

Guido Sali

## Le politiche agricole strutturali

---

### 1. Introduzione

L'intervento strutturale in agricoltura si avvale di due principali strumenti: la politica di sviluppo rurale e la politica di coesione. Non v'è dubbio che l'architettura della politica di sviluppo rurale abbia strette relazioni sia con l'evoluzione complessiva della PAC, di cui costituisce uno dei due *pilastri*, sia con quella della politica socio strutturale comunitaria, con cui ha avuto in passato strettissime interrelazioni e ancora oggi, sebbene goda di uno strumento finanziario dedicato e di un'ampia autonomia programmatica, condivide con essa i momenti di elaborazione programmatica e di coordinamento operativo.

La profonda evoluzione subita dalla politica di sviluppo rurale nella sua pur breve storia evidenzia come i risultati e gli effetti degli interventi dipendano strettamente sia dal grado di organicità del programma di azione sia dalle interrelazioni con gli altri interventi socio-strutturali. L'evoluzione cui la politica di sviluppo rurale è andata incontro nel corso degli ultimi periodi di programmazione è il risultato di un percorso di razionalizzazione programmatica e finanziaria basato sugli esiti di processi valutativi tendenti a misurare gli effetti degli interventi realizzati e a far emergere i nessi di causalità tra azioni intraprese e impatti generati.

È stato infatti evidenziato dalla Commissione europea (2006) e a livello internazionale (Leeuw e Vaessen, 2009; OECD, 2009) come il processo valutativo degli effetti di una politica rappresenti il percorso necessario non solo per rendere l'azione delle politiche strutturali sempre più efficace, con un uso delle risorse sempre più efficiente, ma anche per ridefinirne l'impostazione concettuale e operativa alla luce delle verifiche sulle relazioni che si instaurano tra risorse impiegate, attività realizzate, prodotti ottenuti, risultati conseguiti e impatti generati.

L'operazione di verifica e aggiustamento dei programmi di intervento coinvolge anche gli aspetti relativi al quadro macroeconomico di riferimento (Midmore *et al.*, 2010), alla multidimensionalità degli obiettivi prefissati (Kinsella *et al.*, 2010; Mortimer *et al.*, 2010) e ai collegamenti con le altre politiche (Hill e Wojan, 2010). Per questo scopo il ruolo della valutazione diventa centrale e appare fondamentale poter disporre degli strumenti valutativi idonei a dominare tutto il percorso dell'azione politica e ad avere quei ritorni informativi necessari all'evoluzione dell'azione politica, soprattutto in contesti complessi che vedono l'interrelazione tra obiettivi, strumenti, attori e geografia di intervento (Leon, 2005).

L'oggetto della presente relazione è delineare 1) come le principali politiche agricole strutturali, incentrate sullo strumento dello sviluppo rurale, si integrino nella politica economica europea e 2) quali sono le principali riflessioni che inte-

ressano il tema della valutazione nella prospettiva di un miglioramento continuo dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi.

## 2. Organizzazione delle politiche agricole strutturali

Il quadro comunitario nel quale sono calate le politiche agricole strutturali è attualmente composto principalmente dai regolamenti 1698/2005 sullo sviluppo rurale e 1083/2006 sulla politica di coesione. Il primo è rivolto allo sviluppo del settore agroalimentare e delle aree rurali, attivando una molteplicità di strumenti che possono essere ricondotti a: accrescimento del capitale umano (formazione, assistenza tecnica, ricambio generazionale); politica delle strutture agrarie; politiche per la qualità alimentare; politiche agro-ambientali; politica forestale; politiche di diversificazione produttiva e di miglioramento della qualità della vita delle comunità rurali.

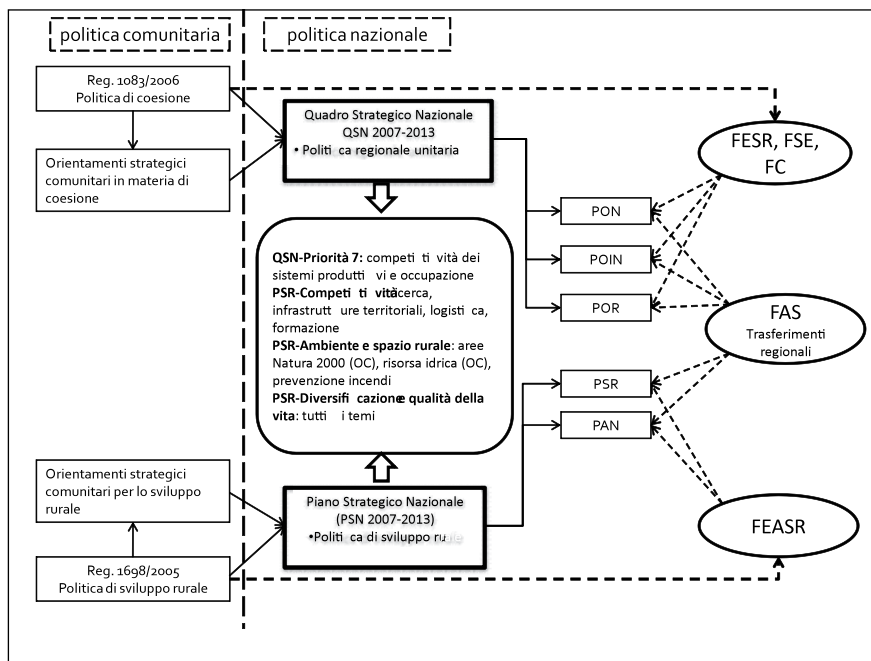
Il secondo abbraccia il complesso delle strutture economiche comunitarie, mirando a potenziare l'attrattività per investimenti e occupazione, la conoscenza e l'innovazione, il miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione, l'attenzione alla dimensione territoriale della politica di coesione (2006/702/CE).

È solo il caso di rammentare che dal 2007 il Fondo europeo per lo sviluppo rurale non fa parte dei fondi strutturali, sancendo così l'acquisizione di una nuova autonomia da parte della politica strutturale in agricoltura che conclude l'azione intrapresa con Agenda 2000 e diretta verso un decisivo ripensamento rispetto al percorso iniziato con la riforma dei fondi strutturali del 1988. Con quella riforma assistiamo infatti al trasferimento di molte tematiche legate alla politica delle strutture e allo sviluppo delle zone rurali all'interno degli obiettivi prioritari dell'azione dei fondi strutturali (obiettivi 5a e 5b, iniziativa Leader).

