

Parte A

Introduzione

Finalità e uso del questionario comune con criteri e indicatori

1. CONTESTO, FINALITÀ E CONTENUTO

Il regolamento 1750/99¹ (articolo 42, paragrafo 2) dispone che la Commissione, in consultazione con gli Stati membri, definisca un questionario valutativo comune con i relativi criteri e indicatori per i piani di sviluppo rurale 2000-2006, con particolare riguardo alle valutazioni *intermedia* ed *ex-post*. In particolare, le consultazioni sono state condotte nell'ambito del Comitato STAR (Comitato per le strutture agricole e lo sviluppo rurale); gli elementi comuni che sono emersi per le valutazioni *intermedia* ed *ex-post* sono elencati nella Parte B. Il riquadro 1.1 presenta un riepilogo della documentazione riguardante questi elementi comuni, i documenti preesistenti e quelli in preparazione sulla valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006.

Nell'introduzione (Parte A) è spiegato l'utilizzo del questionario valutativo comune, dei criteri di giudizio e degli indicatori e vengono passati in rassegna i rapporti tra questi elementi comuni e altri aspetti della valutazione *intermedia* ed *ex-post* a livello nazionale/regionale (*p.e. gli obiettivi quantificati relativi alla strategia prevista dai diversi piani di sviluppo rurale, gli aspetti relativi alla raccolta e all'analisi dei dati, l'analisi del contesto di riferimento, ecc.*). Tutti i riferimenti normativi nel presente documento rimandano al regolamento 1750/99 e i termini relativi alla valutazione sono spiegati nell'allegato IV delle "Linee guida" citate nel riquadro 1.1.

Riquadro 1.1 Documenti riguardanti gli elementi comuni e documenti precedenti concernenti la valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006

Documentazione riguardante gli elementi comuni:

- Parte B: QUESTIONARIO VALUTATIVO COMUNE CON CRITERI E INDICATORI PER LO SVILUPPO RURALE 2000-2006:
 - Elementi che devono essere utilizzati ogniqualvolta sia possibile; la loro mancata applicazione deve essere giustificata, come richiesto all'articolo 44, paragrafo 1
- Parte C: TERMINOLOGIA ECONOMICA (documento accessorio):
 - Termini e definizioni usati nei documenti
- Parte D: SCHEDE ESPLICATIVE (documento accessorio):
 - Supporto per il valutatore indipendente per evitare malintesi riguardo agli elementi comuni e migliorare la qualità delle valutazioni
 - Informazioni complementari facoltative (chiarimenti, suggerimenti, ecc.):
 - elementi chiave della logica d'intervento per ciascuna domanda
 - metodi di calcolo, suggerimenti per la suddivisione degli indicatori, ecc.
 - tipologie (esistenti) per strutturare la raccolta, l'analisi, la trasmissione dei dati

Documento precedente:

- VALUTAZIONE DEI PIANI DI SVILUPPO RURALE 2000-2006 CON IL SOSTEGNO DEL FONDO EUROPEO AGRICOLO DI ORIENTAMENTO E DI GARANZIA – LINEE GUIDA (chiamato 'Linee guida' in questo documento)
 - Informazioni generali: mettono in relazione i concetti valutativi di base con i requisiti del regolamento n. 1750/99 (p.es. struttura del processo di valutazione, qualità e prassi di valutazione riconosciuta, indipendenza del valutatore...)
 - Aspetti amministrativi: informazioni riguardo al capitolato, al cofinanziamento, alla struttura dei rapporti e alle scadenze per la loro presentazione

Documento/i programmato/i:

- Linee guida per l'approccio alle valutazioni *intermedia* ed *ex-post* (cfr. articoli 44 §2 e 42 §2 su un approccio differenziato)

¹ Regolamento (CE) n. 1750/1999 della Commissione, del 23 luglio 1999, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) (GUL 214 del 13.8.1999, pag. 31).

2. STRATEGIA DI VALUTAZIONE GENERALE PER L'INTERO PERIODO DI PROGRAMMAZIONE

2.1. DESCRIZIONE GENERALE DELLA STRATEGIA

La strategia di valutazione dello sviluppo rurale deve assicurare una visione globale dell'intero processo di valutazione dal 2000 al 2009, in modo da consentire alle autorità regionali/nazionali di pianificare e organizzare valutazioni di alta qualità a complemento della sorveglianza e del controllo, e alla Commissione di elaborare una sintesi valutativa a livello comunitario sullo sviluppo rurale. Inoltre, tale strategia deve garantire delle valutazioni sufficientemente analitiche, che non si limitino a semplici descrizioni delle risorse finanziarie e delle realizzazioni dirette del piano.

Il regolamento 1750/99 traccia un quadro per la strategia di valutazione. Innanzitutto, esso prevede una collaborazione permanente, con responsabilità differenziate, tra autorità nazionali/regionali e la Commissione. In secondo luogo, identifica gli elementi che devono essere presenti in tutte le valutazioni. In terzo luogo, definisce un processo di valutazione coerente e trasversale per tutti i piani, dotato di sufficiente flessibilità, ponendo l'accento sugli effetti attesi dei diversi piani, in considerazione dei mezzi e degli obiettivi fissati dal regolamento 1257/99², e limitandosi a coordinare gli aspetti metodologici dal punto di vista qualitativo. In quarto luogo, opera una leggera distinzione tra le fasi di valutazione *intermedia* ed *ex-post*, nel modo in cui vengono applicati gli strumenti (quesiti, criteri, indicatori, ecc.) della valutazione (articolo 44, paragrafo 2). **Il riquadro 2.1** fornisce ulteriori dettagli sugli elementi di questa strategia.

Riquadro 2.1 Elementi della strategia per la valutazione intermedia ed ex-post dei piani di sviluppo rurale

Elementi chiave della strategia di valutazione per una visione globale del periodo 2000-2009:

1. Collaborazione permanente tra le autorità responsabili della gestione dei piani di sviluppo rurale e la Commissione:
 - la Commissione definisce gli elementi comuni (in consultazione con gli Stati Membri) (articolo 42 § 2)
 - il livello regionale/nazionale è competente per l'esecuzione delle valutazioni (in consultazione con la Commissione) (articoli 43 § 2; 44 § 3)
2. Elementi che devono essere previsti in tutte le valutazioni:
 - specifici del piano: quesiti complementari con criteri e indicatori (articolo 44 § 1)
 - elementi comuni: quesiti comuni con criteri e indicatori (incentrati sugli effetti più che sulle misure)(articoli 42 § 2; 44 § 1)
3. Grado di armonizzazione differenziato per le varie parti del processo di valutazione:
 - approccio coordinato per la valutazione di determinati risultati/impatti che è lecito aspettarsi da un gran numero di piani
 - di norma, nessuna armonizzazione metodologica (raccolta dei dati, analisi), ma un requisito di qualità (articoli 40, 42 §, 44 § 4 e 45 § 3)
 - una certa armonizzazione nella stesura delle relazioni (per consentire alla Commissione di elaborare una sintesi a livello comunitario) (articolo 45 § 3)
4. Una leggera distinzione tra le valutazioni *intermedia* ed *ex-post* nel modo in cui vengono applicati gli elementi comuni (in particolare gli indicatori) (articolo 44 § 2).

² Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80).

2.2. ELEMENTI COMUNI A TUTTI I PIANI

2.2.1. Uso degli elementi comuni

Tutte le domande del questionario valutativo comune sono corredate di criteri di giudizio e indicatori che sono parte integrante del questionario stesso (articolo 42 § 2). Il valutatore indipendente deve quindi applicare l'insieme di questi elementi comuni ogniqualvolta siano pertinenti in relazione alle azioni ammissibili e al contesto di un particolare piano. In caso contrario, è necessaria una spiegazione motivata (articolo 44 § 1).

Un quesito, con i relativi criteri e indicatori, non è pertinente quando non è stato attuato un intero capitolo del regolamento 1257/99, con tutte le misure ivi contenute, o una parte determinata di un capitolo, come ad esempio “zone soggette a vincoli ambientali” nel capo V. Tuttavia, tale esenzione automatica non si applica se:

- solo alcune delle azioni/misure di un capitolo non sono state attuate. Ciò si spiega con il fatto che la strategia di valutazione è incentrata sugli effetti (risultati, impatti) e non sulle misure³ (realizzazioni), e molti risultati ed impatti derivano dall'attuazione di diversi tipi di azioni (questa situazione è strettamente collegata al caso seguente);
 - può anche darsi il caso che una domanda sia pertinente, ma che non tutti i relativi criteri e indicatori siano applicabili. Di una simile ipotesi si tratterà ai punti 2.2.3 e 2.2.4;
- esistono effetti collaterali positivi, p.es. effetti del piano che rispondono agli obiettivi del regolamento 1257/99 senza essere obiettivi espliciti del piano stesso, o effetti indiretti di investimenti finalizzati ad altri scopi (p.es. *gli investimenti in nuovi edifici o attrezzature effettuati per motivi economici spesso comportano anche vantaggi ambientali, in quanto le nuove tecnologie sono generalmente più compatibili con l'ambiente di quelle preesistenti*). Anche questi effetti collaterali vanno presi in considerazione, sia perché sono pertinenti in rapporto al regolamento, sia perché ignorandoli si verrebbero a sottovalutare sistematicamente molti dei benefici della politica di sviluppo rurale. Ovviamente, gli effetti collaterali saranno esaminati in maniera molto meno meticolosa rispetto agli obiettivi fondamentali del piano (cfr. punto 2.2.4 sulla proporzionalità).
- Gli effetti auspicati sono (al momento/apparentemente) irrilevanti o difficili da misurare (cfr. punto 2.2.4)

³ Fa eccezione la domanda VI.2.C.

Riquadro 2.2 Casi in cui la gamma di effetti presi in esame dal questionario comune sembra travalicare i probabili effetti derivanti dagli strumenti e dagli obiettivi di un dato piano

Nei casi (a) - (e) riportati di seguito, gli effetti presi in esame dal questionario comune (con criteri e indicatori) sembrerebbero andare al di là degli effetti attesi dagli strumenti e dagli obiettivi di un dato piano. In alcuni di questi casi sarebbe assolutamente giustificato (cfr. articolo 44 § 1) non ricorrere ad un particolare quesito comune, in altri casi molto probabilmente no; la necessità di una spiegazione motivata di un'eventuale mancata applicazione di alcuni elementi comuni varia conseguentemente:

Caso (a): un intero capitolo del regolamento 1257/99 non è stato attuato:

mancata applicazione generalmente non problematica → richiesta breve spiegazione

Caso (b): una determinata parte di un capitolo del regolamento 1257/99 non è stata attuata:

mancata applicazione generalmente non problematica → richiesta breve spiegazione

Caso (c): alcune delle azioni/misure contenute in un capitolo del regolamento 1257/99 non sono state attuate:

mancata applicazione non automaticamente giustificata, ma può essere opportuna una certa dose di proporzionalità, cfr. punti 2.2.4 e 3.2 → richiesta spiegazione motivata

Caso (d): presenza di importanti effetti collaterali (vale a dire, effetti corrispondenti agli strumenti e agli obiettivi del regolamento 1750/99 ma non inclusi negli obiettivi del singolo piano):

mancata applicazione per lo più non giustificata, ma una certa proporzionalità è opportuna, cfr. punti 2.2.4 e 3.2 → richiesta spiegazione motivata

Caso (e): nessun effetto percepibile (al momento o apparentemente):

mancata applicazione non automaticamente giustificata, ma l'uso dell'indicatore può essere modificato in alcuni casi o potrebbero essere necessari emendamenti al piano (cfr. punto 2.2.4 e riquadro 2.4) → richiesta spiegazione motivata

Esempio riguardante i casi (c) e (d):

La qualità dell'acqua dipende da una tale varietà di azioni ammissibili che risulterebbe difficile immaginare un piano agroambientale per il quale il quesito sulla qualità dell'acqua non fosse per nulla pertinente, e poiché il capo VI è obbligatorio, è difficile immaginare una valutazione in cui tale quesito sia assolutamente non pertinente. Dunque, l'eventuale mancato utilizzo di un quesito di questo tipo richiede una spiegazione ben motivata. Tuttavia, alcuni indicatori (i più complicati) del quesito sulla qualità dell'acqua sono contrassegnati con un asterisco, per indicare che questa parte degli elementi comuni deve essere utilizzata solo per piani che si riferiscono specificamente alla tutela dell'acqua (p.es. nel caso di azioni di una certa portata in bacini imbriferi prevalentemente influenzati da allevamento e silvicoltura).

Il riquadro 2.2 presenta una serie di situazioni in cui il questionario valutativo comune prende in considerazione una gamma di effetti più ampia di quella coperta dagli strumenti e dagli obiettivi di un singolo piano di sviluppo rurale (la situazione opposta, cioè quando il piano contiene elementi che non figurano nel questionario, viene analizzata al punto 2.3.1).

