



PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO - ALTO ADIGE

RIPARTIZIONE AGRICOLTURA

AUTONOME PROVINZ BOZEN – SÜDTIROL

ABTEILUNG LANDWIRTSCHAFT

VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA PROVINCIALE DI
SVILUPPO RURALE 2007-2013
BEWERTUNG DES LÄNDLICHEN ENTWICKLUNGSPLANS
2007-2013

RELAZIONE ANNUALE DI VALUTAZIONE IN ITINERE
JAHRESBERICHT ZUR ZWISCHENBEWERTUNG

ANNO 2008

ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE / AD-HOC UNTERNEHMENSKONSORTIUM

IZI METODI, ANALISI E VALUTAZIONI ECONOMICHE SPA, ROMA
APOLLIS RICERCHE SOCIALI E DEMOSCOPIA SNC, BOLZANO - INSTITUT FÜR SOZIALFORSCHUNG UND
DEMOSKOPIE OHG, BOZE

Indice

1	Introduzione	2
2	Il sistema posto in essere per la valutazione in itinere.....	3
2.1	Obiettivi della valutazione e approccio concettuale	3
2.1.1	Obiettivi della valutazione	3
2.1.2	Approccio concettuale alla valutazione	4
2.2	Il disegno della valutazione.....	6
2.2.1	Strutturazione	7
2.2.2	Osservazione.....	9
2.2.3	Analisi.....	13
2.2.4	Giudizio	16
3	Le attività di valutazione intraprese (in corso e completate).....	18
4	Raccolta dei dati.....	19
5	Attività di messa in rete delle persone coinvolte nell'attività di valutazione	20
6	Difficoltà incontrate e necessità di lavori supplementari	21

1 Introduzione

Il presente documento costituisce la *Relazione Annuale di Valutazione in Itinere per l'anno 2008* del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Provincia Autonoma di Bolzano.

Il documento è stato predisposto nell'ambito del servizio affidato dalla Provincia Autonoma di Bolzano alla Associazione Temporanea di Imprese (ATI) formata dalle società IZI Metodi, analisi e valutazioni economiche Spa di Roma e APOLLIS Ricerche Sociali e demoscopia di Bolzano.

Il Rapporto è strutturato in base alle indicazioni fornite dalla CE DG Agri nell'ambito del documento di orientamento "Manuale del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione" per i Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 e del documento prodotto dal Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale "Organizzazione della valutazione on going".

2 Il sistema posto in essere per la valutazione in itinere

Nel presente capitolo si riporta la descrizione del sistema di valutazione implementato per l'espletamento del servizio di valutazione del PSR 2007-2013 della Provincia Autonoma di Bolzano.

Si tratta, in ultima analisi, di una rivisitazione della proposta presentata dal valutatore in sede di offerta tecnica in quanto, la definizione puntuale delle attività valutative che verranno svolte ai fini della "valutazione in itinere" verrà effettuata nel corso del primo semestre del 2009 attraverso:

- un'attenta ricognizione delle fonti di informazioni disponibili a livello provinciale e/o nazionale in relazione al Programma;
- la verifica della completezza e del livello di disaggregazione dei dati di monitoraggio in possesso dell'AdG;
- la programmazione delle indagini che il valutatore effettuerà al fine di integrare i dati secondari in termini di: tempistica, universi di riferimento, campionamento, tecniche e strumenti, ecc.

2.1 Obiettivi della valutazione e approccio concettuale

2.1.1 Obiettivi della valutazione

Il Regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR prevede, all'articolo 86, che gli Stati membri istituiscano un sistema di valutazione annuale, per fornire informazioni sull'attuazione e sull'impatto dei programmi cofinanziati. Gli obiettivi sono:

- di accrescere la responsabilità e la trasparenza nei rapporti tra autorità legali e finanziarie e il pubblico;
- di migliorare l'esecuzione programmi grazie ad una pianificazione informata e all'adozione consapevole di decisioni in merito ai fabbisogni, ai meccanismi di esecuzione e alla ripartizione delle risorse.

L'obiettivo principale della valutazione in itinere è quello di fornire all'Autorità di gestione ed al Comitato di Sorveglianza (e, più in generale, a tutti gli stakeholder) gli elementi per esaminare l'andamento del programma rispetto ai suoi obiettivi, attraverso l'utilizzo di indicatori di risultato ed eventualmente di impatto, al fine di migliorare la qualità del programma e la sua attuazione, esaminando le proposte di modifiche sostanziali del programma e preparare la valutazione ex post.

La **valutazione intermedia** verte sui primi risultati ottenuti, la loro importanza e la loro coerenza con il documento di programmazione di sviluppo rurale, nonché la loro rispondenza agli obiettivi prefissati. Essa verifica inoltre come sono state impiegate le risorse finanziarie e come si sono svolte la sorveglianza e l'esecuzione.

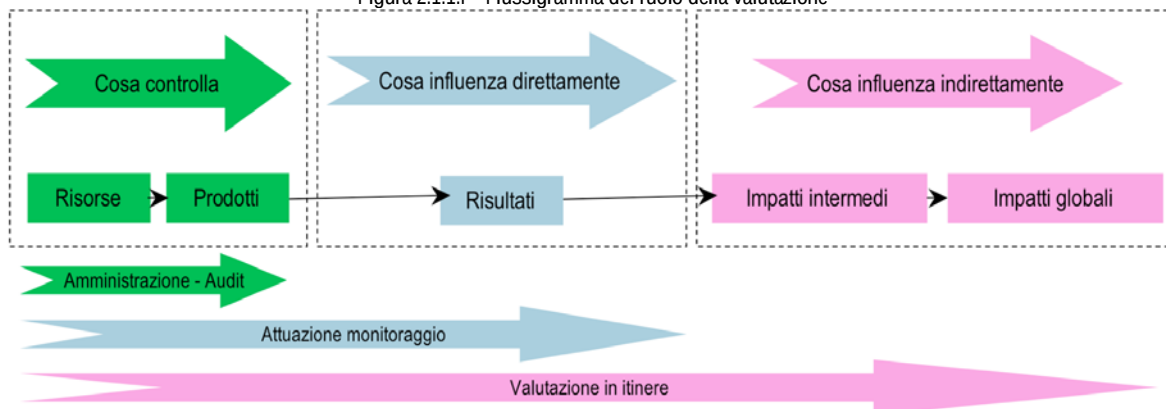
La **valutazione ex post** esamina l'impiego delle risorse nonché l'efficacia, l'efficienza e l'impatto del sostegno concesso. Essa trae, inoltre, conclusioni sulla politica di sviluppo rurale, incluso il suo contributo alla politica agricola comune.

L'approccio adottato nella presente offerta assume una duplice dimensione:

- da un lato si adotterà una metodologia di valutazione di tipo "classico", secondo gli orientamenti generali e le procedure definite nel quadro comune di monitoraggio e valutazione (fondate su indicatori finanziari e fisici per la valutazione dello stato di avanzamento, dei risultati e dell'impatto);
- dall'altro si seguirà una metodologia "complementare", che prenderà in considerazione gli aspetti peculiari del programma attraverso analisi specifiche (soprattutto con indagini ad hoc) con la finalità

ottenere dall'analisi dell'attuazione del PSR indicazioni strategiche ed operative finalizzate al miglioramento della qualità del programma.

Figura 2.1.1.I - Flussigramma del ruolo della valutazione



La metodologia e l'articolazione proposte, coincidono con quanto previsto dagli orientamenti comunitari in tema di valutazione (quadro comune di monitoraggio e valutazione) che prevedono la strutturazione del processo valutativo in quattro fasi:

- *strutturazione*, ovvero individuazione del processo, strumenti, metodologie, tecniche e fonti di informazione;
- *osservazione*, attraverso la rilevazione dei dati (che possono essere quelli di monitoraggio o dati rilevati direttamente dal valutatore attraverso indagini);
- *analisi*, dei dati e delle informazioni raccolte;
- *giudizio*, ovvero conclusioni valutative che permettono di individuare i punti di forza e di debolezza del programma e, conseguentemente, le opportunità offerte e le criticità da superare.

2.1.2 Approccio concettuale alla valutazione

L'approccio valutativo individuato è coerente con le metodologie previste dalla regolamentazione comunitaria. Tale approccio si basa su quanto disposto nel Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) di cui all'art. 80 Reg. CE 1698/05, nel documento predisposto a livello nazionale dal *Sistema Nazionale di Monitoraggio e Valutazione delle Politiche di Sviluppo Rurale sull'organizzazione della valutazione on going* (che peraltro recepisce pienamente quanto indicato nel QCMV).

Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale ha portato la Commissione a definire un nuovo approccio alla valutazione che unifica, in un unico quadro, il monitoraggio e la valutazione (per l'appunto il Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione). Tale nuovo quadro di riferimento, in realtà, non modifica sostanzialmente le modalità e gli obiettivi di valutazione del periodo precedente, ma prevede una maggiore sistematicità sia per quello che riguarda il monitoraggio, che per quello che riguarda la valutazione, e con nuovi requisiti, tra cui la richiesta di effettuare valutazioni "in itinere", ovvero che coprano l'intero periodo di programmazione.

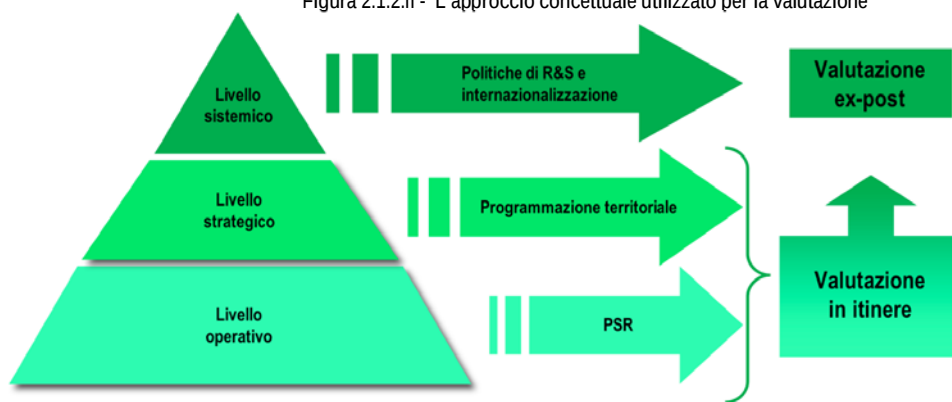
Il Regolamento Generale sui Fondi Strutturali identifica due livelli del processo valutativo (i successivi punti 1 e 2), a cui il proponente ne ha aggiunto un terzo che appare cruciale, in relazione ad una visione più ampia dell'esercizio valutativo:

1. il livello operativo, concernente gli aspetti specifici legati all'attuazione del programma ;

2. il **livello strategico** del contributo del PSR alle politiche strutturali analizzando il contributo del PSR al raggiungimento:
 - degli obiettivi provinciali, nazionali e comunitari per la politica di sviluppo rurale (FEASR)
 - del complesso delle politiche attivate al livello provincia (FESR, FSE, FEASR, FAS)
3. il **livello sistemico** riferito all'*innovazione di sistema*, sia dal punto di vista del contributo del Programma alle politiche di Ricerca e Sviluppo, sia dell'impatto che, attraverso gli interventi più innovativi, si determina sul posizionamento e la competitività del sistema economico provinciale nel contesto internazionale.

L'identificazione e l'utilizzo di tali tre livelli è finalizzato ad assicurare un processo di valutazione che non si limiti ad una funzione di "analisi e verifica" dell'attuazione del Programma, ma fornisca un **supporto operativo e strategico all'Autorità di Gestione**, proponendo, contestualmente, elementi e suggerimenti in grado di riorientare il Programma e le strategie di sviluppo della Provincia verso traiettorie efficaci, efficienti e competitive.

Figura 2.1.2.II - L'approccio concettuale utilizzato per la valutazione



Il *livello operativo* rappresenta l'informazione di base per l'identificazione delle priorità strategiche del Programma e l'elemento esaminato si riferisce alla sola articolazione attuativa del PSR. In questo ambito si affronta prevalentemente la valutazione secondo modalità simili a quelle sviluppate nel corso della Programmazione 2000-2006. Si focalizza, infatti, sulla performance del Programma e prende in considerazione gli aspetti di:

- *rilevanza* degli obiettivi e delle attività;
- *consistenza* degli impianti strategici dei programmi, anche con riferimento alle priorità comunitarie, nazionali e della politica provinciale;
- *efficacia* dei programmi, con riferimento alle realizzazioni, ai risultati e (laddove possibile) agli impatti rispetto ai target previsti;
- *efficienza* dei programmi, con riferimento ai processi ed alle risorse mobilitate per l'implementazione

La valutazione operativa è strettamente legata alla disponibilità dei dati di monitoraggio e alla quantificazione degli indicatori previsti dal programma, cui il Valutatore contribuisce, con particolare riferimento agli indicatori di risultato e di impatto.

Il *livello strategico* esamina l'integrazione, le sinergie e complementarietà con gli altri strumenti di programmazione locale, a partire dalle informazioni del livello operativo. Il livello strategico, attribuito dal *Piano di Valutazione della Provincia* (febbraio 2008) in via prevalente al Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici, affronta i temi di particolare interesse legati all'attuazione degli strumenti di politica provinciale, avendo come primo riferimento le priorità del QSN (es: impatto macroeconomico, ricerca e innovazione, società dell'informazione, sviluppo delle PMI, territorialità, ambiente).

Nell'approccio qui identificato, si vuole analizzare il contributo del PSR al modello di sviluppo provinciale, come definito in passato nel Piano Provinciale di Sviluppo e di Coordinamento Territoriale (LEROP)¹.

Il *livello sistemico* – qui, aggiunto – intende valutare il Programma, secondo la prospettiva del contributo apportato dal PSR all'innovazione, alla Ricerca e Sviluppo dell'intero sistema produttivo della Provincia. Esso si colloca al vertice dei tre livelli, in quanto valuta i punti di forza e debolezza, le opportunità e i rischi del sistema produttivo provinciale, nell'ambito della competitività internazionale. Le Misure del Programma maggiormente *innovative-oriented* rappresenteranno il punto di partenza per valutare il contributo del PSR a rafforzare il posizionamento internazionale della Provincia nel comparto primario.

In via preliminare le conclusioni del processo valutativo della valutazione intermedia saranno riferibili al livello operativo e a quello strategico. Le conclusioni della valutazione ex-post si riferiranno al livello sistemico. Chiaramente tale considerazione rappresenta una semplificazione schematica, visto che le evidenze valutative relative ai tre livelli possono emergere in entrambe le fasi della valutazione.

2.2 Il disegno della valutazione

Gli orientamenti comunitari e nazionali in merito alla valutazione dei Programmi di Sviluppo Rurale danno indicazioni in merito all'impostazione generale del processo di valutazione, da strutturarsi in maniera tale da consentirne una piena fruizione da parte dell'Autorità di Gestione, soprattutto nell'implementazione degli interventi di policy e di riprogrammazione. Un simile approccio metodologico permette di valorizzare i risultati derivanti dal processo valutativo in quanto ottimizza i rapporti tra i soggetti portatori di interesse (Autorità di Gestione e, Comitato di Sorveglianza e altri soggetti interessati) e il Valutatore del Programma e permette di costituire una ampia base documentale su cui costruire la valutazione stessa.

Il disegno metodologico relativo al processo valutativo, introdotto in sede d'offerta e che viene ora ribadito e puntualizzato, prevede l'articolazione del processo valutativo sulla base delle quattro fasi previste nei documenti di orientamento metodologico succitati, fasi funzionalmente legate tra loro, che, salvo rare eccezioni, possono essere considerate in buona parte comuni anche a tutti i futuri Rapporti, variando naturalmente il grado di approfondimento per ciascuno di essi:

- strutturazione;
- osservazione;
- analisi;
- giudizio,

a cui si aggiunge una quinta fase di *comunicazione* (e discussione) dei risultati della valutazione, in considerazione dell'assunto posto alla base del processo valutativo che vede la *valutazione come uno strumento di governance*.

Nei paragrafi seguenti si riporta, in relazione ad ogni fase del processo, la descrizione delle attività previste.

¹ Il Piano identifica sei Principi Fondamentali, oltre al principio ordinatore, per illustrare il proprio modello di sviluppo, basata sull' "economia di mercato attenta agli aspetti sociali ed ecologici, in cui la Pubblica Amministrazione definisce le condizioni generali entro le quali garantire il libero interagire delle forze economiche.". I sei principi sono: 1) Equilibrio nello Sviluppo; 2) Priorità di territorio ed ecologia; 3) Priorità degli interessi fondamentali della popolazione residente; 4) Tutela del paesaggio culturale e naturale; 5) Tutela dell'ecosistema; 6) Tutela dei gruppi linguistici

2.2.1 Strutturazione

La fase di strutturazione è finalizzata alla definizione dell'impianto metodologico del servizio di valutazione e serve *ad una comprensione chiara dei compiti di valutazione e a preparare le informazioni e i dati da raccogliere e gli strumenti analitici necessari per rispondere alla domanda di valutazione* (comunitaria e specifica dell'AdG).