Il disegno finalizzato a gestire i problemi strutturali del settore agricolo e delle aree rurali in stretto coordinamento con gli strumenti di coesione cede il passo nella seconda metà degli anni '90 all'emergente riflessione intorno all'opportunità di riunire tutto ciò che riguarda il settore agricolo e il mondo rurale in un unico strumento di programmazione. Da allora il progressivo trasferimento delle azioni legate alla *ruralità* verso il nuovo strumento sullo sviluppo rurale vede in prima battuta l'inclusione dell'obiettivo 5a nel regolamento 1257/99, mentre nel successivo periodo di programmazione viene ricondotto nell'alveo dello sviluppo rurale anche l'iniziativa Leader, oltre all'eliminazione dell'ex obiettivo 2, e con essa della sua componente rurale, a favore di un generalizzato e non territorialmente delimitato obiettivo competitività, che comprende tutte le aree non ricadenti all'interno dell'obiettivo convergenza, perdendo così l'attenzione a specifiche realtà di crisi o in difficoltà.

I regolamenti, che traggono l'ispirazione di fondo dalle strategie di Lisbona e di Goteborg, individuano le linee direttrici di azione per l'impiego dei fondi comunitari e indicano ai paesi membri le modalità di integrazione a livello nazionale. Anzi è proprio a livello nazionale che viene delegato il necessario raccordo tra i due strumenti, all'atto dell'elaborazione dei documenti strategici da parte dei ministeri competenti, il ministero per lo Sviluppo economico e quello delle Politiche agricole (Figura 1).

Figura 1. Raccordo tra Politica di sviluppo rurale e politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013.



I documenti strategici (Quadro Strategico Nazionale e Piano Strategico Nazionale) elaborati per il corrente periodo di programmazione hanno trovato sul tema delle azioni strutturali per le aree rurali alcuni punti di contatto e di coordinamento. Specificamente la Priorità 7 del QSN (competitività dei sistemi produttivi e occupazione) si collega alle azioni prioritarie del PSN, a loro volta riconducibili agli assi tematici del Piano di sviluppo rurale. Riguardo all'asse competitività i temi di contatto sono relativi ai temi della ricerca, delle infrastrutture territoriali, della logistica e dell'occupazione. L'asse ambiente e spazio rurale si collega in merito agli interventi nelle aree Natura 2000, alla gestione della risorsa idrica, alla prevenzione degli incendi. Infine tutti i temi relativi alla diversificazione e qualità della vita trovano sinergie e integrazioni con la politica di coesione.

La scrittura coordinata dei due documenti nazionali si è resa necessaria non solo per la condivisione delle priorità strategiche, ma anche per demarcare gli ambiti di intervento del FESR e del FSE da un lato e quelli del FEASR dall'altro e per individuare gli ambiti di complementarità da declinare a livello nazionale e regionale.

L'architettura di intervento delle politiche strutturali appare oggi ancora non completamente definita, scontando il processo di aggiustamento e di ridefinizione dei confini tra coesione e sviluppo rurale, sia sul lato degli strumenti sia su quello delle risorse. È d'altronde abbastanza evidente che anche tutta la strumentazione legata alla valutazione non possa prescindere da questo processo e da queste interre-

lazioni. È presumibile che le evoluzioni future configurino scenari ancora differenti rispetto all'impostazione attuale, che pare suscettibile di ulteriori aggiustamenti.

Occorre a questo proposito sottolineare che la politica di coesione ha un perimetro di competenza molto vasto, comprendendo azioni orizzontali (competitività e produttività) e temi territoriali sensibili come le aree urbane. Conseguentemente l'azione sulle aree rurali diventa limitata tanto che la spesa destinata specificatamente a queste zone è circa il 15% del totale (OECD, 2009). Non solo, anche l'allocazione delle risorse appare non sempre coerente con i fabbisogni, dato che puntare su competitività e produttività spinge ad investire nelle aree più favorite ostacolando lo sviluppo di quelle meno favorite e rischiando di impoverire il capitale umano e di conoscenze legate ai contesti produttivi e territoriali di piccole dimensioni e territorialmente sfavoriti. Ancora, la complessità dei livelli decisionali e l'incerta demarcazione dei ruoli rende difficile la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche attribuendone con certezza ruoli e responsabilità.

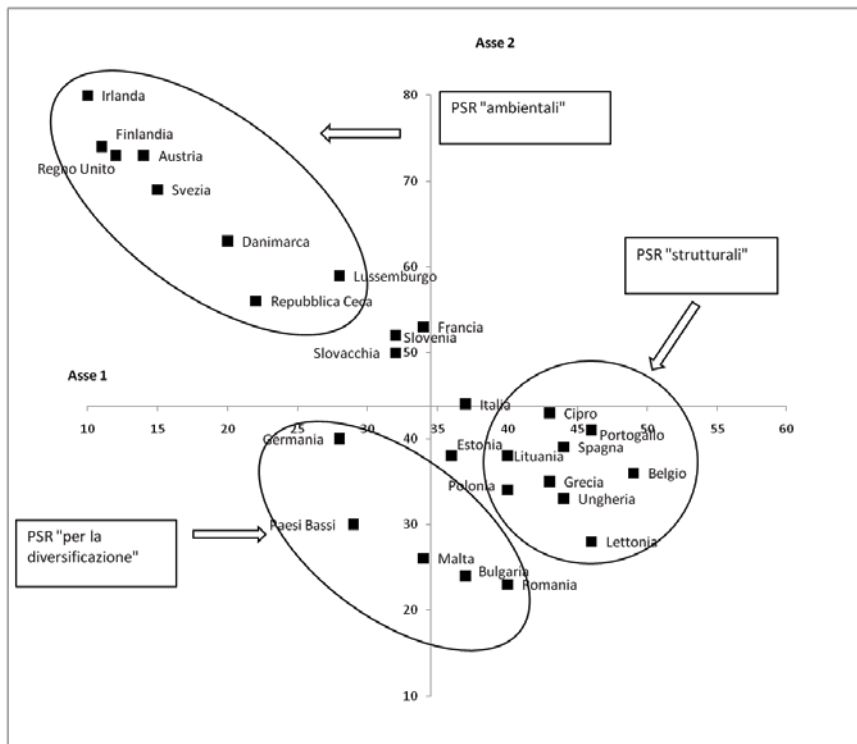
Infine la netta separazione a livello comunitario tra politica di coesione e politica di sviluppo rurale, sia nell'impostazione strategica sia nel funzionamento degli strumenti finanziari, determina rigidità in fase di programmazione, così come la logica "un fondo un programma" rischia di vanificare l'approccio integrato sperimentato con successo attraverso la metodologia Leader.

Tutte queste considerazioni portano a ritenere che la politica di sviluppo rurale non abbia ancora trovato una formula pienamente soddisfacente di intervento e che sia ancora suscettibile di ulteriori aggiustamenti, soprattutto nelle forme di integrazione e di collegamento con le altre politiche strutturali.