2.2.2. Questionario valutativo comune

I quesiti comuni (a volte suddivisi in “sottoquesiti” su singoli aspetti di un quesito) riguardano problematiche d'interesse comunitario (articolo 44 § 1). Essi si riferiscono agli effetti di un piano (risultati, impatti) che è lecito aspettarsi in rapporto agli strumenti e agli obiettivi del regolamento 1257/99 (limitatamente agli effetti attesi nell'ambito di un numero significativo di piani).

I quesiti vertono per lo più sull'efficacia dei piani, ma indagano anche su altri aspetti chiave della valutazione ove ciò sia utile e fattibile a livello comunitario (vedi riquadro 3.1 delle Linee guida su aspetti quali pertinenza, efficacia, efficienza, utilità e sostenibilità dei risultati).

La maggior parte delle domande sono specifiche per ciascuno dei nove capitoli del regolamento 1257/99, vale a dire riguardano gli effetti delle misure ammissibili contenute in ognuno di essi. La maggior parte dei capitoli comprende diverse misure/azioni singole, per cui i quesiti saranno quasi sempre pertinenti, anche se alcune delle misure ammissibili di un capitolo non sono state attuate.

Sei domande sono trasversali, nel senso che esaminano effetti che ci si può aspettare dall'intero piano. Ciò significa che (a) valutano se l'approccio programmatico ha generato un valore aggiunto rispetto al semplice confronto dei singoli capitoli/misure; (b) prendono in esame i vantaggi sia dei beneficiari diretti

che di quelli indiretti (ciò dicasi in parte anche per le domande relative ai capi VI e IX); (c) considerano gli effetti collaterali di rilievo (vale a dire effetti secondari dal punto di vista di un particolare piano, ma rispondenti agli obiettivi comunitari del regolamento 1257/99). Infine, riassumono i principali effetti del piano in relazione agli strumenti e agli obiettivi del regolamento 1257/99. Di norma, tutte le domande trasversali dovrebbero applicarsi a quasi tutti i diversi piani.

La risposta a ciascuna domanda del questionario valutativo dovrebbe basarsi sui criteri e gli indicatori comuni e su qualsiasi altra informazione pertinente sugli impatti derivanti dall'attuazione delle azioni ammissibili. Essa non dovrebbe consistere in un'applicazione meccanica dell'indicatore e del relativo criterio: la risposta dovrà esplicitare e motivare ciascun criterio di giudizio applicato, in particolare gli indicatori comuni del piano. Vanno presi in considerazione anche tutti gli elementi specifici del piano (p.es. indicatori aggiuntivi previsti), il contesto (*fattori esogeni*) e i concetti pertinenti ai fini della valutazione, come effetti inerziali, ecc. L'esame del contesto può ad esempio contribuire a determinare gli effetti netti, o le situazioni in cui le misure hanno funzionato particolarmente bene e quelle in cui ciò non è avvenuto. Può essere opportuno differenziare alcune risposte in base ai settori o alle zone di applicazione del piano (p.es. con suddivisioni secondo *il tipo di azienda, l'età del beneficiario, l'utilizzazione del suolo* ecc.). Ciò potrebbe migliorare le risposte e agevolare il paragone tra diverse situazioni naturali o socioeconomiche nell'ambito di uno stesso piano o tra un piano e l'altro.

2.2.3. Criteri di giudizio

I criteri sono fattori decisivi per giudicare se ad un dato quesito sia possibile dare una risposta (vedi Linee guida, punto 4.3).

Alcuni quesiti comprendono più di un criterio, normalmente (a) perché la domanda è formulata in modo generico (p.es. *comprendendo sia l'erosione che l'inquinamento del suolo*) o (b) perché vengono prese in considerazione varie fasi della genesi dell'effetto auspicato (p.es. *quando l'effetto impiega molto tempo per manifestarsi o è difficile da misurare*).

Ciò significa che i criteri costituiscono una componente inseparabile dei quesiti e tutti i criteri devono essere presi in considerazione, se sono pertinenti a quanto previsto nel piano. L'uso dei criteri è un elemento molto importante per garantire la qualità delle valutazioni come previsto dal regolamento 1750/99 e, ai fini della sintesi valutativa a livello comunitario, è quindi essenziale sapere quale criterio ha contribuito all'elaborazione di una risposta.

La maggior parte dei criteri comuni sono formulati in modo da poter essere applicati in via generale per la valutazione di un gran numero di piani attuati in condizioni diverse e con mezzi e finalità differenti. Di conseguenza, la maggior parte delle volte è necessario stabilire un livello obiettivo ben definito per ciascun binomio criterio/indicatore, nell'ambito di ogni piano (cfr. punto 3.1.2 e punto 4.3 delle Linee guida). Le schede esplicative allegate contengono suggerimenti ed esempi su come determinare i livelli obiettivo per ciascun indicatore.

Solo raramente si prevede la possibilità di non considerare uno dei criteri, nel caso in cui il quesito al quale è associato sia pertinente. Tuttavia, sono previste eccezioni di questo genere, come ad esempio *il criterio 2 della domanda IX.4 ('il potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali è stato ripristinato/si è proceduto all'introduzione di strumenti di prevenzione), il quale dipende da un numero limitato di azioni ammissibili che potrebbero non essere state attuate nel quadro di un dato piano.*

2.2.4. Indicatori del piano

Lo scopo degli indicatori comuni è di segnalare se un dato criterio di giudizio è stato rispettato o meno. In genere, essi misurano risultati o impatti, ma alcuni di essi riguardano le realizzazioni, al fine di verificare che almeno i primi passi del processo di produzione degli effetti voluti/previsti siano stati messi in atto nel piano. In quest'ultimo caso, sono generalmente delle tipologie di realizzazione (p.es. “*zone soggette ad interventi intesi a ridurre gli input – di cui (a)...(b)...*””) anziché le azioni specifiche in sé (p.es. *agricoltura biologica, agricoltura integrata, ecc.*) a servire da indicatore. In questo modo si può evitare una variazione eccessiva, da un piano all'altro nell'uso di un dato indicatore. Per ragioni pratiche (costi della raccolta dati, misurabilità...), alcuni indicatori comuni hanno una portata più limitata del criterio al quale fanno riferimento, sicché a volte sarà utile integrarli con indicatori aggiuntivi a livello di singoli piani (cfr. punto 2.3.2).

