

SERVIZIO DI VALUTAZIONE AL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE DELLA REGIONE SARDEGNA 2014/2020

CIG 71348497A6 CUP E24B17000050009



LA TEORIA DEL CAMBIAMENTO DEL PSR SARDEGNA 2014-2020

I RISULTATI DI UN ESERCIZIO DI CONDIVISIONE

V. 1.0

Cagliari, dicembre 2019



Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – l'Europa investe nelle zone rurali



Repubblica Italiana



Regione Autonoma de Sardigna - Regione Autonoma della Sardegna

PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE 2014-2020

Valutazione al Programma di Sviluppo Rurale della Regione Sardegna 2014/2020

LA TEORIA DEL CAMBIAMENTO DEL PSR SARDEGNA 2014-2020 - I RISULTATI DI UN ESERCIZIO DI CONDIVISIONE

Versione 1.0– dicembre 2019

SOMMARIO

1	FINALITÀ DELL'ESERCIZIO	5
2	LA TEORIA DEL CAMBIAMENTO	5
3	LE MODALITÀ DELL'ESERCIZIO DI CONDIVISIONE	6
4	I RISULTATI DELL'ESERCIZIO	7
5	LA TEORIA DEL CAMBIAMENTO DEL PSR	10
6	CONCLUSIONI E FUTURI SVILUPPI	16

1 FINALITÀ DELL'ESERCIZIO

Il servizio di valutazione indipendente del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Sardegna è stato avviato il 18 aprile 2019.

Per previsione del Capitolato, l'analisi delle condizioni di valutabilità e il disegno di valutazione, sono stati predisposti nei primi quarantacinque giorni.

Inevitabilmente, in un periodo così breve, e sovrapposto alla preparazione della relazione di valutazione intermedia, la **strutturazione della valutazione** si è basata esclusivamente sull'analisi documentale (delle Linee guida, del Programma, dei dati di attuazione).

Una volta soddisfatti gli adempimenti contrattuali e gli impegni regolamentari, è emersa l'esigenza di individuare con maggior accuratezza la domanda di valutazione, sulla base delle peculiarità del Programma regionale ed attraverso il coinvolgimento dei soggetti in diverso modo impegnati nella sua attuazione.

È un'esigenza in termini generali condivisibile, ma occorre premettere due considerazioni.

La prima è che il quadro delle domande del Questionario valutativo comune copre pressoché per intero le aree tematiche che caratterizzano la lettura strategica di un PSR, e che le domande specifiche proposte nel Disegno integrano anche gli aspetti relativi alle modalità di attuazione. In conseguenza, l'adattamento alle caratteristiche del Programma, non è da cercare prioritariamente attraverso l'individuazione di nuove domande di valutazione, quanto piuttosto attraverso la **definizione dei criteri di giudizio** più appropriati per le domande date.

L'altra considerazione riguarda il fatto che i soggetti coinvolti portano nella discussione una conoscenza approfondita del Programma, ma non necessariamente hanno - né devono avere - chiari le finalità ed i limiti dell'attività valutativa. Una raccolta delle esigenze conoscitive da questi espresse può non essere pienamente focalizzata su temi di rilevanza valutativa.

Posto in termini più corretti, il tema appare quindi quello individuare le modalità per declinare le domande di valutazione in maniera che le risposte risultino il più possibili aderenti alle caratteristiche del Programma ed utili al suo miglioramento.

Il coinvolgimento dei responsabili dell'attuazione offre una duplice opportunità in questa direzione: da una parte aiuta a comprendere, attraverso le loro conoscenze e la loro esperienza, quali effetti ci si possano e debbano attendere dall'attuazione del Programma e, dall'altra, quali siano le loro aspettative in merito al contributo che può essere dato dalla valutazione.

L'attenzione deve allora essere posta su due aspetti centrali:

- le **aspettative** in merito agli **effetti del Programma**,
- le **aspettative** su ciò che la **valutazione** potrà dire in merito a tali effetti.

L'obiettivo dell'esercizio di condivisione realizzato è stato, dunque, di giungere a definire quanto meglio possibile gli effetti attesi del Programma e, soprattutto, di far convergere su tale visione i responsabili dell'attuazione e il valutatore. Questa è la premessa perché la valutazione sia correttamente mirata verso gli obiettivi conoscitivi più rilevanti per il programma e perché essa sia in grado di rispondere alle aspettative dei responsabili dell'attuazione (nonché della prossima programmazione).

È però essenziale che il confronto non si fermi ad enunciazioni di carattere generale, ma cerchi di cogliere i cambiamenti concreti e rilevabili che il Programma è capace di produrre.

2 LA TEORIA DEL CAMBIAMENTO

Sulla base delle considerazioni di cui sopra, si sono programmati una serie di incontri con soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione, finalizzati a raggiungere una ricostruzione condivisa della "teoria del cambiamento" del Programma vigente. O meglio, dato che gli incontri sono stati ognuno focalizzato su un diverso aspetto, alla ricostruzione delle teorie del cambiamento relative alle diverse porzioni del Programma.

La **teoria del cambiamento** è una metodologia di analisi e valutazione che descrive i processi di cambiamento attesi attraverso i nessi causali innescati da specifiche azioni.

Il processo di cambiamento viene descritto a partire da tali azioni, esplorando gli **effetti** più immediati e poi quelli più remoti attraverso i **nessi causali** che dagli uni portano agli altri.

È importante sottolineare che gli effetti analizzati devono essere espressi nei termini, appunto, di un cambiamento di uno stato materiale o immateriale, ma comunque in qualche modo rilevabile.

Ogni incontro tematico ha quindi avuto l'obiettivo di individuare i cambiamenti "concreti" che, nelle attese, sono determinati da un particolare insieme di misure ed interventi del Programma, e che a loro volta concorrono a raggiungerne gli obiettivi strategici. E, nello stesso tempo, ha esplorato i nessi di causalità che legano gli uni agli altri.

