



Programma
di Sviluppo
Rurale PSR
Sicilia 2007-2013



**COMITATO DI SORVEGLIANZA
PSR SICILIA 2007/2013**

PALERMO 10 DICEMBRE 2008

Ordine del giorno n. 8

**Valutazione ex post del PSR
2000/2006 e informativa relativa
alla valutazione in itinere del PSR
Sicilia 2007/2013**

DIPARTIMENTO REGIONALE INTERVENTI STRUTTURALI

Premessa

L'art. 84 del Reg. (CE) n. 1698/2005 dispone che i programmi di sviluppo rurale 2007 – 2013 siano soggetti a valutazioni finalizzate a migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attuazione dei programmi stessi.

Ai sensi dell'art. 86 dello stesso Regolamento, l'Autorità di Gestione del programma e il Comitato di Sorveglianza si basano sulle valutazioni in itinere per esaminare l'andamento del programma rispetto ai suoi obiettivi, migliorarne la qualità e l'attuazione, esaminare le proposte di modifiche sostanziali e preparare la valutazione intermedia e quella ex post. L'Autorità di Gestione, inoltre, riferisce ogni anno al Comitato di Sorveglianza in merito alle attività di valutazione in itinere.

La presente relazione illustra sinteticamente le attività di valutazione in corso per il Piano di Sviluppo Rurale 2000 – 2006 e l'impostazione delle attività di valutazione per il PSR Sicilia 2007 – 2013.

1. Attività di valutazione del PSR 2000 - 2006

L'Autorità di Gestione ha dato avvio alla gara di selezione con procedura aperta attraverso bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana (GURS) n. 32 del 08/08/2008 Appendice II. Le operazioni di gara si sono concluse con l'aggiudicazione dell'appalto alla ditta Agriconsulting S.p.A. per un importo pari a Euro 157.000,00 IVA compresa.

Si prevede la consegna del Rapporto di valutazione ex post entro il 23/12/2008 e conseguentemente il rispetto dei termini per l'invio alla Commissione Europea.

Si rappresenta che, nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, l'Autorità di Gestione, tra le proposte di modifica del Programma ha inserito l'integrazione del cap. 16 par. 1 relativo alla misura 511 - Assistenza Tecnica tra le cui attività si prevede lo svolgimento del servizio di valutazione ex post del PSR 2000 - 2006

Contenuti e approcci metodologici delle analisi valutative ex-post

Le attività di valutazione ex-post sono svolte nel rispetto delle indicazioni fornite dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1257/99, e dai Regolamenti (CE) della Commissione n. 817/2004 e n. 1320/2006, dai documenti STAR VI/8865/99 "Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 con il sostegno del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia – linee guida", STAR VI/12004/00 "Questionario valutativo comune con criteri e indicatori", STAR VI/43517/02 "Guidelines for the mid term evaluation of rural development programmes 2000 – 2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund".

Secondo quanto disposto dalla già citata nota informativa della Commissione AGRI G 4/GCA D(2008) 3683, la valutazione ex post del PSR segue lo stesso approccio adottato per la valutazione intermedia. Le linee guida che la Commissione ha stabilito per la valutazione intermedia, la batteria di domande valutative, i criteri e gli indicatori definiti per la valutazione intermedia sono applicati anche alla valutazione ex post.

Le attività di indagine ed analisi per l'elaborazione del rapporto di valutazione ex post del PSR Sicilia 2000 – 2006 sono quindi una prosecuzione logica ed operativa delle attività corrispondenti e già svolte nella fase di valutazione intermedia (rapporto al 2003 e suo aggiornamento al 2005) e utilizzando come principale base informativa la banca dati contenuta nel documento "Raccolta e predisposizione dati per la valutazione finale (ex post)".

