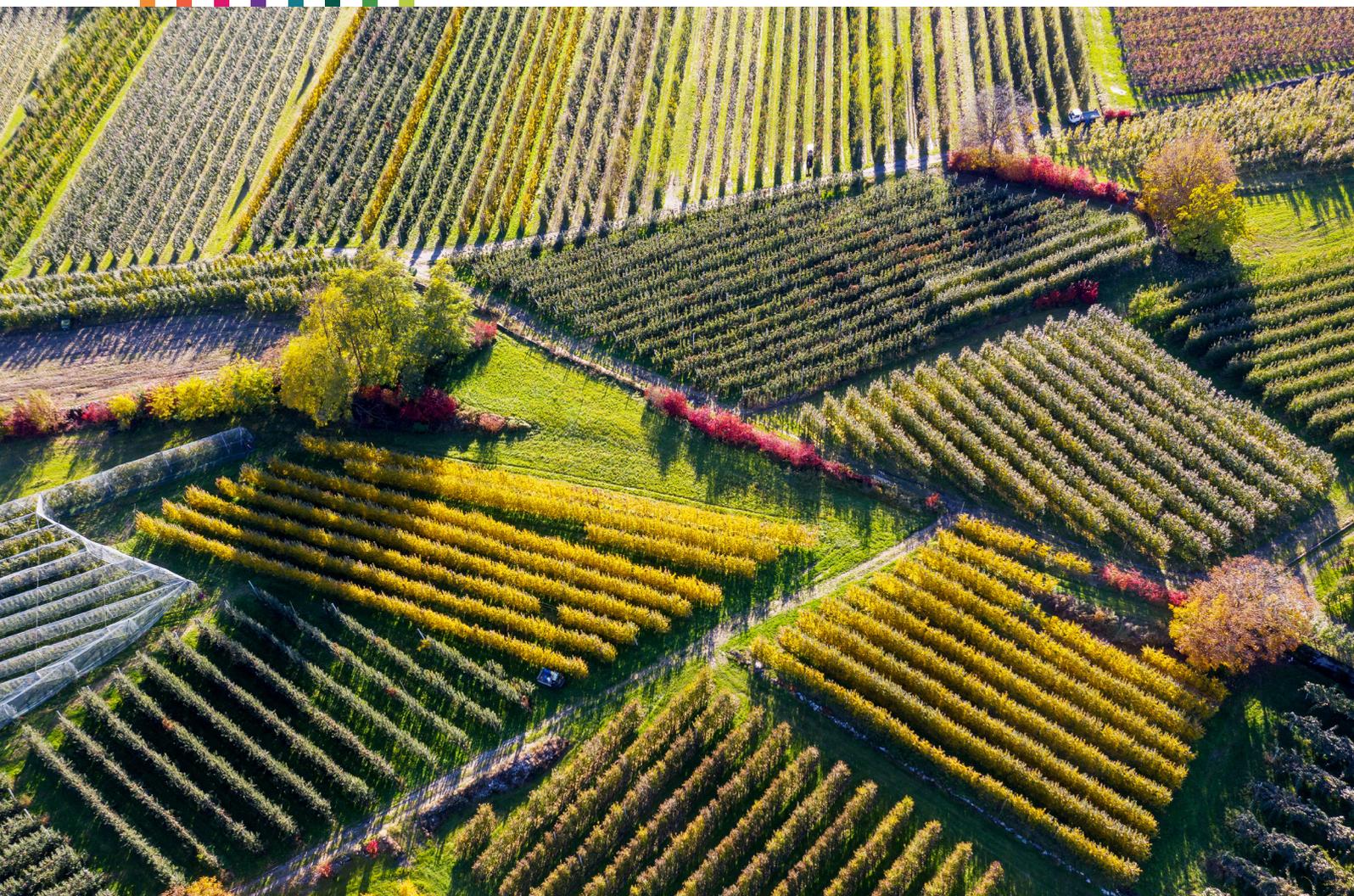


# LA VALUTAZIONE DEI PIANI PAC 2023-2027

DICEMBRE 2021



# LA VALUTAZIONE DEI PIANI PAC 2023-2027

Dicembre 2021



# Documento di RRN: La valutazione dei Piani PAC 2023-2027

Dicembre 2021



**Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20**  
**Piano di azione biennale 2021-23**  
**Scheda progetto CREA 4.2, "Supporto alla governance e promozione della cultura della valutazione e del monitoraggio dello sviluppo rurale"**