Tornando al punto di partenza, ovvero l'esigenza di affinamento del disegno di valutazione, i cambiamenti individuati sono la base per costruire i c.d. **criteri di giudizio** su cui si baseranno le risposte alle domande valutative. Se, ad esempio, tra i cambiamenti attesi vi è la riduzione dei costi di produzione delle aziende beneficiarie, allora è corretto che la valutazione indaghi se e come tale riduzione sia avvenuta, e per questa via determini l'incremento del valore aggiunto per i produttori primari, che è uno degli obiettivi strategici del PSR.

In concreto, il valutatore ha predisposto una prima ipotesi di teoria del cambiamento di ognuno degli ambiti strategici individuati, nella forma di un diagramma a blocchi la cui area centrale definiva i cambiamenti attesi da un certo insieme di misure, che indicano la strada verso gli obiettivi strategici del PSR.

3 LE MODALITÀ DELL'ESERCIZIO DI CONDIVISIONE

Il primo punto da definire è stata la suddivisione degli ambiti strategici oggetto di ciascun incontro; in questo si sono dovute contemperare due esigenze di segno opposto:

- da una parte quella di avere una rappresentazione sufficientemente ampia delle *policies* del Programma, da consentire di metterne in luce le rispettive interrelazioni,
- dall'altra di esaminare ciascun contesto in maniera adeguatamente approfondita e con il contributo di specialisti, in modo da poter sviluppare, in un tempo relativamente contenuto (tra le due e le tre ore), un dibattito non superficiale.

Sono stati quindi definiti cinque diversi ambiti tematici, che riflettono solo in parte la divisione del Programma in Priorità. Gli incontri sono stati calendarizzati tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre, con l'articolazione in tabella.

Tab. 1. Calendario degli incontri tematici

Argomento	Data	Orario
Sviluppo locale (FA 6A, 6B, 6C)	27 novembre	9.30-12.30
Capitale umano (FA 1A, 1B, 1C, 2B)	3 dicembre	10.00-13.00
Competitività e filiere (FA 2A e 3A)		14.30-17.30
Tutela dell'ambiente (FA 4A, 4B, 4C e 3B)	4 dicembre	9.30-12.30
Efficienza e lotta al cambiamento climatico (FA 5A, 5B, 5C, 5D, 5E)		14.00-17.00

Ad ogni incontro hanno partecipato **mediamente 20 persone**, per più del 40% appartenenti alla Direzione generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, alle agenzie regionali Laore (20%) e Agris (10%), al CREA, ad un GAL, all'assistenza tecnica nonché, naturalmente, al servizio di valutazione.

Ciascun incontro, della durata complessiva di due ore o poco più, è stato introdotto dal Dott. Nicola Sassu, dell'Assessorato all'Agricoltura, che ha ricordato le funzioni dell'attività valutativa ed ha illustrato brevemente il significato e gli obiettivi dell'incontro.

Successivamente, la parola è passata al valutatore, che ha spiegato lo svolgimento e le regole del workshop, chiarendo ai presenti quale fosse il contributo loro richiesto.

L'esercizio è quindi iniziato con la presentazione dell'ipotesi predisposta dal valutatore della teoria del cambiamento dell'ambito tematico oggetto dell'incontro.

Tale ipotesi è stata rappresentata su un grande foglio di carta nella forma di un diagramma a blocchi con le misure/interventi rilevanti per gli temi in esame (in basso – con la codifica del PSR), gli effetti attesi (al centro – con codifica a lettere), gli obiettivi strategici (in alto – con codifica a numeri). I blocchi sono ovviamente collegati dai necessari vettori causali.

Nella presentazione, della durata di circa 20 minuti, il valutatore ha spiegato per sommi capi i motivi delle scelte e delle ipotesi formulate, a partire dagli obiettivi strategici (che si è cercato di focalizzare e identificare in maniera più puntuale di come appaia nel Programma), per poi passare alla illustrazione delle misure ed alle motivazioni per cui risultano rilevanti, ed infine ai cambiamenti attesi attraverso cui si dovrebbero raggiungere gli obiettivi strategici.

Al termine della presentazione sono stati distribuiti ai partecipanti tre tipi di *post-it* di colori diversi, per contributi di diversa natura.

- il primo colore (verde) da utilizzare per proporre misure/interventi che non figurano nel cartellone, ma che si ritiene rilevanti per il tema in esame;
- il secondo colore (rosa) per proporre effetti attesi ma non contemplati nel cartellone (possibilmente corredati del riferimento all'intervento da cui derivano);
- il terzo (giallo) per proporre vettori causali non contemplati tra i blocchi presenti (caratterizzati dal codice del blocco di partenza e da quello di arrivo, che possono riguardare sia l'area tra primo e secondo piano, sia quella all'interno del secondo piano, sia quella tra secondo e terzo piano).

I contributi dei partecipanti, riportati in forma sintetica sui *post it* sono poi stati illustrati dai rispettivi autori ed esaminati attraverso una discussione collettiva, per poi collocarli nella posizione più appropriata sul tabellone generale.

Questa fase, utile a far partecipare e stimolare il confronto tra tutti i presenti, è servita a “razionalizzare” i contributi: mettere insieme quelli che rappresentano lo stesso concetto, dare un'interpretazione più precisa a quelli che appaiono troppo generici, ma anche sostituire o migliorare gli elementi già proposti nel cartellone.

Una volta esaminati, discussi e affissi tutti i contributi, ai partecipanti è stato richiesto di individuare, sul tabellone, i punti di maggior rilievo ed interesse, dal loro punto di vista. Per poterlo fare sono stati dati a ciascuno 4 adesivi colorati, ed è stato chiesto di affiggerli alle misure, ai cambiamenti o agli obiettivi che ritenevano prioritari, decidendo liberamente se concentrarli o distribuirli tra più elementi.

4 I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Tutti gli incontri hanno avuto un pubblico molto attento e partecipe che, senza eccezioni, ha colto appieno il senso dell'esercizio, offrendo contributi di merito sempre appropriati.

È interessante osservare che, in maniera non del tutto prevedibile, i contributi si sono distribuiti piuttosto equamente tra i tre livelli sollecitati: le misure e gli interventi, i cambiamenti attesi, i vettori causali, con una leggera prevalenza di questi ultimi.