La valutazione ex post del PSR Sicilia 2000 - 2006 comporta principalmente l'esecuzione delle seguenti attività:

- a) l'aggiornamento e l'ulteriore sviluppo e l'approfondimento delle analisi già svolte nelle fasi intermedie (2003 e 2005) sulla base degli ulteriori risultati ed impatti manifestatisi

successivamente. Ciò comporta, per singola misura, sia l'analisi dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi del Piano con riferimento all'utilizzazione delle risorse finanziarie impiegate, sia l'aggiornamento alle risposte ai quesiti valutativi comuni. Con riferimento alla Misura E, tenuto conto che in fase di valutazione intermedia non si è potuto procedere all'esame degli effetti della stessa in quanto la sua attuazione è avvenuta soltanto a partire dal giugno 2005, si darà risposta ai relativi quesiti valutativi comuni previsti dalla metodologia comunitaria in assenza dei risultati della valutazione intermedia;

- b) la "ricomposizione" unitaria degli elementi di conoscenza ed analisi ricavati nella verifica dei risultati e degli impatti specifici delle singole Misure di intervento, finalizzata all'analisi degli impatti globali del PSR. Ciò, al fine di fornire risposta ai due quesiti valutativi "trasversali" alle Misure (definiti nella metodologia comunitaria di riferimento: Doc STAR VI/12004/99), pertinenti al PSR Sicilia 2000-2006, ovvero il n. 5 "In che misura il Piano ha contribuito alla tutela e al miglioramento dell'ambiente?" e il n. 6 "In che misura le disposizioni attuative hanno contribuito a massimizzare gli effetti auspicati dal Piano?".
- c) la formulazione di conclusioni e le "raccomandazioni" per migliorare l'efficacia delle successive forme di intervento per lo sviluppo rurale. Tali conclusioni e "raccomandazioni" hanno come principale "destinatario" il PSR Sicilia 2007-2013 al fine della sua attuazione e/o di una sua eventuale revisione.

Il Rapporto di Valutazione ex post si articola nelle seguenti parti:

- Introduzione: descrive ed analizza le caratteristiche e le relazioni reciproche tra i due principali "contesti" di riferimento della valutazione: la struttura e logica interna del PSR e i "bisogni" del contesto territoriale e settoriale di intervento, verificandone le dinamiche evolutive avvenute nel corso del periodo di programmazione.

- Approccio metodologico: espone sinteticamente il disegno di valutazione, l'analisi, la raccolta e la fonte dei dati, le tecniche di risposta ai questionari valutativi nonché le problematiche che si sono dovute affrontare e la qualità ed affidabilità dei risultati ottenuti.

- Presentazione ed analisi delle informazioni raccolte: costituisce la parte principale della relazione di valutazione ex-post. Presenta un'articolazione coerente con quella utilizzata nel Rapporto di valutazione intermedia (e nel suo aggiornamento) al fine di poter eseguire anche confronti temporali. Assumendo come "oggetto" sia le singole linee di intervento che il Piano nella sua interezza, le analisi riguardano:

- l'analisi concernente gli input finanziari e amministrativi con particolare riguardo alla spesa prevista, alla spesa effettivamente sostenuta e all'efficacia finanziaria;
- l'analisi concernente le misure e i relativi output;
- l'efficacia (in relazione agli obiettivi del PSR) e l'efficienza (in relazione alle risorse umane, tecniche e finanziarie impiegate) delle procedure e dei sistemi organizzativi utilizzati da parte della Regione Siciliana per l'attuazione del PSR;
- la descrizione quali-quantitativa dei risultati, degli impatti specifici e degli impatti globali del PSR, in risposta ai quesiti valutativi comuni;
- "sintesi e raccomandazioni", comprendenti una sintesi e un commento degli effetti determinati dalla specifica linea di intervento in relazione agli obiettivi specifici e strategici, nonché proposte, suggerimenti ed indirizzi per il miglioramento della programmazione ed attuazione di tale componente delle politiche di sviluppo rurale.

- Conclusioni: sono riepilogati i risultati del processo di valutazione e, in base a questi, formulati dei giudizi sintetici in merito alla coerenza, pertinenza, rilevanza, utilità, efficacia,

efficienza degli interventi realizzati. Le conclusioni e le raccomandazioni riguardano gli effetti del PSR nel suo insieme e per le specifiche Misure attuate.