In questa fase si procederà (gennaio – febbraio 2009) al perfezionamento del “disegno di valutazione” abbozzato nell'Offerta Tecnica, che verrà affinato attraverso: (i) approfondita analisi on the desk dei principali documenti di programmazione provinciale, ma anche dei contenuti ad esempio dei Piani di Azione Locale progettati dai GAL; (ii) rivisitazione delle “domande valutative”; (iii) riunioni tecniche sia con l'AdG, i referenti degli uffici provinciali interessati dal PSR e con il referente del Piano Unitario di Valutazione; (iv) realizzazione di seminari “partecipativi” in cui si utilizza la particolare metodologia di animazione GOOP per perfezionare la rilevazione delle “domande di valutazione” di tutti i principali stakeholders.

Di seguito si riporta una descrizione delle attività specifiche della fase in esame, già ampiamente descritte nell'ambito del QCMV.

1 - Aggiornamento, verifica e revisione della valutazione ex ante

Nella fasi iniziali del servizio il proponente procederà ad una *revisione ed aggiornamento della valutazione ex ante*, che terrà conto, in primo luogo, delle modifiche introdotte dai nuovi regolamenti comunitari 73/2009 e 74/2009 e dei Piani di Azione Locale da attuarsi nell'ambito dell'Asse IV. A tal fine verrà effettuata una revisione della “logica di intervento” del Programma a livello di misura, obiettivo specifico e impatto atteso. La ricostruzione della logica di intervento delle singole misure è estremamente rilevante per la definizione del “diagramma degli impatti” che permette di definire i nessi causali fra i vari livelli di obiettivi del Programma e definire come gli interventi si possano tradurre negli impatti specifici e globali. Nell'ambito dell'attività specifica verranno individuati anche gli aspetti qualificanti la programmazione 2007 - 2013 rispetto alla precedente con riferimento sia alla strategia complessiva del programma, che ad eventuali evoluzioni specifiche a livello di singole misure.

La rivisitazione della valutazione ex ante prevede un *aggiornamento dell'analisi del contesto socio-economico* regionale che è funzionale alla reiterazione in sede di valutazione on going di una serie di analisi che caratterizzano la valutazione ex ante (analisi della pertinenza, analisi SWOT e corretta determinazione del valore di riferimento degli indicatori di contesto). La reiterazione di queste analisi, soprattutto in vista del completamento del Rapporto di Valutazione Intermedia e delle modifiche che i nuovi regolamenti impongono al Programma, è volta a verificare in che misura il PSR, compatibilmente con le indicazioni vincolanti degli Orientamenti Strategici Comunitari e del Reg. (CE)1698/2005, dopo la prima fase attuativa risulti ancora “pertinente” con il quadro delle criticità e dei fabbisogni di intervento delineato in sede di programmazione.

Lo stesso mutamento del quadro socio-economico e delle condizioni di competitività del sistema produttivo rurale, infatti, può implicare la necessità di riprogrammare misure e azioni sia sul piano strategico che sul piano finanziario. I cambiamenti nelle dinamiche socio-economiche (e anche quelli nel contesto di policy) possono determinare dei mutamenti sia dei “punti SWOT”, sia dei fabbisogni di intervento.

L'aggiornamento delle condizioni di contesto va incentrato soprattutto sul sistema produttivo rurale e, inevitabilmente, condurrà a: una rilettura critica della logica di intervento delle singole misure e dell'intero PSR; una più corretta quantificazione degli indicatori di risultato e di impatto, in relazione all'andamento registrato nella prima fase di attuazione per i “baseline indicators”.

La ricostruzione della logica di intervento è funzionale anche all'analisi della *coerenza esterna del piano* che dovrà essere effettuata nelle fasi iniziali del servizio al fine di evitare sovrapposizioni tra diversi strumenti di sviluppo (Programmi Operativi FESR, obiettivi “Competitività regionale e Occupazione” e “Cooperazione territoriale”, con il Programma Operativo FSE “Obiettivo 2” e con il Programma Attuativo Regionale FAS). Inoltre, in relazione all'attuazione dell'Asse 4 Leader, tale analisi potrà permettere di individuare, nelle

successive fasi del processo valutativo, eventuali possibilità di integrazione con altri strumenti nell'ambito dei singoli Piani di Sviluppo Locale

La verifica della valutazione ex ante permetterà una più agevole individuazione della *domanda valutativa specifica* espressa dall'AdG.

2 - Strutturazione definitiva della metodologia di risposta alle domande di valutazione

In questa fase verrà impostata la metodologia di risposta alle domande di valutazione, a livello di indicatore e criterio. A tal proposito si è procederà con l'individuazione, da un lato, delle fonti di informazione necessarie per alimentare gli indicatori comuni, e quelli specifici e, dall'altro, all'individuazione di eventuali non pertinenze nell'ambito delle domande e dei criteri del questionario valutativo comune (che molto spesso sono ascrivibili al mancato avvio di tipologie di azioni relative al quesito o al criterio specifico).

L'*identificazione delle fonti informative a livello di domanda valutativa* prevederà, in primo luogo, la verifica della reperibilità dei dati necessari per la valutazione ed il perfezionamento della metodologia di rilievo ed elaborazione. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 la valutazione assume la rilevante funzione di *strumento a supporto dell'ampliamento delle fonti statistiche* e dei dati disponibili inerenti il contesto di riferimento del programma. In questa fase del servizio il valutatore, pertanto, si è impegnerà a realizzare una sistematica analisi esplorativa di fonti e dati statistici affidabili e comparabili, prodotti in diversi ambiti disciplinari (analisi economiche, analisi agronomiche, analisi ambientali/forestali) al fine di definire una base dati ampia e strutturata con cui procedere alla quantificazione (o all'aggiornamento della quantificazione) degli indicatori di contesto e di programma non ancora valorizzati. Il risultato strutturale sarà una maggiore e più dettagliata conoscenza del contesto economico, sociale e ambientale di riferimento del Programma.

Le analisi esplorative dei dati disponibili permettono di affinare e delineare in maniera definitiva la metodologia di rilievo ed elaborazione dei dati (primari e secondari) necessari alla quantificazione dei singoli indicatori (di Programma, del QVC e quelli aggiuntivi), nonché all'impostazione degli strumenti necessari alla rilevazione e successiva analisi quantitativa e qualitativa dei dati.

Per quello che riguarda i *dati secondari*, da un lato verrà definito con l'AdG il rilievo dei dati in suo possesso (tipologia, tempistica di rilevazione, supporti informativi, ecc.), e dall'altro verranno individuate fonti di informazioni aggiuntive.

Viceversa, in relazione ai *dati primari*, una volta definiti gli indicatori necessari alla valutazione, il valutatore, di concerto con l'AdG, predisporrà il piano operativo per le rilevazioni di campo volte all'assunzione di tali dati. In particolare sono stati definiti: i) i metodi di campionamento più opportuni e rappresentativi; ii) gli strumenti utilizzati per la raccolta dei dati e delle informazioni qualitative (questionari; tracce di interviste strutturate e semi/strutturate; approccio per focus groups); iii) i tempi e le modalità di somministrazione degli strumenti (diretta, seminariale, telefonica, telematica, fax; etc.); iv) i panel d'indagine (beneficiari finali e potenziali; diretti e indiretti; gruppi di controllo; referenti dell'AdG; testimoni privilegiati; operatori ed organizzazioni di categoria; istituzioni e rappresentanze sociali, etc); v) i tempi, i criteri e le modalità di selezione e trattamento di casi di studio.

3 - Gli indicatori di programma.

La ricostruzione della logica di intervento insieme ad un'interazione costante con l'AdG permetterà, in questa prima fase del servizio, di verificare gli indicatori utili alla valutazione del Programma. Si procederà, infatti, alla *verifica sulla funzionalità complessiva e specifica del sistema di indicatori* propriamente di programma (indicatori di prodotto, di risultato e di impatto), sulla base di criteri standard ormai ampiamente trattati nella letteratura specializzata e nelle *guidelines* comunitarie (rilevabilità, misurabilità, significatività in relazione alle finalità conoscitive, freschezza, etc.), e all'individuazione della *tempistica di rilevazione degli indicatori*, gli indicatori di risorse, di prodotto e di risultato verranno rilevati con cadenza annuale (valutazione in itinere); (ii) gli indicatori di impatto verranno quantificati in via previsionale in sede di valutazione intermedia (marzo 2011) e suo aggiornamento (marzo 2012) e, in via definitiva, in sede di valutazione ex-post (marzo 2016).

2.2.2 Osservazione

La fase di osservazione del processo valutativo è finalizzata ad *individuare le informazioni disponibili e pertinenti e specificare la validità e l'uso dei dati quantitativi e qualitativi utilizzati*².

Nell'ambito del processo di valutazione, pertanto, in questa fase il valutatore svilupperà tutte quelle attività preparatorie all'analisi sistematica del PSR, con particolare riguardo a quelle che concernono la risposta alle domande valutative comuni (QVC) e specifiche del Programma.