In concreto, alcuni contributi sono stati scritti direttamente dai partecipanti mentre, in altri casi, i concetti espressi e affinati nel dibattito sono poi stati sintetizzati e trascritti dal valutatore, che si è anche fatto carico del loro posizionamento in coerenza con la logica complessiva del diagramma.

Nelle figure successive sono riportate le immagini dei cartelloni alla chiusura dell'incontro.

Fig 3. Il tabellone finale dell'incontro su "tutela dell'ambiente"

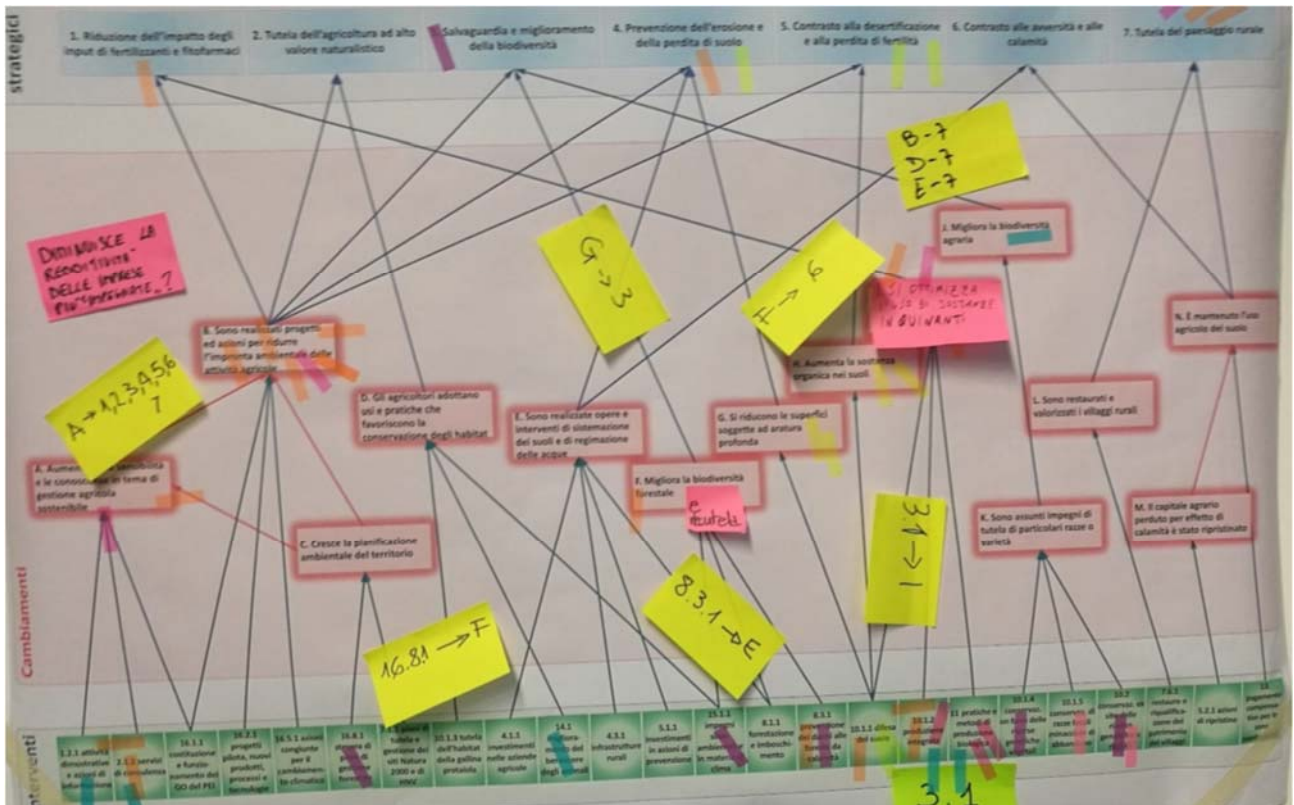


Fig 4. Il tabellone finale dell'incontro su "efficienza e lotta al cambiamento climatico"