Inoltre, viene fornito un giudizio circa l'effettivo contributo degli interventi al raggiungimento degli obiettivi della politica comunitaria sullo sviluppo rurale.

- Allegati: negli allegati sono incluse le raccolte analitiche e complete dei dati raccolti ed elaborati, gli strumenti di rilevazione utilizzati (questionari etc.), i documenti specifici prodotti per gli approfondimenti di particolari tematiche o linee di intervento, le fonti informative secondarie utilizzate, le tecniche di raccolta dei dati nell'ambito di indagini ad hoc, le modalità di organizzazione ed esecuzione delle interviste a testimoni privilegiati o a panel di esperti, la definizione e le modalità di quantificazione delle diverse categorie di indicatori utilizzati, le procedure e le tecniche per l'analisi dei dati e per la formulazione delle risposte ai quesiti valutativi, eventuali documenti tabellari e cartografici elaborati e non inclusi nel rapporto.

2. Attività di valutazione del PSR Sicilia 2007-2013

L'AdG ha provveduto con risorse umane interne all'Amministrazione alla definizione del sistema di valutazione del PSR Sicilia 2007 – 2013 del quale di seguito viene riportata l'impostazione con riferimento al Piano di valutazione in itinere del PSR 2007 – 2013 ed alle strutture preposte all'attività.

2.1 Il Piano della valutazione in itinere del PSR Sicilia 2007-2013

La valutazione in itinere include tutte le attività di valutazione da effettuarsi nel corso dell'intero periodo di programmazione, comprese le valutazioni ex ante, intermedia ed ex post, nonché qualunque altra attività connessa alla valutazione che si ritenga utile per migliorare la gestione del programma. Questo presuppone la redazione di un Piano che preveda l'interazione tra tutte le attività che dovranno essere intraprese per soddisfare le esigenze conoscitive dell'Autorità di gestione, del partenariato del PSR Sicilia 2007-2013 e della Commissione Europea

Finalità della valutazione in itinere

L'attività di valutazione del PSR si articolerà su base poliennale secondo le seguenti fasi:

- valutazione in itinere
- valutazione intermedia (valutazione in itinere del 2010)
- valutazione ex-post (valutazione in itinere del 2015).

La valutazione in itinere viene condotta per tutta la durata del Programma a partire dall'annualità 2008 e ne analizza principalmente i risultati. In particolare risponde alle seguenti funzioni:

- esaminare l'andamento del PSR rispetto ai suoi obiettivi, mediante gli indicatori di risultato ed eventualmente di impatto;
- migliorare la qualità del PSR e la sua attuazione;
- esaminare le proposte di modifiche sostanziali del PSR;
- preparare la valutazione intermedia ed ex-post.

La valutazione intermedia, con scadenza prevista nel 2010, e la valutazione ex-post con scadenza prevista nel 2015, come specificato dal citato art. 86, analizzano il grado di utilizzazione delle risorse, l'efficacia e l'efficienza della Programmazione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), il suo impatto socioeconomico e sulle priorità comunitarie. Esse esaminano il grado di raggiungimento degli obiettivi del PSR e traggono conclusioni utili per la politica di sviluppo rurale. Individuano, inoltre, i fattori che hanno contribuito al successo o all'insuccesso del PSR, tra l'altro sotto il profilo della sostenibilità, e rilevano le buone pratiche.

Domanda di valutazione

L'aspetto più rilevante del Piano è "la domanda di valutazione" intesa come l'insieme delle priorità valutative e degli aspetti che dovranno essere oggetto dell'analisi del valutatore indipendente e rispetto ai quali il valutatore stesso dovrà fornire delle risposte.