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Cura del documento: M. Bolli, S. Cristiano, F. Varia

Autori: M. Bolli, F. Varia, A. Amato, R. Cagliero, B. Camaioni, V. Carta, F. Licciardo, S. Cristiano

Impaginazione e grafica: Anna Lapoli, Francesco Ambrosini  
Progettazione grafica: Mario Cariello, Roberta Roberta

Data: Dicembre 2021

ISBN 9788833851518



## Indice

|   |    |
|---|----|
| Acronimi .....  | 5  |
| 1. La valutazione e il monitoraggio nei regolamenti comunitari per la CAP 2023-2027.....                                  | 6  |
| 1.1 Le novità della PAC e le implicazioni per il monitoraggio e la valutazione .....                                      | 6  |
| 1.2 Il New Delivery Model e le implicazioni per la valutazione della PAC .....  | 9  |
| 2. Una valutazione basata sulla conformità agli indicatori: lezioni apprese nel periodo di programmazione 2014-2020 ..... | 11 |
| 3. Una visione per il futuro periodo di programmazione.....   | 14 |
| 3.1 Monitoraggio e Valutazione dei Piani strategici della PAC 2023-2027 in Italia.....                                    | 14 |
| 3.2 Strumenti di governance: gli SG e il Piano di Valutazione .....   | 22 |
| 3.3 Il coordinamento territoriale delle valutazioni .....   | 23 |
| 3.4 Il Coordinamento con il PNRR e le possibili implicazioni per la valutazione .....                                     | 24 |
| 4 Il ruolo del monitoraggio per il futuro sistema di valutazione .....  | 27 |
| Bibliografia .....  | 30 |



## Acronimi

|          |  |
|----------|--|
| CE       | Commissione Europea  |
| CEQ      | Common Evaluation Questions                                  |
| CMES     | Common Monitoring and Evaluation System                      |
| DRR      | Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza                   |
| FA       | Focus Area   |
| FEAGA    | Fondo Europeo Agricolo di Garanzia                           |
| FEASR    | Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale                |
| FEASR    | Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale                |
| GREXE    | Gruppo degli esperti di monitoraggio e valutazione della PAC |
| NDM      | New Delivery Model   |
| NDM      | New Delivery Model   |
| NGEU     | Next Generation EU   |
| PAC      | Politica Agricola Comunitaria                                |
| PMEF     | Performance Monitoring and Evaluation Framework              |
| PNRR     | Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza                      |
| POR      | Operativi Regionali  |
| PS       | Piano Strategico   |
| PSN      | Piani Strategici Nazionali                                   |
| PUV      | Piani Unitari di Valutazione                                 |
| RAA      | Rapporti Annuali di Attuazione                               |
| REACT-EU | Ripresa per la Coesione e i Territori di Europa              |
| SM       | Stato Membro   |
| SNM      | Sistema Nazionale di Monitoraggio                            |
| UE       | Unione Europea   |
| OS       | Obiettivi Specifici  |



## Introduzione

Nel quadro delle proposte regolamentari per la PAC 2023-2027, la gestione e i processi di valutazione e di monitoraggio presentano delle novità. In attesa di regolamenti delegati ed esecutivi per avere maggiori elementi comuni di valutazione dal punto di vista operativo, in questo documento si affrontano i nuovi indirizzi per la valutazione e il monitoraggio dei Piani Strategici della PAC 2023-27 in un'ottica critica delle relative implicazioni in campo valutativo. Al contempo viene proposta una visione per la valutazione e il monitoraggio con riguardo alla portata, all'organizzazione dei processi e alla governance che, in particolare in uno Stato Membro regionalizzato come l'Italia, le amministrazioni di livello centrale e regionali potranno affrontare.

### **1. La valutazione e il monitoraggio nei regolamenti comunitari per la CAP 2023-2027**

#### **1.1 Le novità della PAC e le implicazioni per il monitoraggio e la valutazione**

Il 1° giugno 2018<sup>1</sup> la Commissione europea (CE) ha presentato una Proposta di regolamento che stabilisce le norme sul sostegno ai Piani Strategici (PS), elaborati dagli Stati membri (SM) nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Il pacchetto legislativo della CE consta di tre documenti: (i) un regolamento che copre l'architettura e le regole dei Piani Strategici Nazionali (PSN) nonché le tipologie di interventi che gli SM devono attuare (European Commission, 2018a); (ii) un regolamento sull'Organizzazione Comune dei Mercati dei prodotti agricoli (European Commission, 2018b); (iii) un regolamento orizzontale sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC (European Commission, 2018c)<sup>2</sup>.