La maggior parte degli indicatori sono quantitativi, anche perché ciò li rende più facilmente aggregabili a livello comunitario, ma in alcuni casi viene proposto anche l'utilizzo di ‘trends’ o altri approcci qualitativi (p.es. qualsiasi elemento utile ai fini della valutazione *semplice richiesta di una qualunque ‘prova’ disponibile*).

Sebbene gli indicatori siano parte integrante delle domande comuni (articolo 42 §2), essi possono essere utilizzati con maggiore flessibilità rispetto alle domande e ai criteri. In alcuni piani, infatti, alcuni degli indicatori valutativi comuni potrebbero essere inadatti ad indicare gli effetti per i quali sono concepiti, anche se sono formulati in modo da essere generalmente pertinenti. Il **riquadro 2.3** illustra come sia possibile ottenere tale flessibilità, mediante (a) proporzionalità nello sforzo di quantificare gli indicatori, (b) sostituzione di un indicatore con un altro indubbiamente migliore in una data situazione o (c) abbandono completo di un indicatore. Questa flessibilità non è da confondere con il caso di un indicatore che sia stato completamente abbandonato insieme al relativo quesito per i motivi (a) e (b) del **riquadro 2.2**.

La sostituzione o l'abbandono di un indicatore è accettabile per un numero limitato di indicatori nell'ambito di un piano, ma non come metodo sistematico (altrimenti la Commissione non sarebbe più in grado di elaborare una buona sintesi a livello comunitario) e in tali casi è necessaria una giustificazione. L'esigenza di flessibilità può essere solo apparente. Il **riquadro 2.4** tenta di ipotizzare una serie di situazioni in cui vi è una mancanza reale, apparente o temporanea di effetti o in cui la mancanza di effetti quantificabili è dovuta ad una grave carenza nella strategia (concentrazione) nell'ambito del piano. Da queste ipotesi si desume chiaramente come spesso sia inopportuno rinunciare semplicemente a quantificare l'indicatore comune, poiché la difficoltà incontrata potrebbe essere segno di gravi carenze nella concezione o nella gestione di un piano, sulle quali conviene indagare più a fondo.

Riquadro 2.3 Flessibilità nell'uso degli indicatori comuni

La flessibilità nell'uso di un indicatore può implicare:

- Proporzionalità nello sforzo di quantificare un indicatore (rapporto tra sforzo e utilità):
 - campioni più piccoli, casi studio ...
 - uso di coefficienti per trasformare in risultati i dati ottenuti in sede di sorveglianza
 - calcolo dell'indicatore comune solo per combinazioni chiave di azioni/misure in rapporto al contesto socioeconomico/naturale
 - uso di dati meno onerosi, purché (a) l'indicatore vi si presti e (b) non riguardi un obiettivo chiave del piano (p.es. “*chilogrammo di prodotto*” al posto di “*chilogrammo di ingrediente attivo*” per quantificare l'indicatore 1.2 della domanda VI.2.A, nei piani in cui questo indicatore non misura un obiettivo chiave)
- Sostituzione di un indicatore con un altro, che sia indubbiamente migliore in un dato contesto:
 - accettabile per un numero limitato di indicatori, ma non sistematicamente
 - è necessaria una giustificazione per tralasciare l'indicatore comune
- Abbandono completo di un indicatore, se dipende da una/poche azioni che non sono state attuate: (p.es. l'indicatore 1.1 (‘miglioramento dell'attività agricola’) della domanda IX.4, che dipende dall'attuazione di un numero limitato di misure quali l'istituzione di servizi all'agricoltura o la ricomposizione fondiaria; o l'indicatore 1.2 (‘aziende legate ad associazioni di proprietari di boschi o simili’) della domanda VIII.2.A, che dipende principalmente da un tipo di azione).
 - accettabile per un numero limitato di indicatori, ma non sistematicamente
 - è necessaria una giustificazione per tralasciare l'indicatore comune

In genere gli indicatori dovrebbero riferirsi alla stessa scala geografica del piano di sviluppo rurale. Tuttavia, può darsi che alcune azioni/misure non siano applicate nell'insieme della zona coperta dal piano (p.es. *zone svantaggiate o zone soggette a vincoli ambientali*) o perseguano obiettivi diversi all'interno della zona coperta dal piano. In questi casi, gli indicatori dovrebbero essere suddivisi al fine di determinare meglio gli effetti delle disparità intraregionali o intersettoriali e l'influenza delle azioni/misure su tali disparità (le schede esplicative suggeriscono alcune suddivisioni ed elencano le tipologie esistenti a questo scopo per ciascun capitolo).

Riquadro 2.4 Casi in cui è difficile indicare gli effetti

Gli indicatori possono sembrare difficili da applicare o insensibili (non in grado di misurare i fenomeni) quando gli effetti attesi sono (al momento o apparentemente) trascurabili o difficili da misurare per i motivi elencati ai punti (a)-(e). Il grado di flessibilità nell'uso dell'indicatore e l'intervento del valutatore variano in queste situazioni:

Caso (a): gli effetti probabilmente arriveranno, ma non si sono ancora manifestati (p.es. nella *fase intermedia*):

→ il regolamento (articolo 44 §2) prevede una flessibilità per questo problema nella *fase intermedia* (come spiegato al punto 3.1.3))

Caso (b): gli effetti sono difficili da misurare, per motivi tecnici o a causa del costo (p.es. *perché nel piano non è ben evidenziato il relativo obiettivo*):

→ la flessibilità è giustificata per un numero limitato di indicatori nell'ambito di un piano, ma non come metodo generale (cfr. riquadro 2.2 caso (e))

Caso (c): gli effetti del piano sono contrastati da fattori di contesto/esogeni sfavorevoli:

→ è importante analizzare tali situazioni per verificare se:

- l'effetto netto è positivo ma neutralizzato da una preponderanza di fattori esogeni negativi imprevedibili (la situazione dei beneficiari è migliorata rispetto a quella dei non beneficiari)
- le azioni non sono efficaci perché vengono attuate in una situazione naturale/socioeconomica avversa e imprevedibile (il valutatore dovrebbe reperire le situazioni favorevoli e raccomandare come adattare il piano o le procedure)

Caso (d): difetti intrinseci del piano [*logica di intervento inadeguata, mancanza di "concentrazione" (cioè strategia carente, p.es. se l'ammontare degli aiuti erogati è nettamente insufficiente rispetto all'entità della popolazione)*]:

→ in tali situazioni, il valutatore indipendente deve raccomandare chiaramente come migliorare la strategia del piano nella fase *intermedia* e non semplicemente rinunciare a individuare gli effetti e sorvolare tacitamente sul problema (cfr. requisito di qualità nel regolamento 1750/99)

Caso (e): carenze nella gestione del piano (p.es. *perché non sono selezionati i beneficiari più bisognosi e più suscettibili di ottenere risultati*):

→ stesse conclusioni che per il caso (d)

Va rilevato che, per taluni indicatori, la somma delle suddivisioni prescritte ("di cui...") non è pari al 100%. Può essere superiore a 100 perché si trovano combinate diverse tipologie, o inferiore a 100 perché non è possibile o utile, a livello comunitario, prevedere tutti gli eventuali elementi della suddivisione.