Per contro va osservato che il reg. 1698/2005 consente ai paesi membri di modulare l'impegno finanziario sui diversi assi tematici in modo da modellare gli interventi alle specificità territoriali e socio-economiche di ciascuna zona di intervento, sulla base delle indicazioni fornite dalle valutazioni ex-ante e dalle analisi SWOT preliminari all'elaborazione di ciascun programma. L'impostazione data nelle diverse attuazioni nazionali e regionali evidenzia una forte eterogeneità sia per quanto riguarda le misure attivate sia per le risorse finanziarie destinate a ciascun asse (Figure 2 e 3).

In ambito europeo le attuazioni nazionali mostrano come alcuni Paesi abbiano dato un'impronta fortemente caratterizzante ai programmi di sviluppo rurale. È il caso di Irlanda, Gran Bretagna, Finlandia, Austria e Svezia che riservano all'asse 2 oltre il 70% delle risorse, vestendo di "verde" i PSR nazionali. Analogamente alcuni Paesi, come Belgio, Portogallo e Lettonia, destinano oltre il 45% dell'impegno finanziario all'asse 1, evidenziando un forte impegno per gli interventi strutturali per la competitività del settore agricolo. I Paesi che riservano relativamente meno risorse ai primi due assi mostrano un maggiore impegno nell'implementazione degli assi 3 e 4 pur con evidenti differenze che riguardano le condizioni socio-economiche e quindi le finalità con cui tali assi vengono attivati. In alcuni casi l'attenzione è rivolta alla diversificazione dell'economia rurale verso nuove opportunità di reddito nel campo energetico o turistico (Germania, Paesi Bassi). In altri prevale l'azione verso il rinnovamento dei villaggi e l'attivazione di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale (Romania, Bulgaria).

Figura 2. Ripartizione delle risorse tra gli assi 1 e 2 nei Paesi membri.

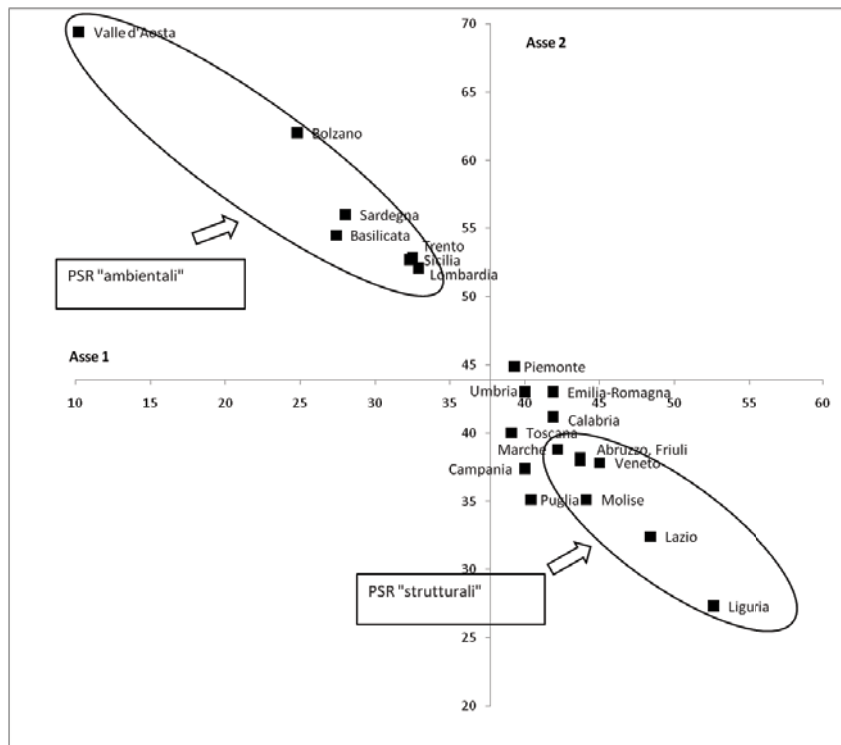


Fonte: nostra elaborazione da *Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2009*.

La politica di sviluppo rurale attuata in Italia presenta una ripartizione tra i primi due assi tematici che riflette abbastanza fedelmente l'attuazione media comunitaria: all'asse 1 è destinato il 37% e all'asse 2 il 44% delle risorse comunitarie. I programmi regionali si discostano poco dalla bisettrice che taglia il secondo e quarto quadrante, sintomo che le risorse destinate complessivamente ai primi due assi presentano poca variabilità. Ad essi vengono destinati tra il 75% e l'85% dei fondi disponibili, riservando nella generalità dei casi agli assi 3 e 4 un ruolo di secondo piano. Considerando che asse 3 e asse Leader devono impegnare almeno il 15% delle risorse ne deriva che molte regioni non si sono discostate da tale valore minimo e solo alcune hanno riservato a tali due assi almeno il 20% dei fondi (Puglia, Campania, Molise, Toscana, Valle d'Aosta, Liguria).

La forte polarizzazione sui primi due assi della politica di sviluppo rurale nelle regioni italiane esprime la tendenza a concentrare l'azione verso quelle che sono considerate le principali funzioni del settore: la produzione di beni agro-alimentari e la fornitura di servizi ambientali. Ciò a riprova che le politiche prettamente inerenti la *ruralità* stentano a farsi strada nel nostro Paese, diversamente da quanto accade in altri Paesi membri.

Figura 3. Ripartizione delle risorse tra gli assi 1 e 2 nelle regioni italiane.



Fonte: nostra elaborazione da *Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2009*.

Se a ciò si aggiunge la considerazione che la politica di coesione interviene marginalmente sulle aree rurali emerge come tali zone si trovino a dover affrontare con minori strumenti di sostegno i mutamenti della politica agricola derivanti dalle revisioni di bilancio e dalle prospettive post 2013. Anche in termini di governance lo scarso sviluppo degli assi 3 e 4 evidenzia la carenza di strumenti innovativi e idonei al tessuto socio-territoriale in cui si possono sviluppare per integrare nella politica di sviluppo rurale altre politiche apparentemente distanti (sanità, comunicazioni, energia, trasporti ecc.).

Naturalmente l'integrazione con le altre politiche presuppone l'elaborazione di programmi fortemente integrati, che esaltano da un lato la natura intersettoriale della politica di sviluppo rurale e dall'altro la complessità nell'azione di programmazione, attuazione e valutazione, sia ex-ante che ex-post.