Rispetto all'attuale periodo di programmazione, importanti cambiamenti segnano la regolamentazione europea sui PSN (European Commission, 2018a; European Commission, 2021), che si concentra su tre obiettivi generali, nove obiettivi specifici (OS) e un obiettivo trasversale riguardante la modernizzazione, l'innovazione e la digitalizzazione dell'agricoltura e delle zone rurali. Come meglio mostrato graficamente (Figura 1), per la prima volta, i due pilastri della PAC lavorano insieme con un approccio sinergico e complementare, sotto un unico quadro strategico (Carey, 2019).

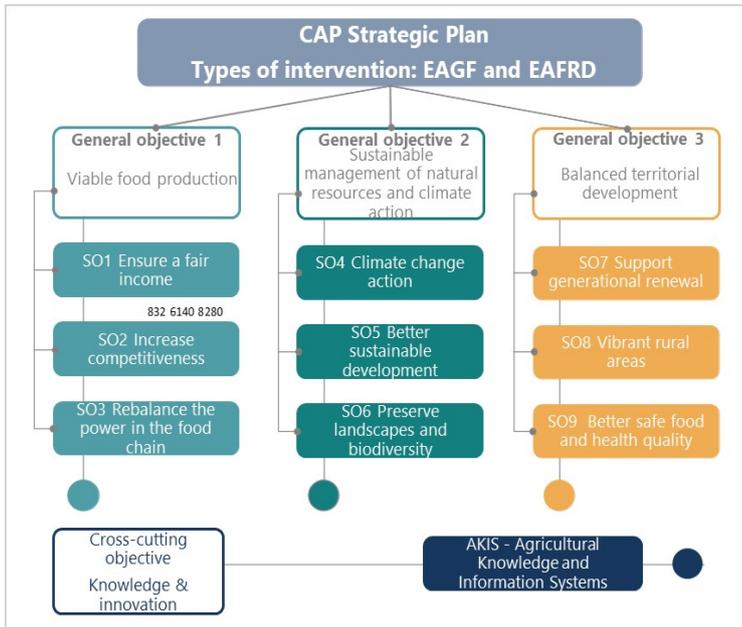
---

<sup>1</sup> Nella fase di stesura del presente contributo, il processo di definizione degli atti legislativi, delegati e di esecuzione per il periodo di programmazione 2023-2027 della PAC è ancora in corso.

<sup>2</sup> Il pacchetto di riforma è stato accompagnato da una valutazione d'impatto (European Commission, 2018d).



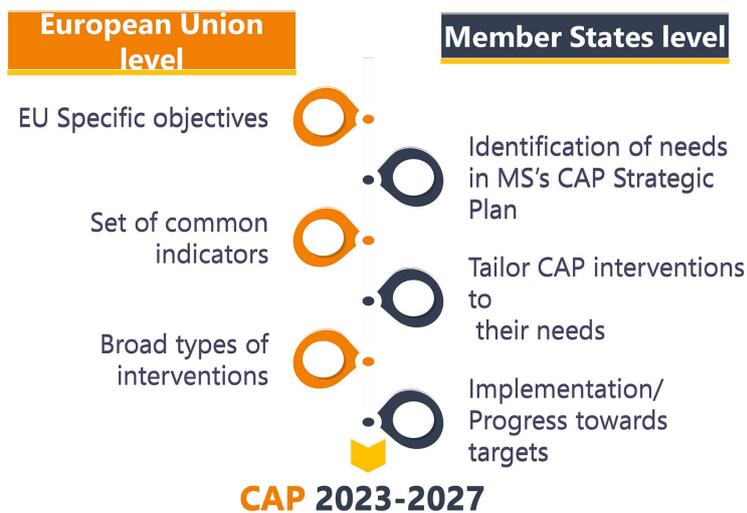
**Figura 1 - Gli obiettivi generali e specifici della PAC 2023-2027**



Fonte: Cagliari *et al.*, 2021

L'innovazione forse più interessante del pacchetto di riforma è rappresentata dal nuovo modello di governance e di divisione delle responsabilità tra il livello dell'Unione europea (UE) e quello degli SM (Massot e Negre, 2018; Matthews, 2018), che dovrebbe essere basato su un maggiore grado di flessibilità e volto a favorire la semplificazione dei processi (Fig. 2). L'idea è quella di spostare l'accento dalla conformità al raggiungimento di risultati prefissati, ma con elementi di performance comuni e condivisi più forti.