Il rapporto tra i principali tipi di indicatori (di sorveglianza/monitoraggio, di valutazione, di contesto) è spiegato ai punti 3.1.2 (riquadro 3.2) e 3.3.2.

2.3. ELEMENTI SPECIFICI DEL PIANO

2.3.1. Finalità ed uso degli elementi specifici del piano (strategia/obiettivi)

Gli strumenti e gli obiettivi particolari dei singoli piani si discostano inevitabilmente da quelli del regolamento 1257/99. Essi devono, comunque, conformarsi agli obiettivi fissati a livello comunitario e rapportarsi agli obiettivi generali fissati a livello nazionale/regionale nello stesso settore. Gli elementi

comuni (quesiti, criteri e indicatori) non possono abbracciare tutti gli aspetti dell'insieme dei piani: la strategia di valutazione definita dal regolamento 1750/99 (articoli 44 §1 e 45 §3) prevede che gli aspetti specifici dei singoli piani siano aggiunti nel capitolato e/o dal valutatore indipendente (il caso opposto, cioè quando il questionario valutativo comune contiene aspetti che non figurano nel piano, è stato trattato ai precedenti punti 2.2.1 e 2.2.4).

Le singole valutazioni devono dunque analizzare sia la strategia globale che gli obiettivi del singolo piano. Il valutatore deve perciò valutare il piano anche rispetto ai suoi obiettivi quantificati a livello operativo (realizzazioni), specifico (risultati) e globale (impatti). Tale quantificazione dovrebbe essere stata in gran parte completata già durante le fasi di programmazione e di valutazione *ex-ante*, come richiesto al punto 6.1, terzo capoverso dell'allegato al regolamento 1750/99.

Un altro motivo per includere gli elementi specifici di un piano è che il questionario valutativo comune pone particolarmente l'accento sugli effetti auspicati del piano. Gli effetti inattesi, eventualmente negativi, sono per natura disparati e imprevedibili, per cui il questionario in genere non ne tiene conto (fanno eccezione le domande trasversali 5 e 6).

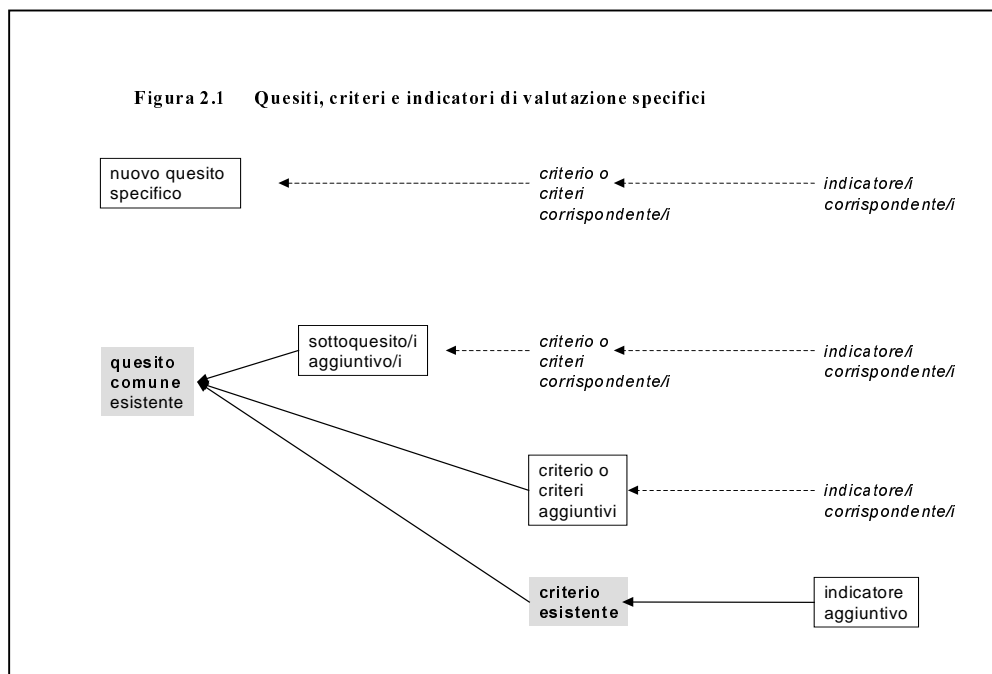
La valutazione specifica del piano deve anche comprendere un'analisi approfondita dell'efficienza (articolo 44 §2), nella misura in cui questa non è trattata dal questionario valutativo comune (cfr. punto 2.2.2.). Infine, è necessario aggiungere un livello obiettivo alla maggior parte dei criteri, come spiegato al punto 3.1.2 seguente.

2.3.2. Quesiti, criteri e indicatori supplementari

La strategia comune non prevede alcuna armonizzazione degli elementi specifici dei piani, a parte l'uso del metodo basato su quesiti, criteri e indicatori, disposto dal regolamento (articoli 44 §1 e 45 §3), e il rispetto del solito requisito di qualità.

L'uso di quesiti, criteri e indicatori specifici, in aggiunta a quelli comuni, è illustrato nella **figura 2.1** (e nella figura 4.2 delle Linee guida). Il riquadro illustra i tipi di elementi che si possono aggiungere:

- quesiti completamente nuovi (con criteri e indicatori) per analizzare effetti non presi in considerazione dalle domande comuni;
- nuovi "sottoquesiti" (con criteri e indicatori) per analizzare effetti non interamente considerati dalle domande comuni;
- nuovi criteri (con indicatori) per considerare elementi di giudizio non presi in esame dai criteri comuni;
- nuovi indicatori per esaminare informazioni non prese in considerazione dagli indicatori comuni.



3. ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DI VALUTAZIONE COMUNE

3.1. FASI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE

3.1.1. Descrizione delle fasi del processo di valutazione

Il processo di definizione degli elementi specifici del piano presuppone un processo preliminare di strutturazione per identificare gli impatti attesi da un particolare piano, in modo da poter individuare e successivamente quantificare indicatori adatti attraverso diverse modalità di raccolta delle informazioni. Queste, e tutte le altre informazioni pertinenti, devono essere analizzate (compresi i probabili rapporti causa/effetto e l'influenza del contesto; l'incrocio dei dati, ecc.) e si devono formulare giudizi sotto forma di risposte alle domande comuni e agli altri elementi valutativi. La fase finale è quella della stesura delle relazioni a vari livelli (regionale, possibilmente nazionale e comunitario).

3.1.2. Preparazione dei raffronti: situazione di partenza/livello obiettivo

Il processo di strutturazione degli elementi comuni deve essere completato a livello dei singoli piani, poiché molti dei criteri di giudizio comuni sono formulati in modo da poter essere utilizzati in un gran numero di piani (cfr. punto 2.2.3) e quindi non sono pienamente operativi senza una descrizione precisa di come effettuare il raffronto richiesto e senza una quantificazione della situazione di partenza (*l'osservazione relativa alla flessibilità nella formulazione dei criteri comuni, al contrario, significa che livelli obiettivo distinti possono essere superflui per i criteri specifici del piano, a condizione che siano formulati con sufficiente precisione per ciascun indicatore*).

Spetta alle autorità competenti fare in modo che entrambe queste operazioni vengano eseguite sin dalle prime fasi, possibilmente d'intesa con il valutatore indipendente della *fase intermedia*, se è già stato selezionato; quest'ultimo deve controllare che tutti gli obiettivi siano stati definiti in modo sufficientemente chiaro.

I raffronti possono essere temporali (prima/dopo), controfattuali (politica presente/assente) e normativi. Queste situazioni sono descritte nel **riquadro 3.1** e trattate nel capitolo 4 delle Linee guida. Questi tipi di raffronto hanno una diversa capacità di evidenziare gli effetti netti del piano e implicano requisiti diversi, in termini di risorse per la valutazione. Il raffronto con la situazione controfattuale ha il vantaggio di eliminare l'influsso di fattori esogeni. Questa situazione, ad esempio, può essere creata attraverso un paragone con i soggetti analoghi non beneficiari, che in pratica talvolta possono essere rappresentati semplicemente dalla media della popolazione (compresi i beneficiari). Questa semplificazione ovviamente non funziona se il gruppo dei beneficiari costituisce un'ingente proporzione dell'insieme potenzialmente ammissibile (*p.es. per le zone svantaggiate*), o qualora solo pochi potenziali beneficiari siano effettivamente comparabili (*p.es. per la trasformazione e la*

Riquadro 3.1 Principali tipi di raffronto

Si possono effettuare raffronti di tre tipi:

- **Temporale** (la situazione prima/dopo per i beneficiari)
Per questo raffronto occorrono informazioni sulla situazione di partenza, cioè il livello dell'indicatore prima della partecipazione di un individuo o di un'ente al piano di sviluppo. Queste informazioni dovrebbero essere raccolte normalmente nelle fasi iniziali della programmazione. La situazione di partenza a volte può essere desunta dalla valutazione *ex-ante* (p.es. dai dati raccolti per l'analisi). I raffronti puramente temporali sono sensibili ai fattori esogeni, per cui è difficile isolare l'effetto netto del piano.
- **Controfattuale** (la situazione che si sarebbe verificata in mancanza di assistenza)
Per questo raffronto occorrono informazioni sia sui beneficiari che su soggetti analoghi non beneficiari, p.es. attraverso il campionamento di informazioni/tendenze per i soggetti analoghi non beneficiari, modelli, ecc. I gruppi di soggetti analoghi spesso sono quantificabili con una certa approssimazione mediante statistiche settoriali/regionali che forniscono valori medi per intere (sotto)popolazioni, purché la percentuale dei beneficiari rispetto alla popolazione di riferimento sia sufficientemente bassa. Questo tipo di raffronto può eliminare l'influenza dei fattori esogeni e quindi consentire di determinare l'effetto netto del piano.
- **Normativo** (benchmarking o migliore prassi)
Per questo raffronto occorrono informazioni su una determinata norma, la migliore prassi ottenuta in precedenza o in altre regioni, ecc.

commercializzazione). Il raffronto temporale risulta ovviamente difficile quando gran parte della popolazione riceve da tempo aiuti più o meno simili, *p.es. tramite i precedenti programmi dell'obiettivo 5a o dell'obiettivo 5b dei Fondi strutturali*.

I suggerimenti relativi ai livelli d'obiettivo contenuti nelle schede esplicative sono esempi e raccomandazioni non obbligatori.

Il valutatore indipendente deve anche esaminare la performance del piano rispetto ai suoi obiettivi operativi, specifici e globali quantificati (corrispondenti rispettivamente a realizzazioni, risultati e impatti). I livelli obiettivo spesso possono non essere identici agli obiettivi quantificati all'interno di un piano; tali livelli servono infatti a completare i binomi "criterio/indicatore" nella fattispecie concreta del piano, per valutare la possibilità di successo di alcuni aspetti del piano stesso.

3.1.3. Distinzione tra valutazioni intermedia ed ex-post

Sin dall'avvio del programma, la strategia di valutazione integrale valutazioni *intermedia* ed *ex-post* in una strategia unificata, concentrandosi sugli effetti che la valutazione deve esaminare alla fine del ciclo di programmazione.

Tuttavia, le valutazioni *intermedia* ed *ex-post* si differenziano in termini di fattibilità (cfr. le diverse situazioni descritte nel **riquadro 2.2**) e di pertinenza. E' quanto spiegato all'articolo 44 §2, secondo cui la valutazione *intermedia* – pur attenendosi ai criteri valutativi – si concentra maggiormente sui risultati iniziali rispetto alla valutazione *ex-post*, la quale, invece, esamina soprattutto gli impatti. Potrebbe quindi rendersi necessario un uso differenziato di taluni quesiti, criteri e indicatori del questionario valutativo comune; alcune risposte potrebbero essere parziali, nella fase di valutazione *intermedia*.