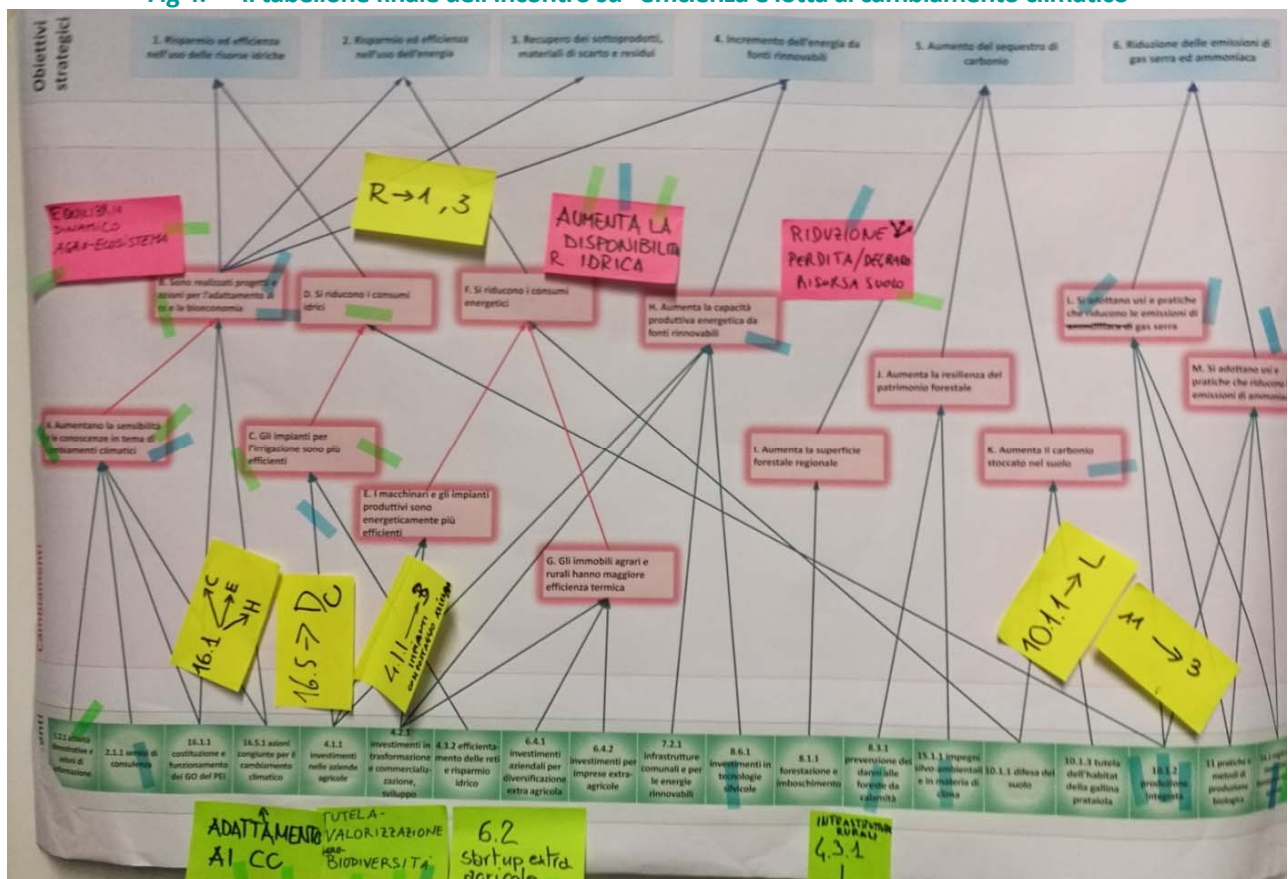
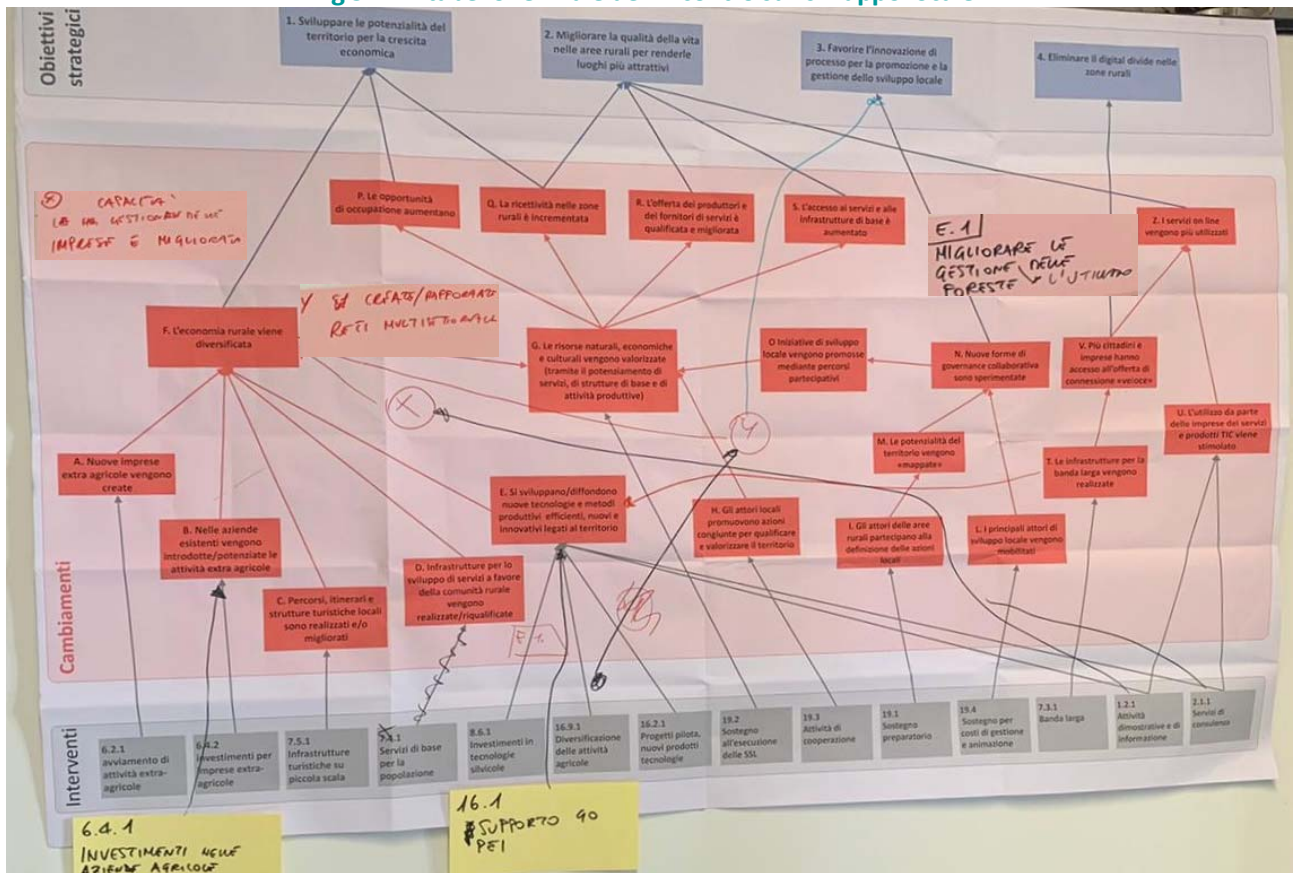


Fig 5. Il tabellone finale dell'incontro su "sviluppo locale"



5 LA TEORIA DEL CAMBIAMENTO DEL PSR

Alla conclusione degli incontri, i contributi raccolti su ciascun tabellone sono poi stati riesaminati in chiave di coerenza interna e di congruità agli obiettivi dell'esercizio.

Ad esempio è risultato fuori tema il contributo relativo alle politiche per la biodiversità espresso nell'ambito del tavolo "efficienza e lotta al cambiamento climatico" (poiché già esaminate in altri ambiti), così come sono risultati non utilizzabili, rispetto agli obiettivi dell'esercizio, i contributi relativi a politiche che non sono rintracciabili nella strategia del PSR.