### 3. La valutazione delle politiche agricole strutturali

Le esigenze di controllo e di verifica della spesa pubblica hanno determinato negli anni recenti un continuo approfondimento del tema della valutazione delle

politiche, con lo scopo di produrre una maggiore capacità conoscitiva intorno ai processi di decisione e di realizzazione degli interventi, individuandone le cause e le dinamiche. Questo obiettivo è in verità un momento indissolubilmente legato con la convinzione ormai acquisita all'interno dell'Ue (ma anche della generalità delle democrazie dei paesi avanzati) che l'uso delle risorse pubbliche richiede necessariamente responsabilità e trasparenza.

Le politiche pubbliche richiedono allora che siano formulati nei loro confronti giudizi motivati sul successo ottenuto nell'affrontare uno specifico problema collettivo, in modo da fornire un'adeguata giustificazione all'opinione pubblica, fornitrice attraverso il canale fiscale delle risorse utilizzate.

Va peraltro tenuto presente che il processo valutativo non è rivolto ad un unico *soggetto attuatore* delle politiche di intervento. Abbiamo cioè a che fare con un sistema decisionale che è riconducibile al concetto di "governance"<sup>1</sup>, basato su alcuni elementi qualificanti: una molteplicità di attori e differenziazione delle competenze (politiche, amministrative, economiche, sociali); una struttura di governo decentrata e frammentata (con conseguente attuazione del principio di sussidiarietà); una composizione dei rapporti tra politica e interessi particolari (economici e sociali) basata sulla rappresentanza e sull'inclusione diretta nei processi di policy making (attraverso i meccanismi di consultazione e partecipazione). Il risultato di questa impostazione è un sistema decisionale caratterizzato da un elevato grado di flessibilità e indeterminatezza e da una sostanziale destrutturazione dell'autorità. Nel sistema di governance, tipico dei processi che guidano gli interventi sul territorio, appare quindi difficile assegnare in modo preciso le funzioni e le responsabilità ai soggetti del processo decisionale e attuativo.

Alla complessità del momento decisionale corrisponde un differenziato momento valutativo, dipendente sia dall'oggetto della valutazione sia dal soggetto a cui è destinata. A questo proposito, seguendo Martini e Cais (1999), in relazione agli obiettivi conoscitivi la valutazione può assumere diversi aspetti:

- a. strumento di supporto alle decisioni di allocazione delle risorse. Questo tipo di valutazioni sono tipicamente *ex ante* e hanno il compito di orientare le scelte del soggetto pubblico in merito alla selezione dei programmi e delle misure da attivare (solitamente con metodi multi-criteri) anche attraverso la previsione degli effetti economico-finanziari (analisi costi-benefici).
- b. Strumento di valutazione dei soggetti attuatori. Questa categoria di valutazioni è principalmente rivolta al controllo dell'attività delle amministrazioni pubbliche in termini di efficienza gestionale, qualità dei servizi erogati, soddisfazione dei beneficiari ecc.
- c. Strumento di accountability. Comprende la rendicontazione nei confronti di tutti gli stakeholders, nonché della pubblica opinione, delle azioni intraprese e dei risultati conseguiti. La funzione in questo caso è prevalentemente comunicativa e ha l'obiettivo di fornire una descrizione dello sforzo profuso dal pro-

---

<sup>1</sup> Al sistema della "governance" si contrappone concettualmente quello di "government" che, a differenza del primo, si caratterizza per un'impostazione più gerarchica e meno distribuita.

- gramma di intervento e dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi iniziali.
- d. Strumento di analisi dei processi attivati (*implementation research*). In questo tipo di analisi si tratta di valutare criticamente da un lato la coerenza complessiva dei processi quale insieme organico di azioni volte al perseguimento degli obiettivi del programma e dall'altro l'insieme delle procedure avviate per rendere operativi i processi.
  - e. Strumento di stima degli effetti prodotti dalla politica. Rappresenta la valutazione della risposta data dalla politica ai problemi per i quali è stata intrapresa. Esprime quindi il processo valutativo propriamente inteso, ossia l'apprendimento (*learning*) delle relazioni causali e degli impatti tra la situazione iniziale, le azioni intraprese e le modifiche indotte al contesto economico, sociale e ambientale su cui la politica ha agito. Questa tipologia di valutazione si esprime in termini sia qualitativi che quantitativi ed utilizza un ventaglio assai vasto di metodi d'analisi (verrà approfondito nel paragrafo 4)

Gli ambiti valutativi sono evidentemente interconnessi tra loro, nel senso che l'analisi di un aspetto può derivare dai risultati dell'analisi compiuta su uno o altri aspetti. Nell'analisi dell'implementazione degli schemi agro-ambientali dei PSR Beckmann, Eggers e Mettepenningen (2009) hanno individuato stretti legami tra l'efficacia delle misure attivate e i soggetti chiamati a diffonderne l'adesione e l'attuazione. Analogamente Ilbery *et al.* (2010) hanno mostrato significative distorsioni nella selezione dei beneficiari dei contributi agli investimenti nelle aziende agricole in relazione alle capacità di autofinanziamento delle imprese stesse. In questo caso l'*implementation* appare fortemente condizionata del sistema di allocazione delle risorse.

La stima degli effetti prodotti dalla politica esprime il cuore del processo di valutazione perché consente di evidenziare sia i legami di causalità tra bisogni, mezzi e risultati, sia le eventuali correzioni da apportare nelle azioni future. Data la complessità dell'azione svolta dalle politiche strutturali, risulta sovente necessario procedere ad un processo di decostruzione e ricostruzione degli obiettivi, delle azioni e dei domini di pertinenza sia socio-economici che geografico-territoriali, per arrivare a realizzare il controllo della performance e quindi all'individuazione dei fattori di successo o di insuccesso delle scelte effettuate e dell'azione intrapresa. Rilevante in tal senso è il contributo offerto dall'"approccio sistematico", secondo cui il processo valutativo viene scomposto in 5 fasi, ognuna delle quali relativa ad uno specifico obiettivo informativo (Rossi, Lipsy e Freeman; 2003). Le fasi riguardano: 1) la valutazione dei bisogni sociali a cui l'azione intende dare risposta; 2) la valutazione della teoria su cui il programma si basa; 3) la valutazione del processo intrapreso; 4) la valutazione dell'impatto e degli effetti; 5) la valutazione dell'efficienza.

Gli stadi valutativi sono rigorosamente a cascata in quanto solo conoscendo i livelli superiori è possibile dare un giudizio su ogni fase successiva della valutazione (Martini e Sisti, 2009). Di contro il fallimento riscontrato ad un certo livello può essere attribuito tanto al livello stesso quanto ad uno o più livelli superiori. Nel caso di politiche complesse, come sono quelle di sviluppo rurale, il processo valutativo si scompone immediatamente in più filoni a partire dall'analisi dei bisogni, in relazione alla pluralità di politiche (e quindi di obiettivi) contenute nel piano.