1 – Definizione dei metodi e delle tecniche valutative

Gli strumenti di valutazione da utilizzare muteranno a seconda dell'oggetto specifico di indagine e delle specifiche "domande valutative" a cui rispondere, e possono essere raggruppati in tre gruppi di strumenti/metodologie sinteticamente descritti nelle tavole sinottiche che seguono. Le presentazioni dei metodi/strumenti riflettono la complessità e la completezza dell'approccio metodologico che viene proposto, visto che saranno adeguatamente combinati tanto metodi quantitativi di analisi, quanto metodi qualitativi, secondo l'approccio *objectives-based* (metodi e strumenti di analisi vengono scelti in primo luogo sulla base dell'oggetto della valutazione e delle specifiche domande valutative). A tale riguardo, si rammenta che i metodi qualitativi sono particolarmente rilevanti in relazione a:

- analisi dei sistemi di gestione e dei processi di implementazione;
- analisi di aspetti del PSR e risultati non rilevabili attraverso dati di monitoraggio e/o fonti informative secondarie (le principali statistiche ufficiali e non);
- verifica di risultati circoscritti territorialmente e/o che concerno aspetti trasversali del PSR.

Nelle tavole sinottiche che seguono, per ciascuno degli ambiti metodologici, si definiscono più puntualmente natura e obiettivi primari dei singoli strumenti.

Metodologie/strumenti di ordine generale		BOX 2.2.2.I
Analisi desk della documentazione	Tale analisi interessa più ambiti valutativi, in quanto serve per ricostruire le condizioni di contesto, approfondire la disamina dei circuiti finanziari e anche delle procedure di attuazione e sviluppare specifici focus tematici. Tutti i documenti di programmazione, incluse valutazione <i>ex ante</i> e VAS, inoltre, dovranno essere riesaminati.	
Matrice di coerenza interna	La matrice di coerenza interna descrive la compatibilità fra i vari obiettivi nella matrice gerarchizzata che sintetizza il disegno strategico del PSR. Si tratta di una tabella a doppia entrata in cui le celle interne forniscono un giudizio sintetico sulla ragionevolezza e correttezza dei nessi causali ipotizzati fra obiettivi operativi e obiettivi specifici secondo i quali si possono sviluppare impatti specifici e globali del PSR.	
Matrice di coerenza esterna	La matrice di coerenza esterna è una tabella a doppia entrata in cui su righe e colonne si riportano obiettivi specifici e operativi del PSR e di altri Programmi di politica economica della Regione. Nelle celle interne si riportano dei giudizi sintetici sul grado di complementarità dei Programmi, obiettivo per obiettivo. Essa è volta a verificare il grado di coerenza del PSR con la programmazione economica generale ed eventualmente individuare aree di mera sovrapposizione tra gli interventi di diversi Piani di sviluppo.	
Questionario Valutativo Comune	Il QVC della Commissione, come già accennato, sarà il principale strumento di investigazione e di interpretazione dei risultati in senso lato del PSR. Il QVC è già stato integrato dalla Regione e sarà ulteriormente raffinato dal soggetto proponente, come richiesto nel Capitolato.	
Metodologia GOOP per "animare" i seminari partecipativi	La metodologia GOOP (Goal Oriented Project Planning) è uno strumento consolidato a livello internazionale per l'individuazione dell'albero dei problemi e dell'albero degli obiettivi. Tale metodologia, tuttavia, come già sperimentato in altri servizi di valutazione dal soggetto proponente, può essere parimenti valorizzata come metodo di sensibilizzazione degli stakeholders e di animazione economica. Essa sarà valorizzata, pertanto, nel corso di seminari di animazione soprattutto per raccogliere domande valutative aggiuntive e completare il sistema degli indicatori di Programma.	
Metodologie quantitative		BOX 2.2.2.II
Metodo distance to target per verificare l'avanzamento del PSR	L'applicazione di tale metodo presuppone: (i) una preliminare verifica sulla completezza e sulla funzionalità della batteria degli indicatori; (ii) la condivisione/validazione della quantificazione degli indicatori. Il metodo in questione è alla base sia della verifica generale dei risultati in senso lato, sia della importantissima "analisi di efficacia" del PSR (valutata in itinere appunto come accorciamento della distanza fra valore monitorato di un indicatore e relativo valore target).	

² Cfr. Commissione Europea; *Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione. Nota di orientamento B. Linee guida per la valutazione in itinere. PSR 2007-2013*; p. 11.

Sistemi di georeferenziazione dei dati (GIS)	Il sistema GIS (Geographical Information System) sarà utilizzato per rappresentare la distribuzione territoriale degli interventi (soprattutto in relazione alle aree della zonizzazione regionale e alle aree soggette a vincoli ambientali) e delle aziende agricole e zootecniche beneficiarie dei principali regimi di aiuto.
Metodo "difference in differences"	Tale metodo costituisce il più semplice degli strumenti volti a stimare gli effetti "netti" su determinati gruppi-bersaglio di destinatari (o anche su determinate aree territoriali) delle policies (approccio dell'analisi controfattuale). Con questo metodo, in particolare, si effettua un confronto fra la situazione prima dell'intervento e quella dopo, che interessa tanto i destinatari degli interventi, quanto altri potenziali destinatari che sono stati, tuttavia, non ammessi a beneficio (questa logica, mutatis mutandis, può valere anche per i territori). Seguendo particolari accorgimenti nella identificazione del "gruppo di controllo", costituito dai potenziali destinatari non ammessi a beneficio, si possono neutralizzare le principali "minacce" al disegno valutativo: (i) la minaccia da dinamica spontanea dei fenomeni, per cui il semplice confronto pre-post può condurre a delle distorsioni nelle valutazioni; (ii) la minaccia da auto-selezione degli utenti, per cui eventuali differenze post-intervento fra "trattati" e "non trattati" potrebbero essere fortemente distorte dalle differenze iniziali nelle caratteristiche dei due diversi gruppi (selection bias) ³ .
Metodologie di analisi di impatto	Le principali tecniche di stima degli impatti specifici e globale del PSR sono: - metodo "difference in differences"; - metodo della regressione multipla sulla variabile "trattamento" (i regimi di aiuto alle aziende agro-zootecniche, gli aiuti compensativi, etc.) e su variabili osservabili, definite "di controllo", in grado di "rilevare" l'effetto sulla competitività di determinate aziende e/o determinati territori delle relative caratteristiche di base (contesto socio-economico e dotazioni di risorse dei territori, caratteristiche strutturali e orientamento produttivo delle aziende agricole); - matching statistico, un metodo in forte espansione negli ultimi 15 anni che si fonda sulla ricostruzione ex post del "comparison group" attraverso metodi che consentono di "abbinare" sia i "trattati" che i "non trattati" (individui, aziende, territori) sulla base di determinate caratteristiche rilevabili e, quindi, rendere statisticamente "simili" il gruppo dei "trattati" e quello dei "non trattati" (comparison group).
Metodologie qualitative	
Indagini fields	Le indagini sul campo sono particolarmente rilevanti per raccogliere elementi di giudizio soprattutto in relazione ad effetti circoscritti territorialmente del PSR e/o agli impatti trasversali. Tali indagini, sovente, costituiscono il principale ambito di raccolta dei dati primari. Esse, inoltre, richiedono verifiche puntuali sui risultati rilevabili solo attraverso indagini campionarie in cui i dati vengono raccolti attraverso questionari semi-strutturati somministrati ai destinatari degli interventi. Come richiesto nel capitolato, le indagini campionarie avranno una rappresentatività statistica a livello territoriale in grado di assicurare la precisione delle stime in termini di errore relativo standard inferiore al 10%. Tal aspetto sarà garantito in virtù della vasta esperienza acquisita dal soggetto proponente nel campo delle indagini statistiche (realizzate con diverse tecniche, su temi diversi, tra cui tematiche agricole, e in diversi ambiti territoriali).
Interviste con testimoni privilegiati	Le interviste consentono sempre di raccogliere elementi di giudizio aggiuntivi di particolare rilievo, soprattutto in relazione a: (i) aspetti che sfuggono al monitoraggio quantitativo (qualità e sostenibilità dei risultati maturati); (ii) verifica della funzionalità e dell'efficienza operativa del sistema gestionale e dei processi attuativi; (iii) aspetti specifici del PSR e delle politiche pubbliche attuate.
Focus group	I focus group sono "tavole rotonde" in cui si alimenta un dibattito fra più testimoni privilegiati (preferibilmente non più di 10) in ordine a particolari aspetti dell'implementazione del PSR e/o del suo disegno strategico e dei risultati che vanno maturando. Essi sono più difficoltosi da realizzare rispetto a una semplice intervista con i testimoni privilegiati, ma sono anche molto più redditizi in termini di contributi conoscitivi che si possono raccogliere per vari motivi: (i) sovente le tavole rotonde vengono precedute dalla raccolta preliminare di informazioni utili in sede di dibattito, raccolte attraverso la preliminare somministrazione di questionari semi-strutturati; (ii) informazioni e giudizi forniti dai testimoni privilegiati vengono "filtrati" da essi stessi, attraverso il confronto diretto che si instaura nel corso del focus group (possibilmente da non protrarre per più di 3 ore).
Casi di studio	I casi studio sono finalizzati principalmente alla realizzazione degli approfondimenti tematici, specialmente quelli in relazione ai quali risultano meno rilevanti quale base informativa i dati di monitoraggio.