Effettuato questo vaglio, i contributi restanti (quasi tutti, peraltro) sono stati incorporati in una versione più avanzata delle teorie del cambiamento, inserendo le nuove misure ed interventi, i nuovi cambiamenti attesi e i nuovi vettori.

Contemporaneamente, si è anche data evidenza agli elementi indicati dai partecipanti come più rilevanti.

Nelle figure successive, sono riportati i diagrammi risultanti da questa fase di rielaborazione e integrazione. Gli elementi (blocchi o vettori) che sono stati individuati come prioritari dai partecipanti sono evidenziati con un alone più spesso quanto più numerose sono state le preferenze espresse.

Fig 6. La teoria del cambiamento relativa all'ambito "risorse umane"

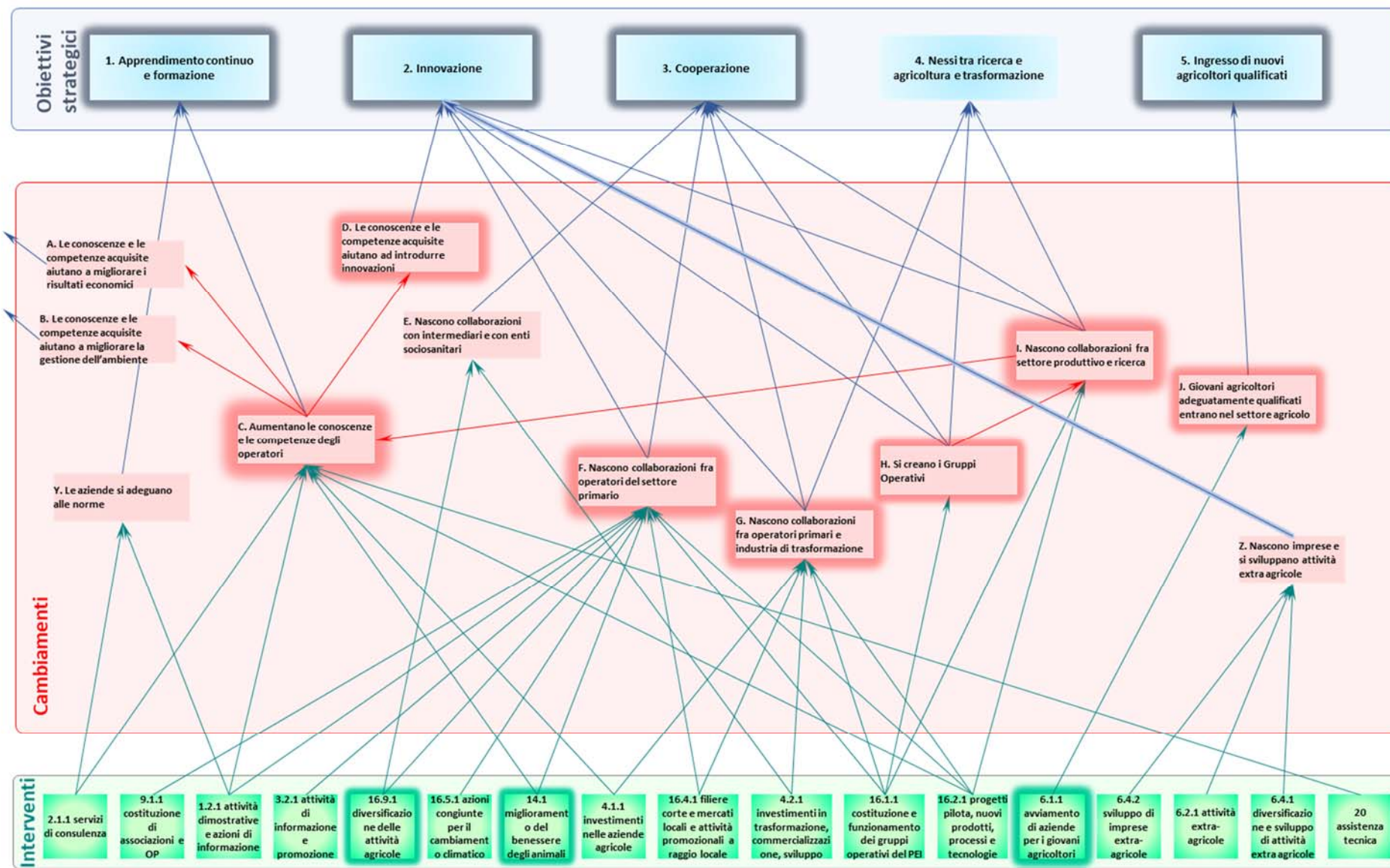


Fig 7. La teoria del cambiamento relativa all'ambito "competitività e filiere"

