad altre;
- diverse modalità di pubblicità degli interventi;
- diverso grado di percezione dell'importanza/strategicità degli interventi da parte dei beneficiari finali.

D.3 Esistono delle differenziazioni in termini di attuazione tra misure o gruppi di misure dal punto di vista territoriale?

E' opportuno, anche ai fini della risposta al QVC, verificare la distribuzione territoriale degli interventi e, quindi, le eventuali motivazioni di una distribuzione territoriale non omogenea, che possono identificarsi con:

- l'attribuzione di priorità nella concessione dei finanziamenti, qualora le risorse non siano sufficienti ad accogliere tutte le domande da parte dei potenziali beneficiari;
- i criteri di selezione dei beneficiari;
- cause esterne al programma.

D.4 Quali sono gli effetti in termini di realizzazione, risultati e, eventualmente, di impatti sui soggetti beneficiari degli interventi e non?

In fase di rilevazione degli effetti realmente determinati dal programma, esiste la possibilità che il sistema di indicatori e, eventualmente, di quesiti e criteri (qualora sia stato adottato lo schema logico proposto nel documento STAR VI/12004/00⁸), individuato nel programma e messo a punto in seno al blocco B della valutazione, debba essere nuovamente modificato per adattarsi alla situazione effettiva che l'attuazione del programma ha contribuito a determinare.

D.5 Tra gli effetti del programma quelli previsti dal QVC sono esplicitamente individuati?

Come già visto nel blocco A della valutazione, il QVC mira a rilevare gli effetti del programma in termini di realizzazioni, risultati e impatti - qualora questi ultimi si siano già manifestati nella prima fase di attuazione del programma - rispetto agli obiettivi perseguiti a livello comunitario con l'applicazione dei Regg. 1257/99 e 445/02. Tali obiettivi, tuttavia, potrebbero andare oltre quelli esplicitamente previsti dal POR parte FEOGA, che dovrebbero comunque essere strumentali al conseguimento dei primi.

Ne consegue che, riguardo agli effetti previsti non esplicitamente dal programma ma dal QVC, questi dovrebbero essere misurati rispondendo ai quesiti, ai criteri e agli indicatori previsti nello stesso. Nel prospetto 3.1 sono stati individuati alcuni casi in cui la Commissione consente di non rispondere ai relativi quesiti e, quindi, di non applicare i criteri e gli indicatori a questi associati (casi A e B); in altri, invece, la loro mancata applicazione non è automaticamente giustificata o, per lo più, non lo è affatto, per cui la Commissione individua le opportune soluzioni da adottare (casi C, D ed E), specificando che l'eventuale mancata applicazione deve essere ben motivata. Le operazioni previste nel prospetto 3.4, ma non realizzate nel blocco A della valutazione, quindi, devono essere completate in questo blocco.

D.6 Esistono delle difficoltà nella misurazione degli effetti previsti dal QVC?

La misurazione degli effetti previsti dal QVC mediante l'utilizzazione degli indicatori predisposti in tale documento può risultare difficile. Tuttavia, rispetto ai quesiti e ai

⁸ Il documento STAR/VI/12004 richiede che lo schema quesito-criterio-indicatore, che costituisce l'aspetto più innovativo introdotto da tale documento, venga adottato anche relativamente agli effetti previsti dal programma, ma non dal QVC.

criteri comuni, nell'utilizzazione degli indicatori predisposti dalla Commissione esiste maggiore flessibilità, in quanto questi possono non essere adeguati a rilevare tutti gli effetti reali, previsti e non dal programma, risultando impossibile o estremamente difficile e oneroso procedere a una loro quantificazione. Di converso, anche qualora sia possibile utilizzare i criteri e gli indicatori del QVC, ciò non deve avvenire in modo automatico, per cui il loro impiego deve essere comunque giustificato.

Per verificare l'adeguatezza del sistema di indicatori del programma, quindi, si deve innanzitutto verificare se:

- la mancanza o la difficoltà di percepire e/o di misurare gli effetti sia reale, apparente e/o temporanea;
- ciò sia dovuto a carenze del programma.

In particolare, la Commissione individua cinque possibili situazioni in cui risulta difficile misurare gli effetti del programma, riportate nel prospetto successivo insieme alle soluzioni che il valutatore deve adottare per cogliere tutti gli effetti del programma.