La "domanda di valutazione" è esplicitata nella necessità di:

- ricostruire la logica dell'intervento e, quindi, verificare la coerenza tra fabbisogni e obiettivi, nonché con gli indicatori proposti per la valutazione;
- quantificare il set di indicatori di output, risultato e impatto proposto nel Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione;
- quantificare il set aggiuntivo di indicatori previsti nel PSR e dal Valutatore, al fine di poter cogliere aspetti più di dettaglio delle azioni finanziate dal programma;
- rispondere, anche in termini qualitativi, ai quesiti valutativi, comuni (paragrafo 8 della Nota B – Linee Guida per la valutazione) e specifici (scaturiti dall'analisi della domanda valutativa svolta dal "gruppo interdipartimentale valutazione"), che saranno parte integrante del capitolato tecnico.

Inoltre nella domanda valutativa devono essere compresi ambiti di approfondimento individuati in sede VAS con particolare riferimento a:

- raggiungimento degli 8 obiettivi di sostenibilità ambientale individuati nel Rapporto Ambientale della VAS;
- rispetto delle raccomandazioni e proposte per le varie misure al fine di minimizzare gli eventuali effetti negativi e massimizzare quelli positivi (allegato E del Rapporto Ambientale).

Reperimento dei dati e delle informazioni e metodologie di analisi

Le analisi della valutazione in itinere dovranno essere realizzate utilizzando:

- a. dati primari rilevati dal valutatore, di norma tra i beneficiari diretti o indiretti del PSR, attraverso interviste, questionari e altri strumenti di raccolta predisposti dallo stesso, secondo quanto necessario per la determinazione degli indicatori di risultato e di impatto e per una migliore comprensione degli effetti del programma;
- b. dati secondari che potranno derivare dal monitoraggio, dalle informazioni di carattere qualitativo disponibili, da informazioni disponibili in altre banche dati, da informazioni derivanti da ricerche già effettuate, da statistiche ufficiali, ecc..

I modelli e le tecniche di elaborazione dei dati potranno essere di tipo quantitativo, qualitativo e quali-quantitativo. Nel calcolo degli impatti, ad esempio, potranno essere utilizzati modelli econometrici, matrici input-output etc. Fatta salva l'autonomia del valutatore, il disegno della valutazione dovrà rispettare le indicazioni di massima contenute nel QCMV.

Criteri di giudizio

I criteri di giudizio da utilizzare nell'esercizio della valutazione (efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza, sostenibilità, rilevanza, utilità, sinergia, addizionalità, equità, ecc.) verranno stabiliti in base alla pertinenza alle domande valutative ed ai relativi indicatori, nonché alla necessità di determinare gli eventuali effetti degeneranti rispetto alla strategia del programma, in termini di spiazzamento e *deadweight*. In ogni caso questi criteri saranno esplicitati dal valutatore indipendente nel "progetto di valutazione" che i soggetti concorrenti per l'affidamento del servizio presenteranno in sede di gara nell'offerta tecnica, e saranno definiti, insieme ad altri contenuti di carattere metodologico ed operativo, nel rapporto sulle "condizioni di valutabilità" redatto nella fase preliminare dell'attività di valutazione.

Quantificazione e aggiornamento degli indicatori del Programma

Ai fini della efficacia del monitoraggio e della valutazione occorre garantire la quantificazione degli indicatori del programma. In assenza di dati quantitativi si procederà alla elaborazione di giudizi qualitativi basati anche su esperienze e valutazioni passate.

Come previsto nel Manuale del QCMV, nell'ambito delle attività del valutatore indipendente dovrà essere inclusa la quantificazione di indicatori di risultato e di impatto.

Tale attività dovrà essere eseguita anche per le operazioni che hanno riguardato le spese in transizione.

Si evidenzia che per la quantificazione di alcuni indicatori di impatto di carattere ambientale relativi alla biodiversità (ripristino della biodiversità, conservazione di habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale), a livello nazionale si sta valutando la possibilità di attivare il supporto dell'INEA nell'ambito della Rete Rurale Nazionale.