**Figura 2 - Il nuovo modello di governance della PAC 2023-2027**



Fonte: nostre elaborazioni

In questo scenario, il nuovo modello di attuazione, conosciuto come New Delivery Model (NDM) prevede per ogni SM l'elaborazione di un unico PSN, basato sull'azione sinergica di diverse operazioni nell'ambito di



entrambi i pilastri della PAC e dei relativi strumenti di finanziamento (FEAGA e FEASR). Il PSN è tra l'altro chiamato a riflettere gli obiettivi del Green Deal europeo (Guyomard *et al.*, 2020) e di un folto numero di atti legislativi UE in materia di clima e ambiente, monitorando i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi del Green Deal attraverso una nuova serie di indicatori<sup>3</sup>.

La formulazione del PSN da parte dello SM dovrà avvenire sulla base di una logica di intervento globale, seguendo una rigorosa applicazione del ciclo di pianificazione, a partire da una valutazione dei fabbisogni basata sulle evidenze (Carey, 2019). Questo trasferimento di responsabilità agli SM potrebbe rappresentare una nuova pagina nel percorso di riforma della PAC (Erjavec *et al.*, 2018): il PSN, infatti, offre agli SM una certa libertà e, al contempo, una maggiore responsabilità nell'elaborazione e attuazione delle proprie politiche, ivi compresi eventuali interventi regionalizzati, mentre gli obiettivi e le linee di intervento sono ancora definiti a livello comunitario.

Un aspetto fondamentale del NDM è il meccanismo di valutazione dell'efficacia di attuazione che deve favorire il cambiamento dal sistema attuale, basato sulla conformità, a quello ormai prossimo, basato sulla performance della politica (Mathews, 2019) con l'obiettivo, in teoria, di aumentare la semplificazione e la flessibilità della politica. Questo passaggio a una politica più orientata ai risultati richiede l'istituzione, sotto la responsabilità condivisa degli SM e della Commissione, di un solido **Performance Monitoring and Evaluation Framework** (PMEF) che, basato su una serie di indicatori comuni, possa consentire di valutare e monitorare le performance di tutti gli strumenti della nuova PAC promuovendone un processo di apprendimento (European Commission, 2018a; European Commission, 2021). Il PMEF riporta gli elementi necessari per monitorare lo stato dei progressi dell'attuazione verso il raggiungimento degli obiettivi e dei target fissati (*performance clearance e performance review*)<sup>4</sup>, così come per accompagnare un processo di valutazione continua del PSN; inoltre, comprende le relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione dei PS, altrimenti chiamate relazioni annuali sulla performance.

La Commissione propone, in continuità con il passato, di misurare le prestazioni degli interventi inclusi nei PSN utilizzando le seguenti tipologie di indicatori comuni:

- **indicatori di contesto**, relativi alla situazione di partenza (*baseline*) e legati alla determinazione degli eventuali effetti o cambiamenti. Alcuni di questi indicatori costituiscono anche il denominatore degli indicatori di risultato;

---

<sup>3</sup> Il riferimento è all'articolo 7 lettera b) del Regolamento:

Gli indicatori di risultato relativi agli obiettivi specifici in questione e, *se del caso, all'obiettivo trasversale di cui all'articolo 6, paragrafo 2, che sono* utilizzati per la definizione dei target intermedi e finali quantificati in relazione a tali obiettivi specifici *e trasversali* nei piani strategici della PAC e per la valutazione dei progressi compiuti verso il conseguimento *di tali target finali*; gli indicatori di risultato relativi agli obiettivi climatico-ambientali possono riguardare interventi *che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi* derivanti dagli atti legislativi dell'Unione elencati nell'allegato XIII (ATTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE IN MATERIA DI AMBIENTE E CLIMA AI CUI OBIETTIVI DOVREBBERO CONTRIBUIRE *E RESTARE COERENTI* I PIANI STRATEGICI DELLA PAC DEGLI STATI MEMBRI A NORMA DEGLI ARTICOLI 108, 109 E 115).

<sup>4</sup> Il cuore del NDM è contenuto nei processi di performance clearance e performance review. La clearance è collegata all'avanzamento degli indicatori di output ed è funzionale al riconoscimento agli SM, da parte della Commissione, delle spese a valere sul PSN, mentre la review è connessa agli indicatori di risultato e può comportare alcune conseguenze, in alcuni casi anche eventuali rettifiche finanziarie.