Prospetto 3.10 - Classificazione degli effetti che presentano difficoltà di misurazione

Caso	Gli effetti sono...	Spiegazione	Soluzione
A	probabilmente in arrivo ma non si sono ancora manifestati	E' ancora presto perché gli effetti possano manifestarsi (si è ancora fase intermedia)	Flessibilità* nella fase intermedia (consentita dal regolamento)
B	difficili da misurare	<ul style="list-style-type: none"> • motivi tecnici • del costo 	Flessibilità* limitatamente a un numero ridotto di indicatori e da giustificare
C	contrastati da fattori: <ul style="list-style-type: none"> • di contesto • esogeni sfavorevoli 		Il valutatore deve individuare le situazioni favorevoli e raccomandare come adattare il piano e le procedure
D	difficili da misurare a causa di difetti intrinseci del programma	Esempi: <ul style="list-style-type: none"> • logica di intervento inadeguata • mancanza di concentrazione 	Il valutatore deve suggerire come migliorare la strategia del programma nella fase intermedia
E	difficili da misurare a causa di carenze nel programma	Esempio: <ul style="list-style-type: none"> • non sono stati selezionati e beneficiari più bisognosi dell'intervento e/o più suscettibili di ottenere risultati 	Il valutatore deve suggerire come migliorare la strategia del programma nella fase intermedia

* la flessibilità si esplica nelle seguenti modalità:

1. proporzionalità (si veda prospetto 3.4);
2. sostituzione di un indicatore con un altro;
3. abbandono di un indicatore.

Le soluzioni 2 e 3 riportate in calce alla tabella sono ammesse limitatamente a un numero ridotto di indicatori e devono essere comunque giustificate.

Riguardo al caso A, la Commissione suggerisce di:

- adoperare delle metodologie per approssimazione (*proxies*), verificando, ad esempio, in che misura siano state intraprese le azioni iniziali del processo di genesi degli effetti auspicati;
- accertarsi che le necessarie procedure di monitoraggio e valutazione siano state attivate, così da consentire la loro rilevazione nella valutazione *ex post*.

Qualunque sia la scelta operata, è necessario sottolineare come sia comunque indispensabile adottare il metodo di lavoro indicato dalla Commissione, sistematizzando la rilevazione degli effetti previsti dal QVC in quesiti, criteri e indicatori.

D.7 Dall'implementazione del programma sono scaturiti elementi nuovi in termini di effetti non previsti sia da questo che dal QVC a livello delle singole misure, gruppi di misure o del complesso degli interventi finanziati dal FEOGA?

Riguardo a tali effetti, sarebbe opportuno individuare gli indicatori più appropriati alla loro rilevazione e comunque procedere a una loro descrizione.

Esemplificazione delle attività

- Acquisizione dei dati sull'avanzamento finanziario, fisico e procedurale degli interventi FEOGA, nel complesso e per misura;
- Verifica dell'adeguatezza del sistema di indicatori del programma a cogliere gli effetti previsti da questo e dal QVC;
- Raccolta di dati primari sugli interventi realizzati e sui loro effetti mediante la realizzazione di indagini *ad hoc*, anche alla luce della verifica dell'adeguatezza del sistema di indicatori che può evidenziare la mancanza di specifiche informazioni;
- Costruzione degli indicatori;
- Individuazione dei costi unitari degli interventi;
- Individuazione delle carenze nel programma e nella strategia diretta a conseguire gli obiettivi globali, specifici e operativi;
- Verifica della logica del programma alla luce degli effetti rilevati;

- Confronto con l’Autorità di Gestione, il responsabile FEOGA, i responsabili di misura, il nucleo di valutazione e il responsabile del monitoraggio sui risultati ottenuti e le difficoltà incontrate nella determinazione degli stessi.

3.5. BLOCCO E. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell’avanzamento istituzionale complessivo

Riguardo al blocco E della valutazione, si rimanda ai quesiti e alle attività previste nelle Linee guida dell’UVAL, applicabili anche con particolare riferimento al POR parte FEOGA.