Di conseguenza, qualora gli effetti auspicati non possano essere valutati appieno durante la fase *intermedia* (per l'impossibilità di quantificare gli indicatori), il valutatore indipendente dovrà:

- (a) accertare che ciò non sia dovuto a carenze in sede di elaborazione o di gestione del piano (p.es. applicando i metodi proposti alla successiva lettera (b));
- (b) adoperare metodologie per approssimazione (*proxies*), ad esempio verificando in che misura siano state intraprese le azioni iniziali del processo di genesi degli effetti auspicati;
- (c) se gli effetti non si sono ancora manifestati, il valutatore dovrà accertare che le necessarie procedure di sorveglianza e valutazione siano

Riquadro 3.2 Sorveglianza e valutazione

- La sorveglianza esamina le realizzazioni del piano (beni, servizi) fornite dai beneficiari grazie alle risorse (finanziarie, amministrative). Si tratta di un processo continuo, che si svolge nell'arco dell'intera durata del piano, con l'intento di correggere immediatamente qualsiasi deviazione dagli obiettivi operativi.
- La valutazione esamina in maniera approfondita particolari risultati/impatti in diversi momenti del ciclo di vita di un piano (*a metà percorso, ex-post*) al fine di rispondere ai quesiti valutativi. Le informazioni vengono raccolte soltanto un paio di volte nel corso del piano (campioni, casistica). Tuttavia, la valutazione si serve anche di puri indicatori di sorveglianza al fine di:

- verificare il primo passo nella catena della causalità (diversi indicatori sono tipologie di output, p.es. nel capo VI).
- ingrandire la scala degli impatti che sono stati identificati attraverso l'analisi di un campione limitato (p.es. *coefficienti che mettono in relazione output ed effetti*)
- valutare l'efficienza.

-----oo000oo-----

- Non è conveniente dal punto di vista economico raccogliere tutte le informazioni per la valutazione (su risultati, impatti) nella fase di sorveglianza perché gli indicatori specifici di quest'ultima (relativi agli input e agli output) vengono raccolti (a) con maggiore frequenza e (b) con maggiore intensità (per tutti i beneficiari) rispetto alle informazioni ad hoc necessarie per la valutazione.
- Gli indicatori di sorveglianza sono insensibili a:
 - effetti che si manifestano in una fase successiva
 - effetti che si manifestano nei confronti di beneficiari indiretti
 - effetti dipendenti dal luogo (un'unità di output ha effetti diversi in situazioni naturali e socioeconomiche diverse)
 - effetti derivanti da più output (o, al contrario, vari tipi di impatti generati simultaneamente da un solo tipo di output)

-----oo000oo-----

- Le informazioni ad hoc necessarie esclusivamente per il processo di valutazione possono essere raccolte dal valutatore indipendente (campioni, interviste, casistica), ma il valutatore non può in nessun caso assumersi la responsabilità della regolare sorveglianza (per quest'ultima non è previsto alcun cofinanziamento).

state approntate, in modo da poter rispondere in modo esaustivo ai quesiti nella fase *ex-post*.

Alcune domande del questionario comune contengono già gli indicatori adatti alla situazione di cui alla precedente lettera (b). Ciò ricorre particolarmente nel capitolo VI, dove molte domande contengono indicatori situati in diversi punti della catena di trasformazione degli input in output, risultati e impatti per i beneficiari diretti o per la comunità rurale. Le metodologie basate sull'uso di proxies possono comportare anche l'uso di dati relativi ai trends o il ricorso a informazioni qualitative.

La Commissione potrà, a tempo debito prima della valutazione *intermedia*, fornire ulteriori istruzioni circa l'approccio differenziato da applicare per le valutazioni *intermedia* ed *ex-post* conformemente agli articoli 44 §2 e 42 §2.

3.2. FONTI DI INFORMAZIONI PER LA VALUTAZIONE

Non è prescritta nessuna metodologia particolare per la raccolta dei dati, eccetto il solito requisito di qualità posto dal regolamento. La raccolta di informazioni primarie e secondarie è descritta in dettaglio al punto 5.2 delle Linee guida.

Molte informazioni possono provenire dal sistema di sorveglianza (monitoraggio) e sono sufficienti a quantificare alcuni indicatori. In altri casi, i dati della sorveglianza possono essere trasformati in indicatori d'impatto per tutti i beneficiari pertinenti, p.e. attraverso coefficienti determinati per sottogruppi di beneficiari appartenenti ad una data tipologia. Il **riquadro 3.2** illustra questo ed altri aspetti della sorveglianza in relazione agli indicatori della valutazione. Il documento sugli indicatori di sorveglianza comuni per i piani di sviluppo rurale (documento di lavoro VI/12006/00) contiene principalmente indicatori relativi alle risorse utilizzate ed alle realizzazioni.

La valutazione richiederà sempre la raccolta ad hoc di un certo numero di dati quantitativi e di informazioni qualitative tramite interviste, campioni, casi studio, ecc. Ciò forma parte dell'attività cofinanziata del valutatore, che tuttavia non può sostituirsi in nessun caso alla raccolta periodica dei dati di sorveglianza sulle risorse finanziarie utilizzate e sulle realizzazioni, che è di competenza dell'amministrazione.

In taluni casi si può applicare alla raccolta dei dati un certo grado di proporzionalità (dimensioni dei campioni, ipotesi di lavoro, uso di coefficienti desunti dalla letteratura), come spiegato al punto 2.2.4 in merito agli indicatori di programma.

Le schede esplicative suggeriscono alcune possibili fonti di dati: la RICA (Rete di informazione contabile agricola), l'indagine strutturale sull'agricoltura di Eurostat, le statistiche nazionali, ecc.).

Tali statistiche generali sono utili in particolare come indicatori di contesto, poiché non riguardano soltanto i diretti beneficiari del piano, ma un'intera regione, popolazione o settore. I suggerimenti relativi agli indicatori di contesto contenuti nelle schede esplicative sono puramente indicativi; le autorità competenti o il valutatore indipendente devono reperire le informazioni contestuali più adatte a confrontare/adequare gli indicatori di programma. Il documento sopraccitato sugli indicatori di sorveglianza comuni comprende anche un certo numero di indicatori di contesto.

Poiché la valutazione si concentra sugli effetti (anziché sulle misure), talvolta un indicatore può aiutare a rispondere a due o più domande, anche se la sua quantificazione non sarà necessariamente basata esattamente sulla stessa popolazione (p.es. l'indicatore "Riduzione degli input agricoli per ettaro (%)" è utilizzato sia nella domanda VI.1 che nella domanda VI.2.A, anche se non è necessariamente calcolato in base alle stesse zone/superfici).