- **indicatori di output**, relativi alla realizzazione degli interventi sostenuti. Costituiscono, altresì, la base per la determinazione del cosiddetto “importo unitario” (*unit of amount*) e, come già detto, sono collegati al processo di *performance clearance*;
- **indicatori di risultato**, relativi agli obiettivi specifici e trasversali, utilizzati per la definizione e quantificazione dei target finali e relativi target intermedi (*milestone*) (target intermedi). La verifica del raggiungimento dei milestone costituisce la *performance review*;
- **indicatori di impatto**, relativi agli obiettivi generali e specifici, centrali nel processo di valutazione.

Un aspetto interessante e di rottura rispetto al passato è la definizione di valori previsionali degli indicatori di output e risultato su base annuale e in coerenza con le aspettative circa il livello di attuazione, vale a dire con l'avanzamento della spesa.

L'ambizione, come già anticipato, è quella di cercare una semplificazione, un migliore orientamento ai risultati e una maggiore efficienza ed efficacia del PS della PAC; tuttavia, il quadro che ne deriverebbe risulta molto più anelastico e meccanico che in passato e appare di difficile gestione, soprattutto in un contesto di governance multilivello (Cagliero *et al.*, 2021).

**Figura 3** - Una lettura semplificata della modalità di misurazione della efficacia del PSN



\*solo alcuni indicatori di risultato selezionati.

Fonte: Cagliero *et al.*, 2021

## 1.2 Il New Delivery Model e le implicazioni per la valutazione della PAC

Dal punto di vista operativo alcuni elementi comuni di valutazione saranno stabiliti nei regolamenti delegati ed esecutivi; tuttavia, appare opportuno ribadire che la proposta di regolamento recante norme sui PS della PAC prevede alcune disposizioni sia per la valutazione dell'efficacia dell'attuazione dei PSN sia per la valutazione ex ante, in itinere ed ex post, così come tutte le altre attività di valutazione. Essa altresì sottolinea che gli SM devono redigere un Piano di valutazione<sup>5</sup>, che riporti tutte le attività previste. Gli SM invieranno alla CE solo le valutazioni ex-post, mentre tutte le valutazioni dovranno essere pubbliche e disponibili. In particolare, dai triloghi emerge come alcuni elementi di valutazione saranno previsti nella relazione annuale di performance, tuttavia come la stessa Commissione ha dichiarato nei documenti di lavoro in seno al Gruppo

<sup>5</sup> Il piano di valutazione deve essere inviato al comitato di monitoraggio al più tardi entro un anno dall'adozione del PS della PAC.



degli esperti di monitoraggio e valutazione della PAC ([GREXE](#)), per l'esercizio di valutazione in itinere ed ex post gli indicatori dell'Annex I non sono ritenuti sufficienti (Commissione Europea, 2021)<sup>6</sup>.

Come in passato, infine, le valutazioni dovranno essere effettuate da esperti funzionalmente indipendenti e gli SM dovranno garantire l'esistenza di adeguati strumenti per la produzione e la raccolta dei dati necessari alle attività di valutazione.

Sul versante comunitario, la Commissione stabilirà un Piano di valutazione pluriennale della PAC da realizzare sotto la sua responsabilità.

Al riguardo, per esaminare l'efficacia, l'efficienza, la rilevanza, la coerenza e il valore aggiunto del FEAGA e del FEASR a livello dell'Unione, la Commissione prevede di svolgere una valutazione intermedia della PAC entro il 31 dicembre 2026, nonché una valutazione ex post.

In generale, al di là di tutte queste prime indicazioni di massima, appare evidente che, in assenza di un quadro completo della normativa e dei dettagli degli strumenti con cui gli SM potranno valorizzare le loro peculiarità e utilizzare i risultati della valutazione per alimentare le proprie specifiche esigenze conoscitive, è possibile avere una visione parziale della funzione e del ruolo della valutazione per il prossimo periodo di programmazione. Per le stesse ragioni non si può ancora esprimere un parere sulla capacità dell'intero sistema di garantire abbastanza solidità nei giudizi, chiarezza nella comunicazione e supporto nell'assunzione delle scelte politiche. Ciò che emerge dalla documentazione a oggi disponibile, è che gli SM saranno chiamati a esprimere valutazioni soprattutto incentrate sul miglioramento della coerenza nella programmazione e nella performance di attuazione dei futuri PS, in relazione al loro contributo agli obiettivi generali, specifici e trasversali della PAC. La valutazione esaminerà gli effetti del Piano sulla base degli obiettivi comuni di politica e preciserà in che misura il PSN può essere considerato pertinente, efficace, efficiente e capace di attivare il valore aggiunto dell'Unione.