BOX 2.2.III

Ai fini dell'analisi dell'**avanzamento fisico, finanziario e procedurale** del PSR verranno utilizzate le classiche tecniche valutative che si fondano sull'alimentazione ed elaborazione degli indicatori fisici, finanziari e procedurali di programma.

Avanzamento fisico – Verranno presi in considerazione gli indicatori di prodotto che possono essere distinti per misure/tipologie di azione, operazione⁴ e beneficiario. L'analisi dell'avanzamento fisico, ovviamente, oltre all'andamento del numero assoluto di progetti presentati, finanziati e attuati e dei destinatari, contemplerà

³ Per una ampia trattazione delle metodologie di valutazione con "disegno sperimentale" e con "disegno non sperimentale" e del metodo "difference in differences" si rinvia a: Martini A., Mo Costabella L., Sisti M.; Valutare gli effetti delle politiche pubbliche; Collana Materiali FORMEZ, Roma 2006. Si veda anche: Moffit R.; Program evaluation with non experimental data; in "Evaluation Review", n. 15, 1991; pp. 291-314.

⁴ Acquisto di beni, realizzazione e acquisto di servizi, realizzazione di lavori pubblici, concessioni di aiuti a soggetti diversi da unità produttive, concessione di incentivi ad unità produttive, acquisto di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale. Cfr. MIPAAF; Sistema nazionale di monitoraggio per lo sviluppo rurale; gennaio 2008, p. 12.

anche una disamina critica delle caratteristiche anagrafiche e fisiche delle operazioni, delle aziende e dei singoli individui raggiunti dal PSR. La verifica critica sull'andamento degli indicatori di prodotto è propedeutica all'analisi di efficacia e di efficienza. Essa può essere realizzata sin dall'avvio del servizio valutativo, mentre risulta inevitabilmente più differita in relazione agli indicatori di risultato e di impatto, dato che risultati e impatti maturano in un certo arco di tempo.

Avanzamento finanziario - La performance finanziaria del Programma si valuta in base ai seguenti indicatori canonici che si possono rilevare/valutare a livello di assi e di misure (tali indicatori, comunque, si possono rilevare parimenti per tipologie di operazione): *capacità di impegno*: rapporto fra impegni giuridicamente vincolanti e spesa programmata (contributo comunitario); *capacità di spesa* (o anche efficienza realizzativi media): rapporto fra i pagamenti certificati e la spesa programmata (contributo comunitario); *capacità di esecuzione finanziaria* (o capacità di attuazione): rapporto fra i pagamenti e gli impegni giuridicamente vincolanti. La costante verifica della traduzione del processo di approvazione di progetti ammissibili in risorse giuridicamente vincolanti per l'AdG, del profilo di spesa che progressivamente matura, e di eventuali criticità nei circuiti finanziari, costituisce *conditio sine qua non* sia per evitare che l'AdG possa perdere delle risorse pubbliche a seguito dell'applicazione della procedura di disimpegno automatico prevista per il ciclo 2007-2013 dal Reg. (CE) 1290/2005, sia per indirizzare correttamente le scelte di riprogrammazione laddove il PSR (o parti di esso) faticano a seguire un determinato piano di spesa.

Avanzamento procedurale - La costante lettura critica dei dati inerenti l'iter procedurale di attuazione dei progetti e dei relativi indicatori "derivati" costituisce il principale riferimento per valutare l'efficienza dell'azione amministrativo-gestionale sviluppata per l'attuazione degli interventi. Gli indicatori di avanzamento procedurale sono indicatori "derivati" calcolati a partire dai dati elementari sul numero di progetti ammessi a beneficio, sul numero di progetti avviati e così via (cfr. box seguente). Essi, indirettamente, rafforzano la valenza del monitoraggio quale strumento di controllo di gestione. Tali indicatori, infatti, oltre a rilevare in corso d'opera la performance attuativa del Programma, hanno la finalità non secondaria di contribuire a rilevare eventuali *bottlenecks* del processo, da rimuovere tempestivamente e/o di cui tenere conto in sede di eventuale riprogrammazione in corso d'opera del PSR. Resta sottinteso che l'esame critico dei dati di avanzamento procedurale va integrato con una disamina approfondita sui meccanismi di attivazione dei bandi e degli avvisi pubblici, sulle procedure di selezione delle proposte progettuali e anche sulle relative procedure attuative e sulle caratteristiche tecniche degli interventi. Solo l'integrazione di queste analisi, infatti, consente di comprendere pienamente quali possano essere le specifiche cause di eventuali ritardi attuativi segnalati dagli indicatori procedurali e, di riflesso, fornire pertinenti suggerimenti su quali correttivi apportare alle procedure di assegnazione delle risorse per elevare le performance attuative del PSR.

Gli indicatori procedurali

La valutazione "quantitativa" dell'efficienza di un programma si fonda su:

1. la disponibilità di dati amministrativi acquisibili attraverso il monitoraggio procedurale ;
 2. la definizione dei seguenti indicatori "derivati" di avanzamento procedurale, trattabili a livello di assi prioritari (oppure a livello di tipologie di operazione), che si possono calcolare a partire dai dati elementari sul numero dei progetti rilevati in corrispondenza di step di particolare rilevanza del processo attuativo (al momento della chiusura dei termini previsti dai bandi; al momento della loro approvazione e del loro avvio, alla conclusione).
- Indicatore di capacità progettuale: rapporto fra progetti ammissibili (finanziabili) e progetti presentati.
 - Indicatore di capacità decisionale: rapporto fra risorse impegnate e risorse disponibili.
 - Indicatore di finanziamento: rapporto tra i progetti ammessi a beneficio e quelli valutati finanziabili.
 - Indicatore di razionamento delle risorse: tale indicatore non è altro che il complemento ad 1 del c.d. "indicatore di finanziamento" e risulta molto rilevante, in quanto fornisce utili indicazioni in ordine ad eventuali razionamenti delle richieste di finanziamento.
 - Indicatore di efficienza attuativa: rapporto fra progetti avviati e progetti approvati.
 - Indicatori di riuscita attuativa: rapporto fra progetti conclusi e progetti approvati, oppure rapporto fra progetti conclusi e progetti avviati.
 - Mortalità dei progetti finanziati: rapporto fra progetti non realizzati per revoca o rinuncia e progetti approvati.

BOX 2.2.2.IV

2 – La raccolta delle informazioni

Una delle attività principale della fase di osservazione consiste nella *raccolta delle informazioni* necessarie al processo di valutazione. Gli strumenti per la raccolta delle informazioni vengono definiti nelle fasi di avvio del processo valutativo (ovvero in fase di definizione dell'impianto metodologico del servizio). Dato il carattere di continuità che il processo valutativo ha assunto nel ciclo di programmazione 2007-2013, e al fine di

assicurare un coinvolgimento continuo dell'AdG nelle varie fasi, il valutatore produrrà delle relazioni periodiche sulle informazioni raccolte (tipologia di dati, tecniche e strumenti utilizzati, tempistica di rilevazione, eventuali criticità o carenze, ecc.) che assumeranno la connotazione di report valutativi nel caso in cui i dati e le informazioni facciano riferimento ad un caso studio o un approfondimento tematico.

Per quello che riguarda i *dati secondari*, come già evidenziato, verranno definite con l'AdG le modalità di trasferimento delle informazioni in possesso dell'Amministrazione in relazione all'attuazione del Programma e, se esistenti, al contesto regionale di riferimento (eventuali banche dati, studi, ricerche e/o pubblicazioni inerenti il settore agricolo e forestale o più in generale lo sviluppo rurale).

In relazione ai *dati primari* si procederà, secondo i metodi, le tecniche e la tempistica stabiliti nella fase di definizione del Disegno di Valutazione, alla loro raccolta, principalmente tramite indagini di campo. In relazione a queste ultime è necessario evidenziare che la tipologia di indagine, la tecnica e gli strumenti utilizzati, nonché l'universo di riferimento varieranno, come evidenziato in precedenza, in funzione della misura specifica che si vuole analizzare.