Se necessario (nelle more delle relazioni strategiche biennali al 2010, 2012 e 2014, nel caso di modifiche sostanziali del programma o della disponibilità di nuovi dati a livello appropriato) il valutatore indipendente dovrà procedere all'aggiornamento degli indicatori iniziali del programma.

Definizione dei prodotti e tempistica

Gli esiti delle attività di valutazione da parte del valutatore indipendente dovranno essere contenuti in documenti specifici.

Come previsto dall'articolo 82, paragrafo 2, lettera d) del Regolamento (CE) n. 1698/2005, un riepilogo delle attività di valutazione in itinere, andrà inserito nella Relazione annuale sullo stato di attuazione del Programma che l'Autorità di Gestione presenterà alla Commissione entro il 30 giugno di ogni anno.

È prevista una valutazione completa delle misure e del programma nel 2010 (valutazione intermedia), nel 2012 (aggiornamento della valutazione intermedia) e nel 2015 (valutazione ex post). Queste valutazioni risponderanno a tutte le domande del questionario comune e a quelle specifiche al programma, e formuleranno un giudizio sul grado in cui le misure e il programma avranno raggiunto globalmente i loro obiettivi e avranno contribuito alla realizzazione degli obiettivi definiti nella strategia nazionale e in quella comunitaria. Il rapporto di valutazione intermedia ed il suo aggiornamento dovranno anche indicare se sarà necessario apportare modifiche al programma.

I documenti valutativi (rapporto di valutazione intermedia, suo aggiornamento e rapporto della valutazione ex-post) saranno integrati da un progetto per la redazione di materiale divulgativo che potrà essere utilizzato dall'Amministrazione. Infatti si prevede l'organizzazione di iniziative (convegni, seminari, workshop etc.) destinate alla disseminazione dei risultati delle valutazioni effettuate ed al confronto tra gli addetti ai lavori, i beneficiari degli interventi ed altri portatori di interessi.

2.2 Le strutture preposte

Al fine di favorire un'interfaccia qualificata e costante dell'Amministrazione con il valutatore indipendente e governare i processi tecnici e amministrativi relativi all'esercizio di valutazione è stato necessario individuare le seguenti strutture:

- valutatore indipendente;
- strutture dell'AdG per la valutazione (*Nucleo di valutazione per gli investimenti in agricoltura e per lo sviluppo rurale*);
- Gruppo di lavoro interdipartimentale coordinamento e raccordo operativo tra i Dipartimenti per il PSR Sicilia 2007 – 2013.

Il Valutatore indipendente

Ai sensi dell'art. 84 del Reg. (CE) n. 1698/2005 le valutazioni dei programmi di sviluppo rurale sono effettuate da valutatori indipendenti. L'individuazione del valutatore indipendente del PSR Sicilia 2007 – 2013 sarà fatta con un bando pubblico di cui si prevede la pubblicazione entro la fine di dicembre 2008.

L'Autorità di Gestione

Ai fini delle attività valutative l'AdG assicura:

- l'impostazione del sistema di monitoraggio del PSR Sicilia 2007-2013;
- la verifica della qualità dei dati di monitoraggio ed il loro aggiornamento costante sul sistema;
- il raccordo con l'Organismo pagatore AGEA;
- la raccolta di dati specifici per misura, presenti sul sistema di monitoraggio o sul portale SIAN.

L'AdG si avvale del *Nucleo di valutazione per gli investimenti in agricoltura e per lo sviluppo rurale*, previsto al capitolo 16 del PSR Sicilia 2007 – 2013 ed inserito all'interno del Dipartimento Interventi Strutturali. Tale Nucleo sarà composto da professionalità interne all'Amministrazione in grado di garantire competenze nel campo della valutazione, integrate da professionalità esterne in possesso di idonei requisiti e selezionate con procedura di evidenza pubblica.