### 3.1 Il Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione

Per la valutazione degli interventi legati al programma di sviluppo rurale la Commissione affida al Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione (QCMV) il compito di fornire una base valutativa comune a tutti i programmi realizzati nel territorio Ue (Commissione delle Comunità Europee, 2006). Il QCMV imposta il sistema di valutazione su un set di indicatori organizzati in modo gerarchico e tali da coprire tutti gli ambiti di intervento e tutti gli obiettivi del programma: obiettivi prioritari (cui corrispondono gli assi tematici), Leader, obiettivi orizzontali (strategie di Goteborg e Lisbona, pari opportunità, coesione, occupazione ecc).

Il set comune di indicatori è integrato da indicatori supplementari, che possono essere aggiunti per far fronte alle priorità nazionali e alle misure specifiche locali. Gli indicatori comuni si articolano in indicatori iniziali (consentono di realizzare l'analisi SWOT), indicatori di risorsa (finanziaria o altro), indicatori di prodotto (attività realizzate), indicatori di risultato (effetti diretti dell'intervento), indicatori di impatto (benefici complessivi del programma). Il QCMV non si limita a individuare gli indicatori da adottare, ma fornisce una guida per l'impiego degli indicatori sotto forma di *domande di valutazione* che definiscono la traccia con cui elaborare il rapporto di valutazione cui sono soggette le amministrazioni locali.

Dal confronto tra il QCMV e le possibili funzioni informative descritte sopra emerge come l'impostazione comunitaria copra tutte le esigenze informative tranne quella relativa alla "macchina organizzativa", ossia l'impalcatura amministrativa che ha in carico l'attuazione del programma (Tabella 1).

Per quanto riguarda le valutazioni ex ante, esse forniscono sia il contesto su cui agisce la politica (sulla base dei risultati dell'analisi SWOT) sia l'individuazione delle necessità di intervento. Più in dettaglio i compiti assegnati alla valutazione ex ante dal Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione della Commissione (allegato 1C) mostrano come essa sia intesa soprattutto come base per la successiva verifica del programma e non come supporto alla selezione tra alternative concorrenti. Si dichiara infatti che la valutazione ex ante ha l'obiettivo di 1) identificare e valutare i fabbisogni a medio e lungo termine; 2) identificare e valutare le mete da raggiungere; 3) identificare e valutare i risultati da ottenere; 4) identificare e valutare le lezioni del passato; 5) identificare e valutare il valore aggiunto comunitario; 6) identificare e valutare la misura in cui si è tenuto conto delle priorità comunitarie; 7) identificare e valutare gli obiettivi quantificati, segnatamente in termini di impatto rispetto alla situazione di partenza; 8) identificare e valutare la qualità delle procedure di attuazione, sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria.

La valutazione rappresenta quindi il quadro logico entro cui dare coerenza interna alla struttura complessiva del programma, ma non per valutare differenti alternative di ripartizione delle risorse tra assi e misure. Anche la ripartizione delle risorse di ciascuna misura tra i potenziali beneficiari non emerge da un quadro di priorità definito a livello di programma ma è il risultato di approfondimenti successivi realizzati in sede di attivazione delle misure con il concorso degli enti delegati (province, comunità montane). A questo processo non viene riservato al-

Tabella 1. Target valutativi previsti dal QCMV.

Esigenze conoscitive (Martini e Cais, 1999)	Indicatori iniziali	Indicatori di prodotto	Indicatori di risultato	Indicatori di impatto	Indicatori di risorsa
	(assi)	(misure)	(assi)	(economia/ ambiente)	(aspetti finanziari)
Strumento di supporto alle decisioni (valutazione ex ante)	x		x	x	x
Strumento di valutazione dei soggetti attuatori					
Strumento di accountability	x	x	x		
Strumento di analisi dei processi attivati (monitoraggio)	x	x	x		x
Strumento di stima degli effetti prodotti dalla politica	x	x	x	x	x

cuno spazio nel processo valutativo, con il risultato che le attività di selezione dei beneficiari e di ripartizione delle risorse tra essi non figura tra gli oggetti delle valutazioni ex-ante.

All'*accountability* il QCMV riserva grande attenzione, tanto che la gran parte dei rapporti di valutazione intermedia e finale sono dedicati al "rendere conto" delle cose fatte e dei prodotti ottenuti. Questo tipo di valutazione, che potremmo definire "valutazione istituzionale" si pone solitamente su un piano descrittivo, riportando per ogni misura i *prodotti* ottenuti, per ogni asse i *risultati* conseguiti e infine per gli obiettivi trasversali e le priorità comunitarie l'impatto verificato.

Anche all'*implementation research* viene dedicato un particolare sforzo che si traduce in un'intensa attività di monitoraggio per verificare annualmente come viene realizzato il processo di attuazione della politica dal punto di vista dell'evoluzione degli indicatori di prodotto e di risultato, così come dal punto di vista dell'esecuzione finanziaria.

### 3.2. I metodi di valutazione

La complessa architettura del QCMV si presta molto bene a supportare anche l'ultima funzione conoscitiva, quella orientata alla stima degli effetti prodotti dalla politica. Seguendo Rossi, Lipsey e Freeman(2003) è possibile articolare la valutazione della politica secondo le fasi precedentemente descritte e riportate in tabella 2, in cui sono evidenziate le relazioni tra gli indicatori del QCMV e le fasi previste dall'approccio sistematico.

L'orientamento comunitario, seppure con alcune approssimazioni, pare conformarsi all'approccio sistematico. Il sistema di valutazione messo in atto pone infatti particolare attenzione alle fasi 1, 3, 4 e 5, mentre rimangono indeterminati i criteri di valutazione delle basi teoriche alle quali la politica si richiama. Come già ricorda-

to, alla valutazione dei bisogni sociali è chiamata a fare luce la valutazione ex ante, anche attraverso un sistema di *indicatori iniziali* che rispondano al criterio “SMART”, devono cioè essere specifici, misurabili, attuabili, realistici e temporalmente definiti. La Commissione individua due categorie di indicatori iniziali: indicatori di contesto e indicatori legati agli obiettivi. Gli indicatori di contesto forniscono informazioni sulle condizioni socioeconomiche, demografiche, occupazionali, ambientali, geografico-territoriali, sulle strutture agricole ecc.; quelli legati agli obiettivi esprimono la *baseline* da cui misurare i progressi ottenuti dal programma. Chiaramente gli indicatori di contesto concorrono a delineare i bisogni sociali, anche se ne forniscono un profilo stilizzato e richiedono contestuali indagini analitiche.

Tabella 2. Relazioni tra il sistema di indicatori del QCMV e la valutazione secondo l’approccio sistematico.