3 – Il processo di attuazione

Un'attenzione particolare, in questa fase, verrà posta nell'*analisi delle modalità di gestione, dei circuiti finanziari e delle procedure di attuazione*.

L'efficienza attuativa e la stessa efficacia dei Programmi complessi vengono a dipendere da molteplici fattori, fra cui la funzionalità e l'efficienza sia del sistema di gestione inteso in senso lato, sia delle procedure di attuazione e selezione delle proposte.

In relazione agli obiettivi di efficienza del macro-sistema di attuazione di un Programma tanto articolato e complesso, il Proponente sin dall'avvio del servizio effettuerà un'accurata disamina degli elementi richiamati nella tavola sinottica che segue. Le attività di valutazione del sistema di gestione e delle procedure adottate per l'attuazione degli interventi hanno, evidentemente, un importante rilievo d'ordine operativo in quanto possono:

- consentire di identificare possibili miglioramenti del sistema gestionale e dei circuiti finanziari, stante i vincoli formali di cui al Reg. (CE)1290/2005 e al Reg. (CE)1974/2006;
- fornire indicazioni circa la maggiore o minore adeguatezza degli strumenti adottati (avvisi pubblici di chiamata dei progetti e di appalto dei servizi e procedure di programmazione negoziata adottate per la chiamata di alcune tipologie di progettazione integrata);
- suggerire modalità più adeguate per l'implementazione degli strumenti adottati, per raggiungere una maggiore efficienza gestionale;
- contribuire a migliorare le dinamiche dei flussi finanziari e le stesse procedure di rendicontazione;
- favorire il perfezionamento delle attività di controllo (sia quelle sulla "sana gestione" delle risorse comunitarie, sia quelle presso le aziende beneficiarie per la verifica del rispetto dei criteri di condizionalità e, successivamente all'intervento, per il mantenimento degli impegni per le azioni connesse alle superfici e al benessere degli animali, come previsto dal Regolamento 1975/2006).

Principali elementi di riferimento per la valutazione del sistema di gestione

A. Il sistema gestionale

- A1. Il disegno organizzativo dell'AdG
- A2. I rapporti fra AdG, Organismo Pagatore e Organismo di Certificazione e il rispetto formale e sostanziale del principio di separazione delle funzioni
- A3. I rapporti dell'AdG con gli Organismi Intermedi e con i GAL, ma anche con le Istituzioni sovraordinate (in primis Commissione e MIPAAF) e con la Rete Rurale Nazionale.
- A4. La composizione e il funzionamento del CdS e i suoi rapporti con l'AdG

B. I circuiti finanziari

- B1. Ricostruzione dei circuiti finanziari e verifica della congruenza delle piste di controllo attualmente esistenti
- B2. Accertamento della funzionalità/efficienza delle procedure informatiche seguite dall'OP per la presentazione delle domande di contributo e delle domande di pagamento
- B3. Verifica della funzionalità del collegamento tra sistema di monitoraggio (in primis quello finanziario), sistema di rendicontazione e sistema dei controlli
- B4. Verifica della funzionalità di: (i) le modalità e i criteri adottati per le attività di controllo ordinario (primo livello); (ii) le modalità di attuazione del controllo a campione delle operazioni (controllo di II livello su una quota degli interventi e/o della spesa).

C. Le modalità attuative degli interventi e i criteri di selezione

- C1. Scelta degli strumenti e delle modalità di attuazione adottate per la messa in atto degli strumenti.
- C2. Scelta dei criteri di valutazione delle proposte progettuali e loro congruenza con la "logica di intervento" e le finalità delle Misure del PSR e delle concrete linee di azione implementate.
- C3. Valutazione comparativa della performance attuativa dei diversi GAL nella gestione dei Piani di loro competenza.

BOX 2.2.2.V

2.2.3 Analisi

Tale fase costituisce il *core* del servizio valutativo, dal momento che vengono sviluppate e perfezionate le principali attività che caratterizzano l'intero servizio in relazione alle relazioni valutative.

Le attività in questione sono metodologicamente fondate sulla valorizzazione di tutte le informazioni raccolte e sulla risposta alle domande valutative comuni e specifiche relative al Programma..

Parallelamente, i dati raccolti nella fase di osservazione, permetteranno di effettuare la valutazione di *efficacia ed efficienza del Programma*.

L'analisi di *efficacia* costituisce uno dei principali *focus* della valutazione *on going* e presuppone: (i) una corretta ricostruzione della "logica di intervento" delle misure; (ii) la completezza del set di domande valutative concordato con l'AdG a partire dal QVC; (iii) una elevata funzionalità del sistema di monitoraggio; (iv) la completezza e la rilevanza del set degli indicatori; (v) la quantificazione preliminare degli indicatori ai vari livelli del Programma (ovvero una corretta impostazione dell'attività di *strutturazione* descritta nel precedente paragrafo 2.2.1).

Per queste analisi si utilizzano tanto *strumenti* di valutazione "sistematica" (analisi on the desk della documentazione amministrativa sull'esecuzione delle varie operazioni; analisi dei dati di monitoraggio e degli opportuni indicatori di efficacia derivati), quanto metodologie e strumenti di valutazione qualitativi (in particolare: interviste strutturate con i Responsabili di Misura e con dei testimoni privilegiati e indagini field).

La verifica dei risultati non può che partire da una dettagliata e metodologicamente fondata risposta a tutti i quesiti valutativi del QVC e ai quesiti valutativi specifici individuati nelle fasi iniziali del servizio. L'analisi dei risultati, via via che progressivamente tutte le misure e gli interventi trovano piena attuazione, tende inevitabilmente a sovrapporsi a una stima degli impatti che deve tenere conto non solo degli effetti diretti, ma anche dei *dead-weight effects* e degli effetti di spiazzamento e trasversali (effetti indiretti positivi e negativi).

Effettuare l'analisi di efficacia, significa procedere a una costante valutazione dell'andamento del PSR sulla base della verifica degli scostamenti fra realizzazioni/risultati e valori quantificati degli indicatori (metodo "*distance to target*"). L'analisi di efficacia, tuttavia, prevede anche una valutazione di ordine maggiormente qualitativo in merito all'implementazione di particolari modalità di attuazione del PSR, segnatamente la progettazione integrata territoriale, e agli effetti sulle principali priorità trasversali (la tutela dell'ambiente, la capacità del PSR di catalizzare il potenziale endogeno di sviluppo attraverso l'approccio Leader, la difesa dell'integrità dei suoli e della biodiversità e altri).

Per l'*analisi dei risultati e dei primi impatti* si applicheranno anche i modelli/strumenti di simulazione degli effetti socio-economici che fanno capo all'approccio controfattuale (matching statistico, metodo "difference in differences" e, laddove possibile, stime econometriche).

L'analisi di *efficienza* deve prendere in considerazione due aspetti specifici.

(i) *I tempi medi di attuazione delle diverse tipologie di operazioni* che, a fronte di una ripetizione periodica di alcune tipologie di azione, in linea di principio, dovrebbero tendere a ridursi. La valutazione dell'efficienza nelle procedure, infatti, prende in considerazione, principalmente, la tempistica di realizzazione delle varie procedure attuative: tempi per stesura e pubblicazione/pubblicità dispositivi attuativi; tempi per selezione/valutazione delle proposte progettuali presentate; tempi per avvio delle attività; tempi per il controllo dell'ammissibilità della spesa; tempi per la certificazione della spesa alla Commissione. La tempistica di attuazione delle operazioni, ovviamente, deve essere valutata tenendo conto che essa varia a seconda sia della natura specifica delle operazioni, sia delle modalità attuative.

(ii) *L'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche per la realizzazione dei progetti*. L'analisi di efficienza canonica è volta a rilevare la capacità dell'AdG di ottimizzare l'utilizzo dei fondi. Tale analisi, come delineata nelle guidelines sulla valutazione della Commissione, è basata sull'identificazione e sulla rilevazione di indicatori appropriati, che mettono in relazione le realizzazioni, i risultati o gli impatti raggiunti (indicatori fisici) con le risorse finanziarie mobilitate. In altri termini, sulla base dei dati fisici e di quelli finanziari, si procede al calcolo del costo unitario degli outputs e degli outcomes. In sede di analisi dei costi medi delle operazioni, ovviamente, si deve tenere conto della diversa natura delle varie tipologie di operazioni. In prima istanza, quindi, le diverse operazioni vanno raggruppate in classi omogenee in modo da poter calcolare i costi medi per azioni omogenee (costi di realizzazione per corso avviato, per allievo ammesso alla formazione, ecc.). Infine, va ricordato che, di per sé, la verifica sui costi medi non assume un significato di particolare rilievo. Il costo medio delle operazioni, infatti, andrebbe posto a confronto con i costi medi di operazioni simili attuate nel precedente ciclo di programmazione e/o nell'ambito dei PSR di altre regioni.