Il Nucleo di valutazione assicura:

- la raccolta delle esigenze conoscitive dell'Autorità di Gestione e degli altri attori coinvolti nella programmazione, e la loro sintesi nella proposizione di domande valutative;
- la gestione dei rapporti sotto il profilo tecnico e metodologico con il valutatore indipendente del PSR, compresa la fornitura di dati e informazioni necessarie allo svolgimento delle attività valutative;
- il collaudo delle attività realizzate dal valutatore indipendente;
- la collaborazione con l'Autorità Ambientale nelle attività di valutazione del PSR;
- l'interlocuzione con i rappresentanti del Sistema nazionale di valutazione dello sviluppo rurale;
- l'interlocuzione e collaborazione con il Nucleo Regionale di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento Regionale della Programmazione anche ai fini del Piano di Valutazione della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013;
- l'assistenza e il supporto all'Amministrazione nella valutazione e selezione di programmi e progetti proposti nell'ambito del PSR;
- la realizzazione di attività di rilevazione ed analisi di indicatori economici, sociali e territoriali anche attraverso la predisposizione e diffusione di appositi strumenti;
- la realizzazione di attività di raccolta, aggiornamento e diffusione di metodologie di programmazione, monitoraggio e valutazione con la produzione interna di studi e linee guida;
- la realizzazione di eventuali attività di valutazione per conto dell'Autorità di gestione (autovalutazione).

Il Gruppo di lavoro interdipartimentale coordinamento e raccordo operativo tra i Dipartimenti per il PSR Sicilia 2007 - 2013

E' stato costituito con D.D.G. n. 727 del 14 maggio 2008 allo scopo di assicurare un raccordo operativo tra i Dipartimenti dell'Assessorato Agricoltura e Foreste in relazione all'attuazione del PSR.

Con riferimento alla attività di valutazione è stato costituito, insieme ad altri Gruppi tematici, un "Gruppo di lavoro interdipartimentale per la definizione del sistema di valutazione per il PSR Sicilia 2007 – 2013" coordinato dal suddetto Gruppo di coordinamento attraverso periodiche riunioni.

Oltre alle strutture sopra descritte sono coinvolte nelle attività di valutazione l'Autorità ambientale e il Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo rurale.

L'Autorità Ambientale

Secondo quanto previsto nel PSR Sicilia 2007-2013, l'Autorità Ambientale, individuata nel Dipartimento Regionale Territorio e Ambiente della Regione Siciliana coopera con le strutture competenti durante l'intera fase di attuazione, monitoraggio e valutazione del Programma, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Il Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo rurale

Il Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo rurale è la struttura di riferimento per le attività di sostegno, di indirizzo e di proposta metodologica finalizzate a migliorare la capacità di valutazione dei PSR.

Il sistema è coordinato dal MIPAAF e supportato da INEA nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale; le attività di valutazione a livello di programma saranno dunque affiancate da studi ed approfondimenti tematici e metodologici, iniziative di cooperazione e scambio di buone pratiche, valutazioni di sintesi a livello nazionale e comunitario.

L'INEA ha già avviato la costituzione di gruppi di lavoro specialistici, a cui partecipa l'esperto INEA della postazione regionale della Rete Rurale, nell'ambito del progetto "Supporto alla realizzazione di un Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione" (azione 1.1.2 della RRN) e delle linee di attività:

- c) Partecipazione alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione unitaria e coordinamento con le attività promosse in tale ambito e *Organizzazione della valutazione on going*;
- j) Implementazione del sistema di monitoraggio.

La presenza di una postazione regionale della Rete Rurale Nazionale, dedicata al supporto delle attività di monitoraggio e valutazione migliorerà il trasferimento delle conoscenze e delle informazioni tra la Task force "monitoraggio e valutazione" della RRN e l'Autorità di gestione del PRS Sicilia.

Si rappresenta inoltre che dal mese di ottobre 2008 l'AdG è coinvolta nella Rete Europea di valutazione dello Sviluppo Rurale (European Evaluation Network for Rural Development), nell'ambito della quale ha partecipato al Focus Group "Analisi dei fabbisogni legati alla valutazione dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013", organizzato in collaborazione con la Rete Rurale Nazionale Italia 2007-2013.