3.6. BLOCCO F. Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio

L’analisi del sistema di monitoraggio è uno degli elementi chiave da considerare nella fase di impostazione del sistema di valutazione. Per tale motivo, le attività da realizzare in questo blocco devono essere avviate contestualmente al Blocco B. In questa fase, è compito del valutatore suggerire aggiustamenti che migliorino il sistema di monitoraggio degli interventi in modo da evitare, ove possibile, la raccolta di informazioni *ad hoc* da utilizzare nella valutazione.

Tuttavia, la valutazione richiederà sempre la raccolta *ad hoc* di un certo numero di dati quantitativi e di informazioni qualitative e che solo alcune informazioni per la valutazione provengono dal sistema di monitoraggio.

I dati di sorveglianza riguardano tipicamente tre aspetti principali:

1. la situazione strutturale pre-intervento dei destinatari degli interventi;
2. la loro localizzazione;
3. le attività e le realizzazioni fisiche finanziate attraverso gli interventi.

In particolare, tali informazioni possono:

- consentire di quantificare alcuni degli indicatori previsti dal QVC;
- fornire l’universo cui rapportare indagini *ad hoc* e casi studio e applicare coefficienti tecnici;
- consentire di costruire indicatori di efficienza della spesa.

Ad ogni modo, dal momento che il monitoraggio costituisce una delle fonti utilizzabili per la valutazione intermedia, la verifica del buon funzionamento del sistema di

monitoraggio è funzionale all'accertamento della qualità dei dati raccolti attraverso il sistema di sorveglianza, utilizzati poi in fase di valutazione. E' questo un requisito posto dalla stesso regolamento sullo sviluppo rurale.

Gli **aspetti rilevanti** nell'ambito di questo blocco della valutazione, con riguardo alla parte FEOGA del programma, sono:

- F.1 *Il sistema di monitoraggio degli interventi FEOGA funziona a pieno regime?*
- F.2 *Il sistema di monitoraggio è finalizzato alle esigenze della valutazione per la parte FEOGA del programma?*
- F.3 *Il sistema di monitoraggio consente la raccolta di dati a livello di progetto?*
- F.4 *Il sistema di monitoraggio consente la raccolta delle informazioni anagrafiche e delle caratteristiche dei destinatari degli aiuti FEOGA, così come definite a livello nazionale?*
- F.5 *Gli indicatori di realizzazione definiti a livello regionale sono sufficientemente rappresentativi degli interventi FEOGA e, in particolare, delle tipologie di progetto FEOGA individuate a livello nazionale?*
- F.6 *Come interagisce il sistema di monitoraggio con l'implementazione degli interventi FEOGA?*
- F.7 *Quali sono i soggetti coinvolti nella raccolta delle informazioni di monitoraggio per la parte FEOGA?*
- F.8 *Come sono organizzati i flussi di monitoraggio delle misure FEOGA?*
- F.9 *Sono individuabili aggiustamenti che migliorino l'efficienza del sistema di monitoraggio parte FEOGA?*
- F.10 *E' possibile integrare le informazioni raccolte attraverso il sistema di sorveglianza in modo tale da minimizzare la raccolta di informazioni ad hoc da utilizzare nella valutazione?*

Esemplificazione delle attività

- Verifica delle informazioni di monitoraggio effettivamente acquisite a sistema;
- Raccolta di informazioni per l'analisi del funzionamento operativo del sistema di monitoraggio e della qualità dei dati raccolti sugli interventi FEOGA (da effettuarsi essenzialmente attraverso interviste che coinvolgono i responsabili del sistema, i responsabili di misura, i beneficiari finali e gli enti attuatori);
- Organizzazione di focus group, che coinvolgono i responsabili del sistema, i responsabili di misura, i beneficiari finali e gli enti attuatori, finalizzati

all'individuazione di soluzioni operative che accrescano l'efficacia del sistema di monitoraggio FEOGA;

- Formulazione di raccomandazioni sulla possibilità di integrazioni, funzionali all'attività di valutazione, delle informazioni raccolte attraverso il sistema di sorveglianza e sugli aggiustamenti necessari ad accrescere l'efficacia e l'efficienza del sistema stesso.