La valutazione del *contributo del PSR al raggiungimento degli obiettivi definiti nella strategia nazionale e comunitaria* è parte di una più ampia funzione della valutazione, nota come analisi di coerenza "esterna" dei Programmi. L'analisi della coerenza "esterna", in sede di valutazione *on going*, consente di verificare la capacità del PSR nella sua concreta formulazione/attuazione, di conservare un elevato grado di coerenza complessiva con il quadro di policy generale (comunitario, nazionale e regionale).

Tale analisi, pertanto, prenderà in considerazione la coerenza "verticale" del PSR con gli OSC della UE sullo sviluppo rurale e con il Piano Strategico Nazionale, dal momento che nelle guidelines della Commissione si evidenzia che uno dei principali compiti del valutatore è «*giudicare il grado di contributo del Programma al raggiungimento degli obiettivi definiti nella strategia nazionale e comunitaria*».

Tale analisi è già parte integrante del Rapporto di Valutazione ex-ante, ma in una fase successiva può essere ulteriormente arricchita con considerazioni riconducibili anche: (i) alla concreta attuazione delle misure nella prima fase attuativa; (ii) ai cambiamenti in corso d'opere nello stesso quadro comunitario di policy (in merito si ricorda che già sul finire del 2006 è stata lanciata una ampia consultazione sulla riforma della PAC e dello sviluppo rurale, la c.d. "health check" della PAC, rispetto alla quale è stato raggiunto un importante accordo politico in seno al Consiglio Agricoltura dell'UE nel mese di novembre 2008).

Tale analisi verificherà attraverso la "matrice di compatibilità e coerenza" anche la coerenza "orizzontale" del PSR con altri programmi regionali a sostegno dello sviluppo economico e della tutela dell'ambiente.

In questa fase si procederà anche all'analisi dei *primi impatti del PSR* che potrà essere proposta, in relazione allo stato di avanzamento del Programma, già in sede di valutazione intermedia.

L'impatto economico del programma è rappresentato dalla relazione tra l'ammontare della spesa del PSR complessivamente realizzata (spesa pubblica e privata) e la creazione di valore aggiunto nel sistema economico di riferimento.

Per la valutazione di tale impatto verrà utilizzato un modello di simulazione macroeconomico del tipo "input-output", basato su una matrice intersettoriale regionale che consente di determinare, l'incremento di valore

aggiunto determinato dall'attivazione impressa sul sistema economico dalla spesa del PSR, nonchè gli effetti sull'occupazione. Per entrambe le variabili – valore aggiunto e occupazione – il modello input output consente di stimare sia gli effetti diretti che quelli indiretti generati dalla spesa realizzata e di valutare in che modo questi effetti si distribuiscono nei diversi settori/branche rispetto ai quali la matrice è costruita.

Per l'applicazione del modello, il Valutatore utilizzerà la matrice intersettoriale regionale che sarà disponibile al momento della realizzazione della valutazione dell'impatto economico del PSR, in concomitanza con le attività conclusive di valutazione del programma, finalizzate alla redazione della Valutazione ex-post (2015).

L'applicazione del modello richiederà una fase preventiva di analisi della spesa del PSR per comprendere in che modo ed in che misura essa può essere distinta nelle diverse componenti della domanda netta finale, vale a dire in termini di consumi e di investimenti. Questo tipo di analisi dovrà essere effettuato a partire dalla spesa sostenuta per ciascuna misura attivata, dal momento che gli effetti sulle componenti degli investimenti e dei consumi sono fortemente dipendenti dalla natura dei pagamenti (si pensi, ad esempio, ad una misura di sostegno agli investimenti, piuttosto che ad una misura di erogazione di premi ad ettaro). Inoltre, per una migliore valutazione della natura della spesa in termini di consumi e di investimenti sarà possibile avvalersi di indagini ad hoc su un campione di aziende beneficiarie delle misure del PSR.

L'applicazione del modello input-output con la matrice intersettoriale regionale, se da un lato consente di pervenire ad una quantificazione dell'impatto economico generato dalla spesa del programma, sconta dall'altro due limiti:

- il modello è, sostanzialmente, "statico"; esso, cioè, si basa sulla determinazione di coefficienti moltiplicativi intersettoriali stimati a partire da coefficienti di spesa fissi che fanno riferimento al momento in cui la matrice è realizzata costruita; inoltre, non tiene conto di aspetti legati alla crescita del sistema economico e alla domanda di investimenti ad essa collegata. Ne consegue che qualunque mutamento di tipo tecnologico o nel rapporto tra le diverse componenti della domanda netta finale intercorrente tra il momento della sua costruzione e il momento della sua utilizzazione può comportare conseguentemente che la matrice non sia più adeguata a rappresentare le effettive relazioni tra le branche produttive all'interno del sistema economico considerato. Questo limite sarà tanto più evidente quanto maggiore sarà l'intervallo di tempo tra la costruzione della matrice (che il Valutatore acquisirà sul mercato al momento opportuno) e l'applicazione del modello alla valutazione ex post del PSR (la cui scadenza è prefissata dai regolamenti comunitari e dal programma, oltre che dal Capitolato di gara per l'affidamento del servizio);
- il modello funziona e si applica ad un sistema economico "chiuso", considerato nella sua globalità, con l'unica specificazione prevista dalla disaggregazione delle branche produttive che lo compongono; esso pertanto non consente di analizzare l'impatto con riferimento a contesti territoriali sub-regionali.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, è abbastanza significativo e limitante per la valutazione dell'impatto economico del PSR, in relazione agli aspetti di seguito evidenziati:

- l'approccio della programmazione per lo sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 (dai regolamenti, al Piano strategico nazionale e ai PSR) è fortemente territorializzato (macroaree), in relazione alle specificità delle condizioni socioeconomiche, dei punti di forza e di debolezza e dei fabbisogni che si riscontrano nelle diverse tipologie di aree rurali presenti nei contesti regionali;
- le strategie regionali sono orientate a indirizzare un mix di forme di sostegno (misure del PSR) personalizzato per ciascuna macroarea in relazione ai fabbisogni di intervento ed agli obiettivi della programmazione; ciò si traduce con ogni probabilità in una tipologia di spesa aggregata con diverse caratteristiche di attivazione delle componenti della domanda netta finale (investimenti, consumi) a seconda della macroarea del territorio regionale;
- le relazioni tra branche produttive possono essere molto diversificate a seconda dei contesti del territorio regionale considerato, sia per fattori di localizzazione, sia per la diversa struttura del sistema economico stesso.

Per ovviare ai limiti suddetti, si propone di affiancare all'applicazione del modello input-output una indagine specifica, condotta a partire dai beneficiari delle misure del PSR, e su una scala territoriale che potrà essere

definita di concerto con l'Autorità di Gestione del PSR in sede di strutturazione della Valutazione, finalizzata a pervenire ad una stima degli effetti della spesa sulle variabili del valore aggiunto e dell'occupazione.

L'indagine che si propone di realizzare, di tipo empirico e limitata a quantificare i soli effetti diretti della spesa, sarà basata su un campione statisticamente rappresentativo di soggetti beneficiari; essa avrà il compito di tracciare il "percorso" della spesa ricostruendo, al massimo livello di disaggregazione possibile, gli effetti a monte e a valle dell'operazione finanziata dal PSR. Tale indagine, potrà avere l'articolazione territoriale e settoriale voluta e condivisa con l'Autorità di Gestione del PSR. Essa consentirà, inoltre, di determinare in che misura gli effetti della spesa coinvolgono il sistema regionale al suo interno e quanta parte di tali effetti interessa, invece, altri sistemi economici (altre regioni italiane, importazioni dall'estero, ecc.).

La flessibilità dell'impostazione dell'indagine proposta consente di ovviare ai limiti dell'analisi di impatto mediante il modello regionale input-output che rimane, tuttavia, comunque utile, sia perché in grado di fornire una risposta relativa al complesso degli effetti (diretti ed indiretti) di attivazione del sistema economico, sia come termine di confronto dei risultati che sarà possibile ottenere con l'indagine empirica suddetta.

Parallelamente si procederà alla *valutazione degli effetti ambientali* del PSR al fine di delineare i riflessi delle misure del PSR sull'ambiente, ma anche, ad esempio, di stimare correttamente il possibile contributo di tematiche ambientali adeguatamente sostenute dai policy makers alla salvaguardia (o all'incremento) dell'occupazione nelle aree rurali (si fa riferimento soprattutto alla possibile creazione di occupazione grazie allo sviluppo di filiere bioenergetiche).

Va aggiunto che la valutazione della capacità del PSR di integrare gli obiettivi così rilevanti di sostenibilità ambientale, *de facto*, costituirebbe una sorta di aggiornamento della VAS.