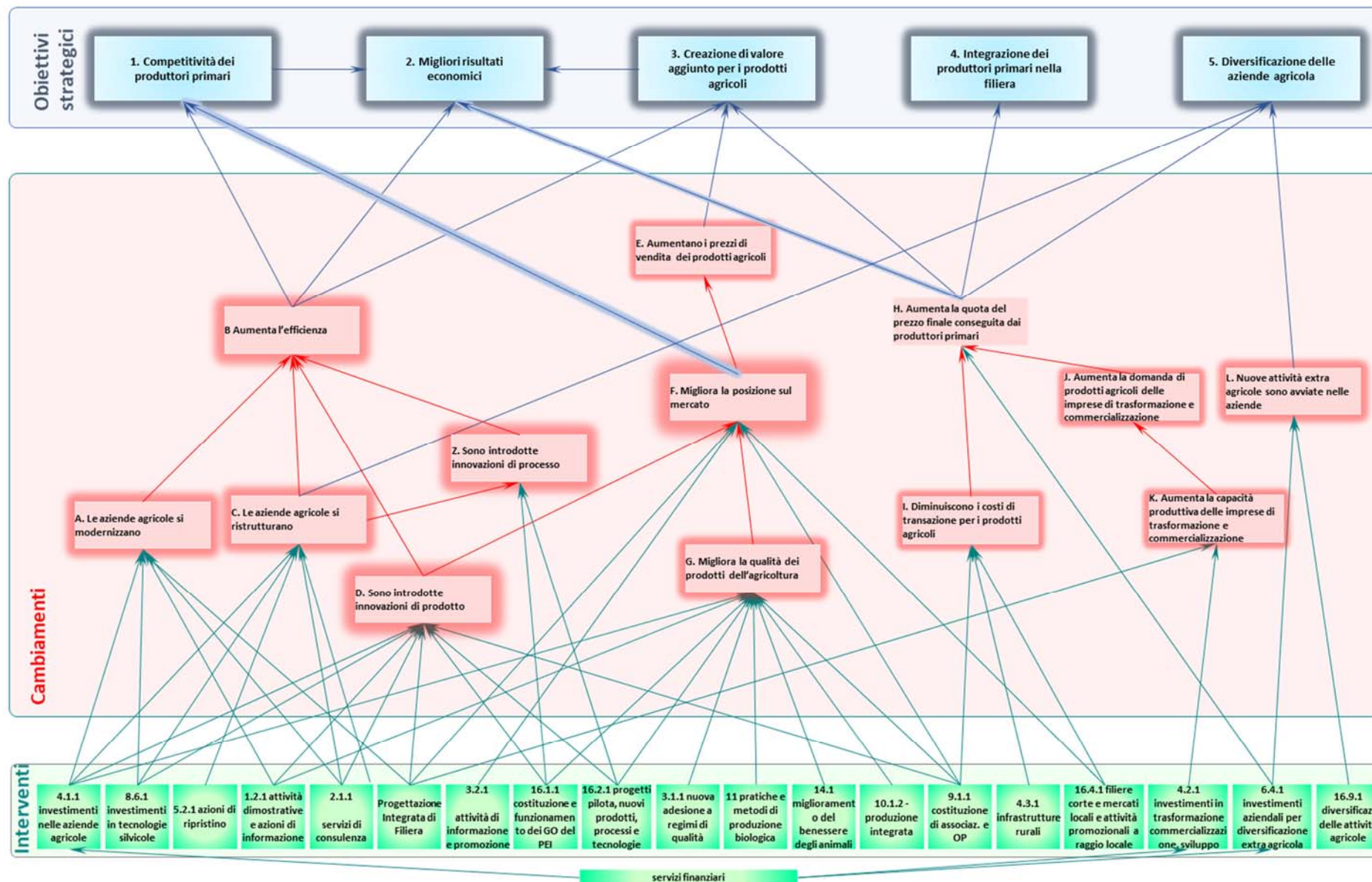


Fig 8. La teoria del cambiamento relativa all'ambito "tutela dell'ambiente"

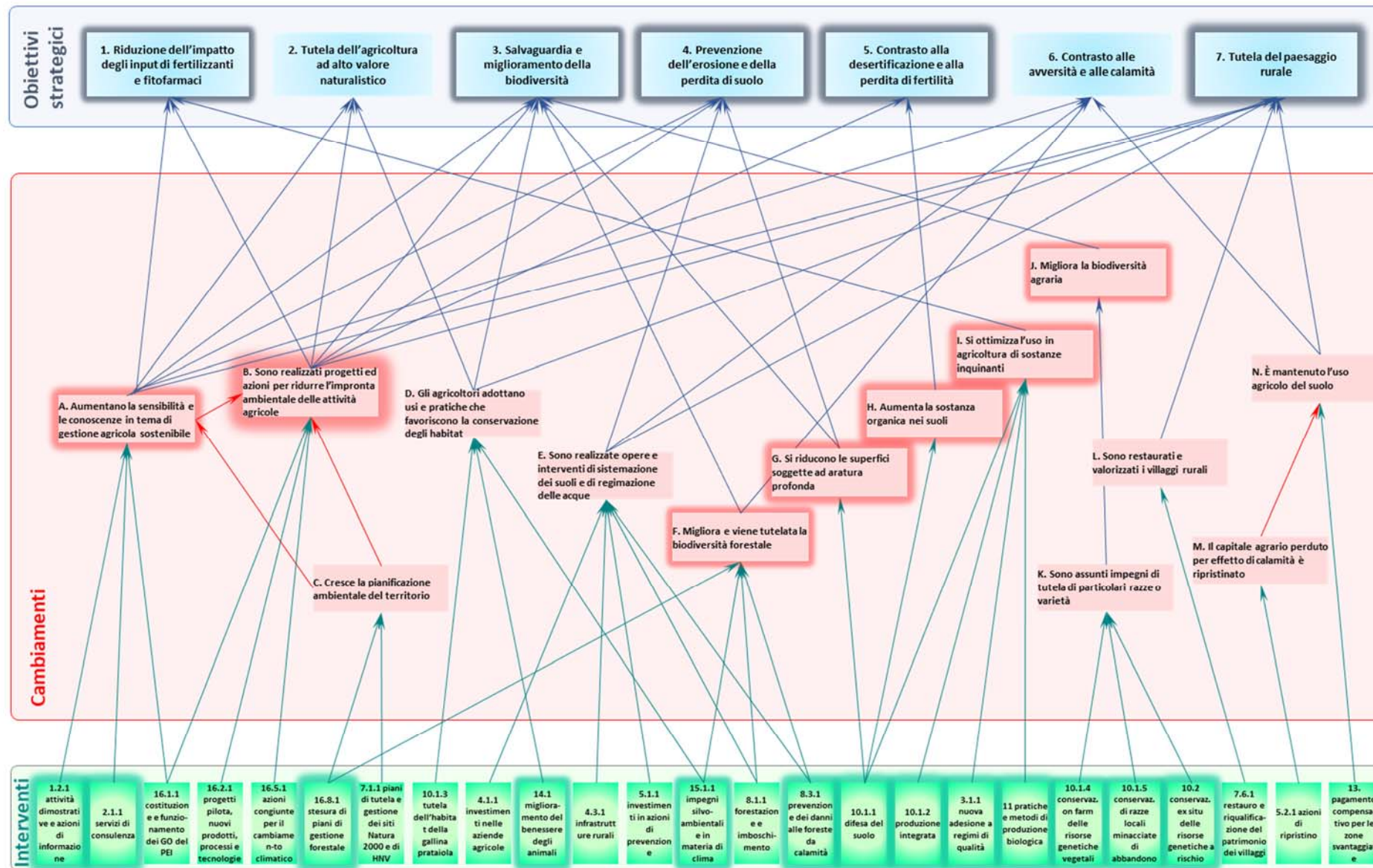


Fig 9. La teoria del cambiamento relativa all'ambito "efficienza e lotta al cambiamento climatico"