4. Osservazioni sugli indicatori del documento STAR VI/12004/00

Come già più volte sottolineato, il documento STAR VI/12004/00 mette a punto uno schema di lavoro per valutare gli effetti di un programma, diretto ad assicurare che la loro misurazione segua un percorso logico, basato sugli obiettivi globali e specifici che con l'applicazione dei Regg. 1257/99 e 445/02 si vogliono perseguire, ed essenzialmente articolato in quesiti, criteri e indicatori comuni.

Tuttavia, mentre l'adozione del metodo indicato consente una semplificazione delle attività di valutazione e contribuisce ad aumentarne il livello di correttezza, la misurazione degli indicatori proposti per valutare l'efficacia degli interventi realizzati rispetto agli obiettivi perseguiti non sempre risulta di facile attuazione, a causa della difficoltà di reperire le informazioni necessarie o della possibilità che gli effetti non si siano manifestati. Nella parte finale di tale documento, quindi, si è cercato di semplificare le operazioni di quantificazione degli indicatori proposti, attraverso:

- la segnalazione delle fonti da utilizzare per reperire le informazioni necessarie;
- la fornitura di suggerimenti e l'effettuazione di osservazioni, in ordine a diversi aspetti, quali:
 - la possibilità di sostituire l'indicatore e, in casi molto circoscritti, anche il criterio comune con un altro;
 - l'opportunità che, a seconda dei casi, l'indicatore venga quantificato per OTE, comparto, sesso del beneficiario, ecc. e relativamente a specifiche aree, ad esempio quelle rurali;
 - la possibilità che il valore rilevato dell'indicatore non sia significativo;
 - l'opportunità di effettuare specifiche tipologie di confronti (temporali e/o controfattuali);
- la segnalazione, per ciascun indicatore, della possibilità di poter essere quantificato o meno in fase di valutazione intermedia, qualora l'effetto non si sia ancora

manifestato. Stante la possibilità di realizzare delle indagini *ad hoc*, si possono verificare, quindi, le seguenti situazioni:

- l'indicatore è comunque quantificabile in base alla disponibilità di dati progettuali e di monitoraggio (Q);
- l'indicatore, vista la sua rilevanza, deve essere comunque stimato anche mediante l'ausilio di dati di fonte ufficiale o derivanti da studi specifici (S);
- l'indicatore, con elevata probabilità, non è quantificabile per la difficoltà di reperire le informazioni necessarie (NQ).

Si è evitato, invece, di proporre indicatori aggiuntivi (ad esempio su pari opportunità, paesaggio, qualità della vita, ecc.) ritenendo tale attività una opportunità e una responsabilità dell'Autorità di Gestione e del valutatore.

Bibliografia

Commissione Europea - DG Agricoltura (1999), *Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 con il sostegno del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia*, Documento VI/8865/99;

Commissione Europea - DG Agricoltura (2000), *Questionario valutativo comune con criteri e indicatori, Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 sostenuti dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia*, Documento VI/12004/00 Def.;

Commissione Europea - DG Agricoltura (2002), *Linee direttrici generali applicabili alla valutazione a medio termine dei programmi di sviluppo rurale, cofinanziati dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia*, Documento VI/43517/02-FR;

Commissione Europea - DG Regio (2000), *La valutazione intermedia degli interventi dei Fondi strutturali, Il periodo di programmazione 2000-2006*, Documenti di lavoro metodologici, Documento di lavoro n. 8, Bruxelles, 05.12.2000;

INEA (2002), *Classe_CE, Classificazione comunitaria delle aziende agricole beneficiarie degli interventi di sviluppo rurale*, Roma, 11 aprile 2002.

Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei Fondi strutturali comunitari 2000-2006 e Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici (2002), *Indirizzi per l'integrazione degli aspetti ambientali nella valutazione intermedia dei Programmi Operativi*;

Sistema Nazionale di Valutazione QCS Ob. 1 (2001a), *Asse IV - Sistemi Locali di Sviluppo, Indicatori di risultato: proposte, fonti e note esplicative*, Documento di lavoro, 6 novembre;

Sistema Nazionale di Valutazione QCS Ob. 1 (2001b), *Asse IV - Sistemi Locali di Sviluppo, Indicatori di impatto: proposte, fonti e note esplicative*, Documento di lavoro, 6 novembre;

Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici (2001a), *Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi*, Roma, giugno;

Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici (2001b), *Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei Programmi Operativi*, Roma, giugno.