Approccio sistematico (Rossi, Freeman e Lipsey, 2003)	Indicatori iniziali	Indicatori di prodotto	Indicatori di risultato	Indicatori di impatto	Indicatori di risorsa
	(assi)	(misure)	(assi)	(economia/ ambiente)	(aspetti finanziari)
Valutazione dei bisogni sociali	(×)				
Valutazione della teoria sottesa al programma	(×)		(×)	(×)	(×)
Valutazione del processo/ implementazione	x	×	×		
Valutazione dell’impatto/effetti	x		×	×	
Valutazione dell’efficienza/efficacia	x		×	×	×

Gli sforzi metodologici finalizzati all’ampliamento degli strumenti di valutazione delle politiche possono avvantaggiarsi enormemente dal sistema di indicatori definito dal QCMV ma non possono non basarsi su precise assunzioni di carattere teorico relative al modello economico di riferimento.

In tal senso l’azione degli economisti si è rivolta alla costruzione di modelli economici che costituiscono l’ambiente teorico di riferimento entro cui si muovono le variabili economiche su impulso, tra le altre, delle forze impresse dalle politiche pubbliche (Johnson *et al.*, 2010). Nel campo della politica di sviluppo rurale, realizzata sia mediante i programmi ad hoc sia mediante gli interventi nell’ambito della politica di coesione, l’attenzione primaria dei ricercatori viene rivolta all’analisi dell’impatto della spesa pubblica rispetto agli obiettivi generali, riconducibili alla crescita economica e alle ricadute reddituali e occupazionali. L’importanza del modello economico di riferimento dipende dal fatto che esso detta le regole di causalità lungo la catena problemi/azioni /impatto, e i processi di valutazione

possono esaminare il comportamento degli indicatori lungo la catena a diverse scale e sotto diverse angolazioni. Essendo la dimensione territoriale il tratto più significativo dei programmi di sviluppo rurale, i modelli elaborati si focalizzano prevalentemente sulla scala sub-nazionale, regionale o sub-regionale di analisi. La politica può inoltre essere valutata dal punto di vista delle diverse categorie economiche di riferimento (consumatori, produttori, contribuenti ecc.) oppure secondo aggregati macroeconomici rilevanti (crescita, occupazione, reddito) (Midmore *et al.*, 2010), oppure ancora introducendo relazioni tra variabili economiche e variabili sociali, culturali, ambientali (Kinsella *et al.*, 2010). Quest'ultimo aspetto costituisce il tratto distintivo che caratterizza le politiche di sviluppo rurale nell'Unione europea che, rispetto a quanto avviene in altri Paesi come gli Stati Uniti, presentano un livello di complessità maggiore proprio in ragione dell'importanza assunta dal ruolo ambientale e sociale in aggiunta a quello economico.

Tra i principali modelli di riferimento nella valutazione delle politiche di sviluppo rurale un posto di rilievo è occupato dai modelli di Leontief basati sia sulle tavole input-output sia sulle matrici di contabilità sociale (social accounting matrix, SAM). Nel primo caso l'accento viene posto sulle interdipendenze settoriali, nel secondo il modello tende ad includere le transazioni tra diversi soggetti del sistema, come imprese, famiglie, amministrazione pubblica (Miller e Blair, 2009). I modelli derivati da Leontief presentano il pregio della semplicità, della trasparenza e della capacità di descrivere fedelmente i caratteri dell'economia di un ambito regionale. Applicati ai programmi di sviluppo rurale consentono di evidenziare le azioni che fungono maggiormente da stimolo alla crescita dell'economia locale.

D'altro canto l'applicazione dei metodi valutativi basati sul modello di Leontief ai sistemi rurali genera sovente una sovrastima degli effetti degli interventi a causa principalmente della non linearità che in questi sistemi caratterizza il rapporto tra variazione di input e variazione di output. Analogamente l'assunzione di proporzioni fisse nei panieri di consumo delle famiglie rurali conduce a stime distorte per eccesso dell'impatto degli interventi (Johnson *et al.*, 2010).

Tra i sistemi di valutazione basati sulle matrici SAM particolarmente evoluto è il Socio-Economic Benefit Assessment System (SEBAS), realizzato dal Rural Policy Research Institute dell'Università del Missouri per conto dell'US Department of Agriculture (Robinson e Liu, 2006). Il sistema è costituito da un complesso informativo comprendente 1) un set di indicatori di beneficio, 2) le procedure per la raccolta dei dati richiesti e 3) un modello basato su una matrice di contabilità sociale interregionale per la valutazione dei programmi e dei progetti. Gli indicatori di beneficio hanno il compito di misurare e ponderare gli effetti di occupazione e reddito rendendo confrontabili risultati eterogenei (full-time vs part-time, qualità dei posti creati, settore interessato, localizzazione del lavoro ecc.). In particolare la misurazione del successo derivante da nuove opportunità economiche e occupazionali nelle aree rurali poggia su alcuni criteri quali: il contributo alla crescita del prodotto interno lordo; la rilevanza dell'impatto complessivo, comprensivo degli effetti moltiplicatori; la localizzazione e la distribuzione spaziale degli effetti; il trasferimento di attività economiche verso le aree rurali; l'incremento di produttività generato. La matrice interregionale SAM consente di localizzare gli impatti eco-

nomici e occupazionali, oltre a ridurre le sovrastime differenziando le dinamiche proprie dei territori rurali e quelle relative ai sistemi urbani.

Tra le evoluzioni subite dalla matrice di contabilità sociale meritano attenzione i modelli *computable general equilibrium* (CGE) (Kilkenny, 1999, Balamou *et al.*, 2008). Essi si differenziano dai modelli di Leontief in quanto includono il calcolo dell'elasticità della domanda e dell'offerta, riuscendo così a tratteggiare più fedelmente il comportamento dei soggetti economici in risposta agli stimoli della politica economica. Inoltre tali modelli consentono di evidenziare anche impatti di entità limitata e regionalmente delimitati.

Il già citato maggior grado di complessità dei programmi europei di sviluppo rurale, nei quali le finalità ambientali e sociali occupano un ruolo altrettanto importante delle finalità economiche, richiede l'implementazione di metodi di valutazione più articolati, anche se difficilmente la produzione di esternalità viene inclusa esplicitamente nel modello. Tra i metodi che fanno riferimento a modelli microeconomici e che cercano di valutare anche i beni pubblici si possono citare i metodi basati sulla stima delle preferenze rilevate, derivati dalla contingent valuation e dalla conjoint analysis, che trovano impiego soprattutto nell'ambito di valutazioni *ex-ante* in cui prevalgono finalità multifunzionali (Bonnieux *et al.*, 2008; Cesaro *et al.*, 2008). Decomponendo le dimensioni della valutazione, questi metodi consentono di stimare i coefficienti medi di utilità dei caratteri che compongono l'output a seconda degli scenari previsti, di classificare i soggetti interessati in base alle preferenze ed infine delineare una funzione di domanda delle esternalità attese o prodotte.