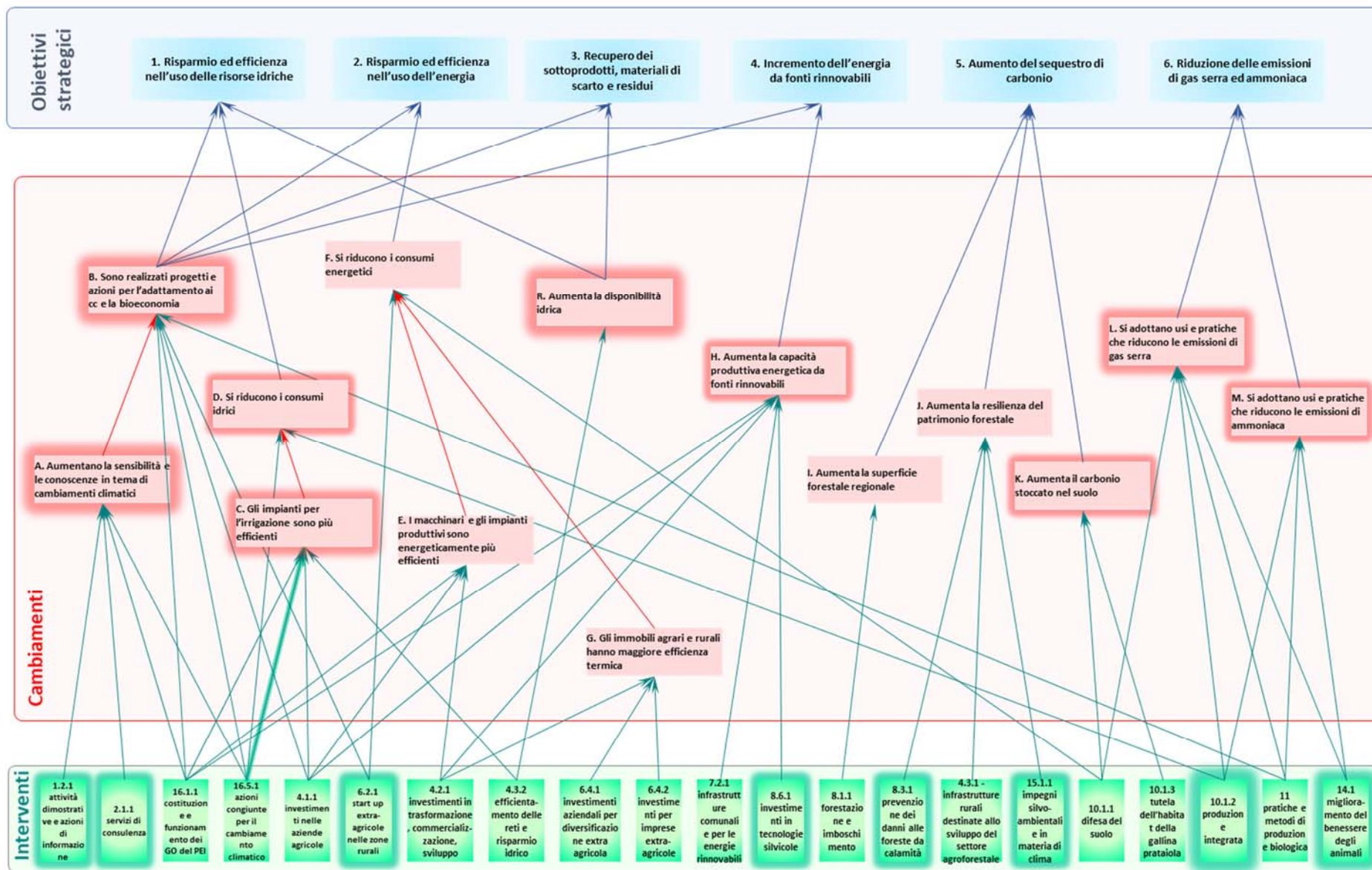
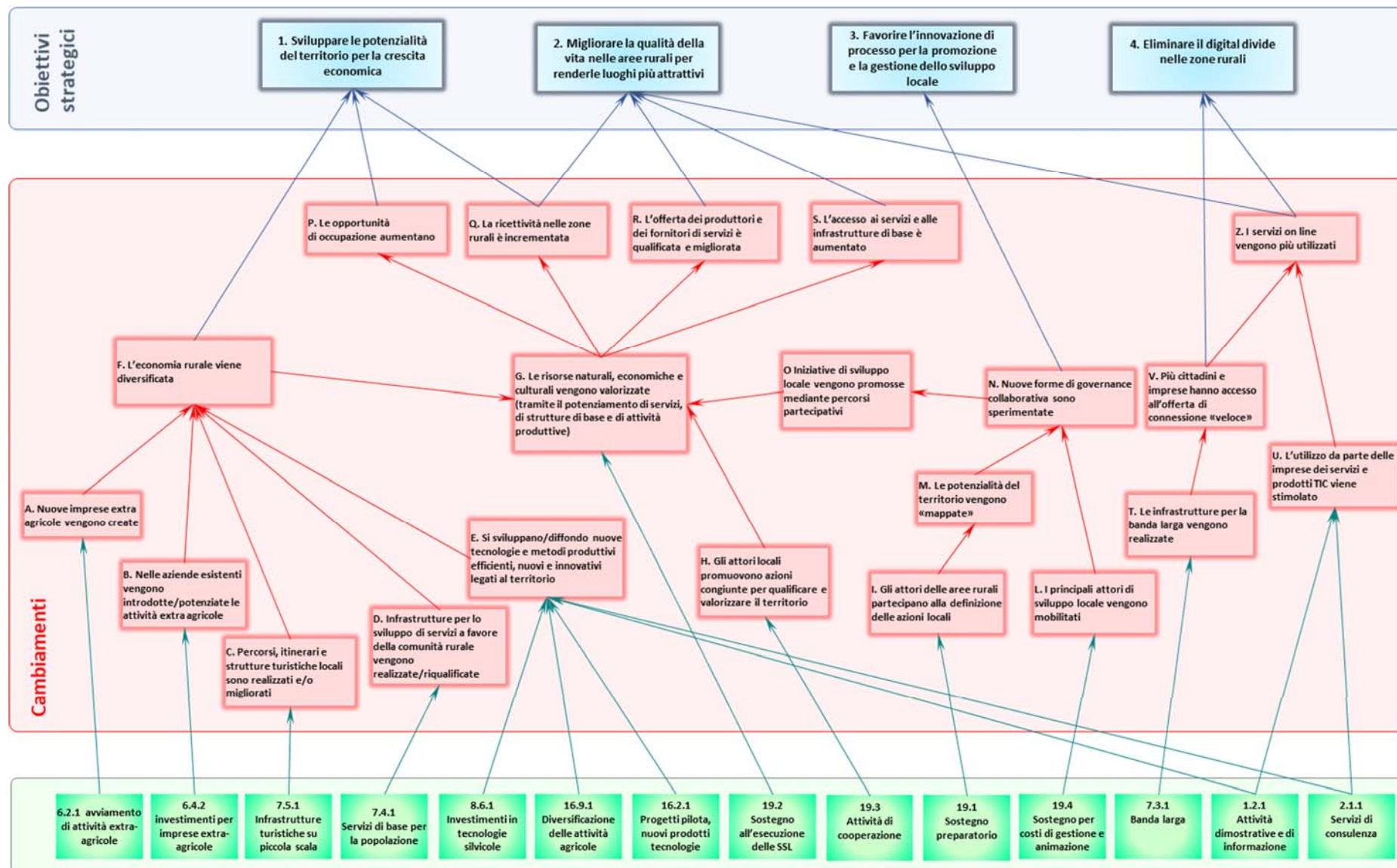