La valutazione degli effetti ambientali del PSR, quindi, è da impostare sulla base delle indicazioni normative e metodologiche della Direttiva comunitaria 2001/42/CE sulla Valutazione Ambientale e Strategica (VAS) di piani e programmi che possono avere degli impatti di rilievo sull'ambiente, così come recepita in Italia con il D.Lgs. n. 152/2006 ("codice ambientale"). A titolo di completezza, pertanto, si ricorda che la VAS prevede una serie di passaggi logici che vengono brevemente sintetizzati nella seguente tavola sinottica e verranno seguiti dal Proponente.

Fasi logiche e principali operazioni della procedura di VAS		BOX 2.2.3.I
Fasi	Operazioni	
1. Scoping	Approfondimento dell'analisi del contesto ambientale Definizione dell'ambito di influenza e della portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale Elaborazione del documento di <u>scoping</u> .	
2. Consultazioni di Autorità con competenze ambientali e degli stakeholders	Raccolta di osservazioni sull'impatto ambientale del Programma Analisi delle osservazioni e controdeduzioni Concertazione di eventuali misure di mitigazione degli impatti negativi Concertazione di eventuali revisioni del Programma e/o di singoli azioni	
3. Elaborazione del rapporto ambientale	Elaborazione di uno specifico report sugli effetti ambientali del PSR Elaborazioni di Sintesi non tecniche di questo report.	
4. Valutazione <i>in itinere</i> degli effetti ambientali		

2.2.4 Giudizio

Questa è la fase logica porta alla formulazione di raccomandazioni strategiche e operative ai soggetti impegnati ai vari livelli nella gestione/realizzazione degli interventi, finalizzate a individuare in itinere gli adeguamenti necessari per migliorare il disegno strategico del PSR e le procedure di implementazione.

In questa fase si mettono a sistema tutti i risultati maturati nella fase di analisi, principalmente quelli ottenuti rispondendo al questionario valutativo comune integrato attraverso le domande valutative specifiche, e si formulano dei suggerimenti all'AdG.

Come previsto dalle *guidelines* della Commissione, il valutatore indicherà anche gli elementi critici che possono condizionare la validità delle analisi e delle conseguenti proposte di correzione della strategia e dei processi attuativi.

Sulla base dell'ampia manualistica prodotta dalla Commissione per la valutazione dei Programmi complessi cofinanziati dai Fondi strutturali, il valutatore reputa opportuno adottare come principali criteri rispetto ai quali formulare un giudizio tanto sulla gestione del PSR, quanto sui risultati maturati, quelli riportati nello schema seguente.

Nei Rapporti di Valutazione, comunque, si terrà conto anche di altri criteri generali di giudizio sull'attuazione dei Programmi comunitari, quali addizionalità, equità, sinergia fra i vari interventi e coerenza generale e riproducibilità degli interventi (nelle successive fasi di attuazione o anche nel successivo periodo di programmazione).

I principali criteri valutativi		BOX 2.2.4.I
Pertinenza (rilevanza)	Per rilevanza si intende l'analisi degli obiettivi e della strategia e della loro adeguatezza rispetto ai cambiamenti del contesto sociale, economico e normativo-istituzionale durante il periodo. Prende in considerazione argomenti quali la concentrazione sui fabbisogni più importanti, alcune delle politiche cruciali, oppure elementi di innovazione rispetto alle politiche realizzate. Permette di identificare l'impatto prodotto dal cofinanziamento UE rispetto ai percorsi di <i>policy</i> e di riforma nazionali e regionali.	
Coerenza	Tale criterio permette di verificare in che misura le tematiche prioritarie, le Misure del PSR e i progetti attuati contribuiscono a raggiungere gli obiettivi del programma. Si può distinguere fra: - coerenza "interna", ossia verifica della validità dei nessi causali fra le varie parti del PSR per raggiungere gli obiettivi sovra-ordinati; - coerenza "esterna", ossia coerenza del PSR con gli altri strumenti di programmazione economica e territoriale nazionali e regionali.	
Efficienza	Le dimensioni dell'efficienza considerate sono: - efficienza nelle procedure, valutata principalmente sulla base della tempistica di realizzazione delle varie procedure attuative ⁵ ; - costi degli interventi in relazione agli obiettivi raggiunti, se possibile facendo riferimento ai costi registrati per interventi omologhi attuati al di fuori del PSR (rapporto costo/efficacia degli interventi).	
Efficacia	Verifica delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti. Verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi quantificati con il metodo " <i>distance to target</i> "	
Utilità	Capacità del PSR di creare "utilità sociale" a livello di singoli individui (o di singole aree territoriali) e a livello di territorio regionale e, quindi, di essere utile sia per i beneficiari diretti sia per il contesto socio-economico e territoriale complessivo.	
Impatto e sostenibilità	Capacità dei PSR di produrre cambiamenti significativi e duraturi nei comportamenti dei singoli beneficiari (in termini di maggiore propensione all'investimento, di maggiore attenzione al rispetto dei criteri di condizionalità, etc..), nella struttura del sistema rurale regionale e nel suo sentiero di ammodernamento e sviluppo.	

Il giudizio che il valutatore formulerà sul Programma non sarà fine a se stesso, ma verrà circostanziato, e giustificato e, soprattutto, sarà accompagnato da indicazioni e suggerimenti in merito ad eventuali adeguamenti o modifiche del Programma finalizzate a meglio realizzare gli obiettivi e rispondere alla strategia del PSR, o a migliorare i processi di gestione. Inoltre, nell'ottica di un processo di valutazione che "accompagni" l'AdG nell'attuazione del Programma, le conclusioni valutative verranno ampiamente discusse con i referenti del Programma prima della "chiusura" dei documenti valutativi al fine di condividere pienamente i giudizi valutativi cui si perverrà nel corso del processo.

⁵ Tale verifica richiede un approfondimento su: i) tipologie di procedure attuative (a bando, etc...); ii) validità dei criteri di selezione e loro coerenza con quelli previsti in sede di programmazione; iii) meccanismi di pubblicizzazione dei bandi.

3 Le attività di valutazione intraprese (in corso e completate)

Il servizio di valutazione del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Provincia Autonoma di Bolzano è stato affidato ufficialmente al valutatore con lettera di incarico del 18 dicembre 2008.

Il valutatore, comunque, al fine di avviare nel minor tempo possibile le attività di valutazione, e nelle more dell'aggiudicazione definitiva del servizio, concordemente con l'Autorità di Gestione, ha deciso di avviare le attività preliminari del processo valutativo già nel mese di novembre 2008 (anche in considerazione del fatto che l'ATI IZI - Apollis ha svolto il servizio di valutazione del PSR 2000-2006 e, pertanto, può sfruttare l'esperienza acquisita nella precedente valutazione e i rapporti instaurati con i referenti del Programma).

E' stata quindi realizzata una prima riunione con l'Autorità di Gestione al fine di verificare, in primo luogo:

- quali dati di monitoraggio sono in possesso dei responsabili di misura e la loro utilizzabilità ai fini della valutazione;
- se nell'ambito dei diversi uffici della Ripartizione Agricoltura è possibile rilevare dati relativi al contesto agricolo altoatesino;
- l'eventualità di coinvolgere l'ASTAT nella raccolta dei dati di contesto utili alla valutazione.

Parallelamente, il valutatore ha avviato le seguenti attività:

- verifica degli indicatori di programma;
- verifica delle domande valutative comuni (pertinenza ed eventuali integrazioni rispetto al PSR);
- ricostruzione del quadro logico del Programma.

Si tratta, peraltro, di attività che troveranno il loro pieno svolgimento nel corso del primo semestre del 2009 quando verrà predisposto il documento relativo al Disegno della Valutazione (consegna prevista per il mese di aprile).

4 Raccolta dei dati

Essendo stato avviato solo nel mese di dicembre 2008 il servizio di valutazione del PSR 2007-2013 della Provincia Autonoma di Bolzano non si è proceduto alla raccolta di dati e/o informazioni (se non quelle relative ai documenti di programma).

5 Attività di messa in rete delle persone coinvolte nell'attività di valutazione

Come evidenziato in precedenza nel corso del 2008 le attività di valutazione sono state minime e si sono limitate ad un primo incontro con l'Autorità di Gestione finalizzato ad avviare il processo valutativo.

Si prevede, comunque, nel corso del 2009, di svolgere attività finalizzate a mettere in rete i soggetti coinvolti e/o interessati dalla valutazione (gruppo di lavoro della valutazione, AdG, responsabili di misura, ASTAT).

6 Difficoltà incontrate e necessità di lavori supplementari

Nel corso del 2008 non sono state incontrate difficoltà nell'espletamento del servizio.