Anche i metodi riconducibili alla programmazione matematica positiva (PMP) si basano su modelli microeconomici ma si propongono di valutare gli effetti delle politiche dal lato dell'offerta. Tali metodi, indagando i processi di adattamento delle imprese agricole agli stimoli derivanti dalle dinamiche di mercato e dalle politiche di settore, consentono di verificare quali assetti settoriali o territoriali si vengono a determinare a seguito delle scelte ottimizzanti da parte degli imprenditori. Nonostante tali metodi siano stati finora prevalentemente utilizzati per analizzare gli effetti indotti dalle politiche riconducibili al primo pilastro, non mancano esperienze volte ad utilizzare tale strumento anche per valutare gli impatti derivanti dall'azione dei programmi agro-ambientali (Schader *et al.*, 2008; Judez *et al.*, 2004) o gli effetti delle politiche ambientali in agricoltura, dalla gestione delle risorse idriche (Howitt *et al.*, 2010) alle politiche per la gestione dei reflui zootecnici (Helming, 2005; Kan *et al.*, 2010). Questi metodi si prestano anche ad indagare le relazioni che si vengono a generare con le altre politiche, soprattutto in tema di ambiente e risorse, data la rilevanza assunta dalle misure agro-ambientali e forestali nei programmi di sviluppo rurale.

La complessità che caratterizza la politica di sviluppo rurale può rendere necessario adottare anche approcci multi-obiettivo e multi-criteri per poter confrontare programmi a finalità multipla o azioni che generano molteplici effetti. Tali metodi non si fondano su modelli economici ma cercano di affrontare e catturare la multiformità dell'azione di un programma sia sotto il profilo degli obiettivi perseguiti, sia per la molteplicità degli effetti prodotti, sia infine per i diversi punti di vista del corpo sociale che si confronta con esso.

Nel caso ad esempio delle misure agro-ambientali, esse racchiudono diversi obiettivi quali la protezione delle risorse naturali, il mantenimento della biodiversità, la cura del paesaggio. O ancora la politica forestale che, oltre agli obiettivi produttivi e ambientali, annovera finalità sociali, quali il miglioramento del benessere e della salute.

Si tratta molto spesso di obiettivi intangibili, con conseguenti difficoltà non solo a valutarli, ma anche a definirli compiutamente. Le analisi multi-obiettivo e multi-criteri sono riconosciute essere uno strumento particolarmente potente per affrontare questo tipo di problema e il loro impiego si è affermato in molti contesti valutativi, anche relativi agli interventi di sviluppo rurale. I vantaggi sono noti: si affranca la valutazione dalla necessità di adottare il metro monetario quale unica unità di misura; si introduce un sistema trasparente di ponderazione per confrontare i criteri su cui si basa la valutazione; può essere adottata una pluralità di ponderazioni per rispecchiare punti di vista diversi; il metodo consente l'analisi della sensitività dei risultati ottenuti per valutare la stabilità delle soluzioni e i trade off tra soluzioni alternative.

Tra le evoluzioni recenti, interessante è l'indice di impronta agro-ambientale (Agri-Environment Footprint Index, AFI), un metodo di valutazione di tipo multi-criteri che agisce a livello aziendale per strutturare e ponderare una serie di indicatori agro-ambientali che generano effetti anche a scala territoriale (Knickel e Kasperczyk, 2009). L'impiego di un approccio partecipativo che coinvolge gli stakeholders (agricoltori, amministratori, associazioni, ricercatori) consente definire uno schema di ponderazione delle diverse funzioni svolte dalle misure agro-ambientali, aggregate in tre macro-funzioni: risorse naturali, biodiversità e paesaggio. Su ciascuna delle funzioni ambientali agiscono le attività dell'azienda, che vengono a loro volta riferite a diversi ambiti di azione: colture e allevamento, infrastrutture aziendali e patrimonio naturale e culturale.

Per ciascun criterio di valutazione risultante dalla matrice vengono identificati indicatori in grado di esprimere l'effetto delle misure agro-ambientali attivate. Ciascun indicatore viene quindi ponderato gerarchizzato in base ai giudizi espressi dai soggetti interpellati. Ciò consente non solo di calcolare i risultati del programma agro-ambientale in una determinata zona, ma anche di evidenziare i singoli aspetti per i quali il programma ha avuto maggiore o minore successo.

Nonostante si renda necessario in alcuni casi effettuare integrazioni di dati, anche le valutazioni multi-criteriali traggono gran parte delle informazioni dal vasto repertorio di indicatori, sia di prodotto che di risultato, previsti dal QCMV che, anche in questo caso si rivela una preziosa base informativa su cui innestare elaborazioni complesse.

#### 4. Conclusioni

Gli interventi strutturali in agricoltura presentano una struttura complessa che deriva principalmente dalle molteplici interrelazioni che stanno alla base dello sviluppo del settore agricolo e delle economie rurali. Queste richiedono di affronta-

re congiuntamente il tema della competitività del settore agro-forestale, i collegamenti con gli altri settori produttivi, il sistema delle reti e dei servizi, la coesione e l'inclusione sociale, il contesto territoriale e ambientale.

La politica di sviluppo rurale, nonostante la comune impostazione a livello europeo, presenta una sufficiente elasticità di attuazione, tanto che la declinazione nazionale e regionale dei programmi consente di adattare gli interventi alle criticità e alle potenzialità emergenti dalle valutazioni ex-ante propedeutiche alla stesura dei piani.

Alla complessità di impostazione deriva anche la complessità del momento della valutazione che, a seconda degli aspetti che si intendono indagare o delle relazioni che occorre far emergere, può richiedere una particolare impostazione metodologica.

Ciò che si può affermare, alla luce delle considerazioni fatte, è che il Quadro Comunitario di Monitoraggio e Valutazione consiste in una potente base informativa non solo per sviluppare la valutazione "istituzionale", ossia la rendicontazione predisposta dall'ente attuatore sulle attività svolte e sui risultati conseguiti, ma anche per effettuare valutazioni che potremmo chiamare "sperimentali" e che si avvalgono di un ampio ventaglio metodologico: analisi costi benefici/efficacia, metodi multicriteriali, metodi basati su modelli micro o macroeconomici, modelli economico-geografici ecc.