Fig 10. La teoria del cambiamento relativa all'ambito "sviluppo locale"



6 CONCLUSIONI E FUTURI SVILUPPI

Il bilancio dei cinque incontri, grazie ad una partecipazione attiva e competente, è sicuramente positivo.

L'obiettivo di mettere a punto ed affinare una teoria del cambiamento del PSR coerente e condivisa con i soggetti che meglio conoscono il Programma regionale, si può dire senz'altro raggiunto.

Ai fini della **strutturazione** dell'attività di valutazione, i risultati di questo esercizio assicurano una serie di utilità:

- i cambiamenti attesi rappresentano la base da cui ricavare (con minime rielaborazioni) i **criteri di giudizio** per rispondere ai quesiti valutativi di efficacia del Programma;
- le misure e interventi individuati per ciascun ambito strategico consentono di ridefinire, su basi ampiamente condivise, la mappa delle **misure con effetti secondari o indiretti** per ciascuna focus area (essendo la mappa degli effetti diretti sancita ufficialmente dal Programma);
- i giudizi di priorità espressi dai partecipanti forniscono un primo criterio di **ponderazione dell'interesse** che ogni diverso ambito strategico riveste, almeno presso lo specifico pubblico degli attuatori;
- i vettori individuati tracciano i **percorsi** su cui può essere opportuno indagare con l'analisi valutativa;
- il complessivo quadro logico risultante potrà fungere da guida in una **rappresentazione** e di una sintesi il più possibile **equilibrata** dei risultati e degli impatti del Programma.

In una prospettiva di **capacity building**, questo esercizio ha prodotto almeno tre tipi di effetti positivi:

- ha favorito un dibattito approfondito sugli **aspetti strategici** tra soggetti solitamente concentrati su aspetti attuativi;
- ha generato un confronto tra **punti di vista e ruoli diversi** (rappresentanti dell'assessorato, di Laore, di Agris, della Rete rurale, dell'assistenza tecnica, del CRP...);
- ha contribuito a definire e a costruire **aspettative più precise e condivise** rispetto ai risultati della valutazione da parte di coloro che ne sono tra i primi destinatari.

Molti di questi risultati meritano di essere ulteriormente elaborati e sviluppati **nel futuro**.

Innanzitutto si può ipotizzare di riproporre lo stesso percorso anche con la presenza qualificata di rappresentanti di **soggetti esterni** rispetto alle strutture che hanno già partecipato (ad esempio Argea, le università, le associazioni, gli ordini professionali, gli enti locali, ecc.), magari concentrandolo su ambiti selezionati e più specialistici.

Ciò potrebbe risultare particolarmente utile e proficuo con riferimento agli obiettivi di carattere ambientale e con un grado di definizione anche più dettagliato del livello di misura, sottomisura e intervento usato sin qui.

Vi sono poi gli sviluppi futuri rivolti a valorizzare e mettere a sistema i risultati già acquisiti, e in parte già accennati sopra. Nei prossimi mesi si dovrà, in particolare:

- rimodellare la mappa dei **contributi** diretti e indiretti **alle focus area** di misure, sottomisure e interventi,
- stabilire, tra i **vettori** individuati, una **gerarchia di rilevanza** che tenga conto della probabilità con cui il vettore si manifesta e dell'intensità del nesso causale (un aspetto più volte accennato nel corso degli incontri svolti);
- definire il **profilo temporale dei vettori** individuati, ovvero la tempestività con cui si possono manifestare gli effetti attesi dopo che gli interventi sono stati realizzati;
- individuare e definire gli **aspetti qualitativi e quantitativi (indicatori)**, che caratterizzano ognuno dei cambiamenti attesi e che danno il senso e la misura del cambiamento effettivamente conseguito.