3.3. ANALISI

3.3.1. Analisi degli effetti del piano

L'analisi degli effetti del piano si fonda sulle risposte al questionario valutativo (quesiti comuni e specifici del singolo piano) nonché su altri concetti valutativi usuali quali efficacia, efficienza, buone prassi, ecc., sempreché questi non siano già inclusi nel questionario comune.

L'analisi delle domande trasversali comuni, ad esempio, si baserà sui seguenti elementi:

- risposte alle domande comuni di ogni capitolo:
 - in particolare, gli indicatori desumibili dai vari capitoli riguardo al reddito, all'occupazione, all'ambiente, ecc.
 - il fatto che alcuni capitoli non contengono alcun indicatore comune per taluni effetti (p.es. *nessun indicatore ambientale comune nel capitolo III - formazione*) non significa che essi non contribuiscano alla domanda trasversale su quel particolare effetto (ma semplicemente che non era indispensabile un indicatore comune);
- considerazione sistematica degli effetti a monte, degli effetti moltiplicativi, degli effetti negativi, ecc. (a complemento degli elementi emersi dalle domande specifiche per capitolo).

La strategia di valutazione non prescrive alcuna metodologia particolare, tranne l'obbligo di rispettare il requisito generale di qualità del regolamento 1750/99, come spiegato più in dettaglio nelle Linee guida.

3.3.2. Analisi del contesto e dei fattori esogeni

Nell'ambito della valutazione a livello nazionale o regionale si dovrebbe sistematicamente analizzare l'influenza del contesto sul piano, dato che non è stata formulata alcuna domanda comune al riguardo. Si tratta di esaminare vari aspetti del contesto in cui viene attuato il piano, quali l'assetto politico-istituzionale (tra cui altre misure di sostegno, altre disposizioni normative ed organismi esistenti, oltre a quelli direttamente coinvolti nel piano) e socioeconomico (p.es. *aspetti strutturali legati a specifici comparti agricoli o, più in generale, alla situazione delle aree rurali in ambito regionale o subregionale*).

L'analisi del contesto globale del piano e della sua evoluzione mette il piano stesso in prospettiva. Per esempio, l'analisi contestuale può rivelare che un piano, nonostante abbia raggiunto i suoi obiettivi, non è più giustificato o, al contrario, che gli aiuti sono tuttora giustificati, anche se l'indicatore di programma mostra un progresso limitato rispetto agli obiettivi. Tali informazioni possono tradursi, nella fase *intermedia*, in raccomandazioni circa la necessità di potenziare o interrompere determinate misure.

Dall'analisi del contesto si possono anche trarre insegnamenti ('buone prassi') su luoghi e tempi in cui è opportuno o meno attuare una data misura.

Il contesto, costituito da fattori esogeni, è particolarmente utile per determinare gli effetti netti, in quanto gli effetti del piano possono essere completamente celati dagli effetti di forti fattori esogeni (p.es. prezzo di mercato, variazioni cicliche dell'economia, condizioni climatiche) o essere difficilmente rilevabili a causa dell'entità modesta dei finanziamenti. Il raffronto con soggetti analoghi non beneficiari (cioè il raffronto con la situazione controfattuale) può eliminare l'influenza dei fattori esogeni. Il **riquadro 3.3** elenca i tipi di situazioni che possono verificarsi per quanto riguarda l'evoluzione dei beneficiari in confronto a quella del contesto (l'esempio del riquadro presuppone che il contesto si presti al paragone, mentre a volte si dovrà ricorrere ad altri tipi di raffronto, come si è visto al punto 3.1.2).

Le schede esplicative propongono idee preliminari su alcuni fattori esogeni per ciascuna delle singole domande, ma la valutazione dovrebbe anche considerare in modo complessivo le influenze di questo tipo di fattori sull'insieme del piano.

Riquadro 3.3 Effetto netto in presenza di importanti fattori esogeni – tipologia di situazioni

CASI DI EFFETTO NETTO POSITIVO			
Situazione del beneficiario:		Contesto ^{*)} (settore, regione)...	
		migliora	peggiora
Migliora...	Più del contesto ^{*)}	Effetto netto positivo (situazione B) b %	Effetto netto positivo (situazione A) a %
	Meno del contesto ^{*)}	Nessun effetto netto positivo (situazione E)	
Peggiora...	Meno del contesto ^{*)}		Effetto netto positivo (situazione C) c %
	Più del contesto ^{*)}	Nessun effetto positivo (situazione D)	Nessun effetto positivo (situazione F)

^{*)} o altri gruppi di riferimento se non sussistono le condizioni per utilizzare il contesto come gruppo di riferimento (cfr. punto 3.1.2)

Si distinguono tre situazioni con un effetto netto positivo:

- Situazione A: la situazione migliora per i beneficiari mentre peggiora per il gruppo di riferimento
- Situazione B: la situazione migliora per entrambi i gruppi, ma in misura maggiore per i beneficiari che per il gruppo di riferimento
- Situazione C: la situazione peggiora per entrambi i gruppi, ma in misura inferiore per i beneficiari che per il gruppo di riferimento

Si distinguono tre situazioni senza effetto netto positivo:

- Situazione D: la situazione peggiora per i beneficiari mentre migliora per il gruppo di riferimento
- Situazione E: la situazione migliora per entrambi i gruppi, ma in misura inferiore per i beneficiari che per il gruppo di riferimento
- Situazione F: la situazione peggiora per entrambi i gruppi, ma in misura maggiore per i beneficiari che per il gruppo di riferimento

Conclusioni:

- Si può supporre che gli aiuti abbiano un effetto netto positivo nelle situazioni A, B, C: $(a+b+c) \%$
- Tra i casi in cui la situazione dei beneficiari è migliorata (situazioni A, B, E), solo le situazioni A e B denotano un effetto netto positivo: $a+b\%$
- In un periodo di generale miglioramento (la situazione di riferimento migliora), i beneficiari nella situazione B superano la tendenza nella rispettiva regione e periodo: $b\%$
- In un periodo di generale recessione (la situazione di riferimento peggiora):
 - i beneficiari nella situazione A hanno visto migliorare la loro situazione particolare nonostante la recessione nella rispettiva regione/settore e periodo: $a\%$
 - il peggioramento della situazione dei beneficiari nella situazione C è stato moderato in confronto al generale deterioramento nella rispettiva regione/settore: $c\%$