Su questo versante la sfida della valutazione sperimentale è quella di essere istituzionalizzata, cioè compiere quel percorso di legittimazione scientifica e di affermazione sociale necessario per passare *da sapere esperto a pratica politica* (Lippi, 2007). Alcuni metodi hanno superato da tempo questo passaggio (è il caso dell'analisi costi/benefici), per altri il lavoro della ricerca è ancora molto e gli sforzi in tal senso sono quanto mai necessari.

Fornire alle amministrazioni sempre migliori strumenti per il processo di policy making mediante l'approfondimento delle relazioni tra problemi-attori-risorse-azioni-prodotti-risultati-impatti appare quindi la premessa per rendere veramente produttivo il processo di apprendimento dalle esperienze acquisite, facendo emergere tutti gli elementi che consentono di rendere più efficace ed efficiente l'uso delle risorse pubbliche.

## Bibliografia

- Balamou E., Poulidak K., Roberts D., Psaltopoulos D. (2008), *Modeling the Rural-urban Effects of Changes in Agricultural Policies: A bi-regional CGE analysis of two case study regions*, Paper presentato al 107° Seminario EAAE: Modeling of Agricultural and Rural Development Policies, Siviglia, Spagna, 29 gennaio-1 febbraio.
- Beckmann V., Eggers J., Mettepenningen E. (2009), "Deciding how to decide on agri-environmental schemes: the political economy of subsidiarity, decentralisation and participation in the European Union", *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 52 (5), pp. 689-716.
- Blandford D., Boisvert R.N., Hill B. (2010), "Improving the Evaluation of Rural Development Policy", *EuroChoices*, Vol. 9 (1), pp 4-9.
- Bonnieux F., Carpentier A., Paoli J.C. (2008), *Stated Preferences for Conservation Programmes: Evidence from a Forest in Corsica*, in Cesaro L., Gatto P., Pettenella D. (a cura di), (2008), *The Multifunctional Role of Forests – Policies, Methods and Case Studies*, European Forest Institute.

- Bradley D., Dwyer J., Hill B. (2010), "The Evaluation of Rural Development Policy in the EU", *EuroChoices*, Vol. 9 (1), pp 15-20.
- Cesaro L., Gatto P., Pettenella D. (a cura di), (2008), *The Multifunctional Role of Forests – Policies, Methods and Case Studies*, European Forest Institute.
- Commissione delle Comunità Europee (2006), *Manuale del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione*, Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale.
- Dwyer J. et al. (2008), *Review of Rural Development Instruments*, Final report, University of Gloucestershire.
- Fusco Girard L., Nijkamp P. (a cura di), (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Helming J.F.M. (2005), *A model of Dutch agriculture based on Positive Mathematical Programming with regional and environmental applications*, PhD thesis Wageningen University.
- Hill B., Wojan T.R. (2010), "Evaluation of Rural Development Policy", *EuroChoices*, Vol. 9 (1), pp 22-23.
- Howitt R.E., MacEwan D., Medellín-Azuara J., Lund J.R. (2010), *Economic Modeling of Agriculture and Water in California Using the Statewide Agricultural Production Model*, University of California – Davis, CA.
- Ilbery B., Watts D., Little J., Gilg A., Simpson S. (2010), "Attitudes of food entrepreneurs towards two grant schemes under the first England Rural Development Programme, 2000-2006", *Land Use Policy*, Vol. 27 (3), pp. 683-689.
- Independent Evaluation Group (2007), *Impact Evaluation – The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank*, World Bank.
- Johnson T.G., Roberts D., Wojan T.R. (2010), "Model-Based Evaluation of Rural Development Policies", *EuroChoices*, Vol. 9 (1), pp 30-36.
- Júdez L., Amorós J.A., Piniés M., de Andrés R., Urzainqui E., (2004), "Effects of agroenvironmental measures on holdings in a region in the "Mancha" in the context of the Mid-Term-Review of the CAP", Colloque OEnométrie XI, Dijon 21-22 may.
- Kan I., Ayalon O., Federman R. (2010), "On the efficiency of composting organic wastes", *Agricultural Economics*, Vol. 41, pp. 151-163.
- Kilkenny M. (1999), "Explicitly Spatial Rural-Urban Computable General Equilibrium", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 81 (3), pp.647-652.
- Knickel K., Kasperczyk N. (2009), "The Agri-environmental Footprint. Assessing the agri-environmental performance of farms in participatory and regionally adaptive ways", *Outlook on Agriculture*, vol. 38, pp. 195-203.
- Leeuw F., Vaessen J. (2009), *Impact Evaluations and Development. NONIE Guidance for Impact Evaluation*, NONIE, Washington, <<http://www.worldbank.org/ieg/nonie/guidance.html>>.
- Leeuw F. (2008), "Evaluation: a booming business but is it adding value", *Evaluation Journal of Australasia*, Vol. 9, (1), pp. 3-9.
- Leon Y. (2005), "Rural development in Europe: A research frontier for agricultural economists", *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 32 (3), pp 301-317.
- Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Lukesch R., Schuh B. (eds) (2010), *Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors*, European Communities, Working Paper.
- Martini A., Cais G. (2000), "Valutazione (delle politiche) e controllo (di gestione): un ennesimo ma non ultimo tentativo di sistemazione concettuale", in Palumbo M., (a cura di), *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, Franco Angeli, Milano.
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino.
- Midmore P., Partridge M.D., Olfert M.R., Kamar A. (2010), "The Evaluation of Rural Development Policy: Macro and Micro Perspectives", *EuroChoices*, Vol. 9 (1), pp 24-29.
- Miller R.E., Blair P.D. (2009), *Input-output analysis: Foundations and Extensions*, Cambridge University Press, New York.
- MiSE (2009), *Rapporto annuale del DPS 2008-2009*.
- Mortimer S., Mauchline A., Park J., Finn J., Edwards D., Morris J. (2010), "Evaluation of Agri-Environment and Forestry Schemes with Multiple Objectives", *EuroChoices*, Vol. 9 (1), pp 48-54.



OECD (2009), *OECD Rural Policy Reviews. Italy*, OECD.

Robinson D.P., Liu Z. (2006), "The Effects of Interregional Trade Flow Estimating Procedures on Multiregional Social Accounting Matrix Multipliers", *The Journal of Regional Analysis & Policy*, Vol. 36 (1), pp. 94-114.

Rossi P.H., Lipsey M.W, Freeman H.E. (2003), *Evaluation: A systematic approach*, Sage Publications, CA.

Schader C., Sanders J., Offermann E, Lampkin N., Stolze M. (2008), "Cost-Effectiveness Evaluation of Swiss Agri-Environmental Measures on Sector Level", 107th EAAE Seminar "Modelling of Agricultural and Rural Development Policies", Sevilla, Spain, January 29th -February 1s.