In realtà, la discussione intorno al sistema di valutazione della performance (*clearance e review*) ha catalizzato buona parte dell'attenzione degli stakeholders, e ha ritardato una riflessione avanzata e aggiornata sull'intero sistema di valutazione, comprensivo sia della valutazione della performance che della valutazione della politica rispetto ai suoi obiettivi, le quali dovrebbero essere opportunamente integrate e organizzate.

L'esercizio di valutazione in senso più classico dovrebbe essere costruito considerando l'architettura degli obiettivi, l'ampiezza degli strumenti della PAC e il nuovo sistema di governance, ancora tutto da costruire. Tuttavia, un maggiore orientamento ai risultati dovrebbe portare il decisore a porre al centro dei processi di programmazione anche una efficace progettazione delle modalità di attuazione, del meccanismo di *delivery* appunto. Queste letture sono sempre state svolte su un *benchmark* nazionale europeo oppure come confronto tra diversi SM, mentre il sistema proposto oggi è più centrato sull'analisi della capacità di progressione del medesimo Piano. In questo senso, potremmo dire - come in una maratona - che il confronto

---

<sup>6</sup> Documento di lavoro della Commissione Europea "Data need for monitoring and evaluation", 23° Incontro del 28/01/2021,

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/1%252Fb%252Ff%252FD.8ae7ba21.225f70ffb28a/P/BLOB%3AID%3D22257/E/pdf>. Si ricorda che al seguente link è reperibile tutta la documentazione discussa nell'ambito Gruppo degli esperti di monitoraggio e valutazione europeo <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/18642>



è contro sé stesso, o meglio contro i valori target che il Piano intende raggiungere. Tale lettura è strettamente connessa alla capacità attuativa del modello di *delivery* identificato.

In tale contesto è indubbio, inoltre, che gli SM con una attuazione regionalizzata troveranno a dover valutare una sorta di contributo unico a livello nazionale, a partire da una situazione fatta di moltissime variabili e conseguenza delle diverse scelte politiche e gestionali, nonché dei differenti apparati amministrativi regionali. Naturalmente, nel contesto italiano la sfida è quanto mai complessa, anche in ragione della governance che si deciderà di utilizzare per il futuro PSN.

## **2. Una valutazione basata sulla conformità agli indicatori: lezioni apprese nel periodo di programmazione 2014-2020**

Il ruolo della valutazione è stato sempre molto rilevante per la buona programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo rurale, e questo ha consentito di consolidare, nel tempo, competenze specifiche, metodologie e approcci valutativi e di promuovere la comparabilità tra le analisi dei diversi programmi.

Nel percorso prospettato nell'ambito del NDM viene invece data molta enfasi alla richiesta di conformità e lettura orientata alla performance, limitando potenzialmente la funzione della valutazione, la sua portata e l'uso. Questi aspetti possono indurre le Autorità di Gestione a realizzare valutazioni limitate e incentrate soprattutto sull'analisi della performance attuativa.

Al riguardo, di seguito vengono messe in evidenza le lezioni apprese evidenziando come, con quali limiti e spunti positivi le valutazioni siano state condotte e rappresentate nelle RAA 2019, considerando due argomenti fortemente correlati: gli indicatori e il loro ruolo nella valutazione delle politiche di sviluppo rurale. L'obiettivo principale è di stimolare una riflessione su come gli indicatori debbano essere usati in modo adeguato, e non solo formale, come fonte di informazione per la politica durante il suo ciclo di vita, anche per evitare che diventino l'obiettivo ultimo dei processi di valutazione, con il rischio di frustrarne la portata, la validità e l'utilizzo. I regolamenti comunitari hanno confermato anche per il 2014-2020 l'importanza della valutazione come strumento di analisi e di giudizio particolarmente utile per il processo decisionale; il presupposto resta quello di valutare gli obiettivi generali utilizzando indicatori di impatto comuni. Tuttavia, l'approccio indicato per il 2014-2020 si radicalizza sotto diversi punti di vista nella ricerca di un sistema *one-fit-all*, basato sul Common Monitoring and Evaluation System (CMES) (European Commission, 2017a)<sup>7</sup>, che comprende per lo sviluppo rurale un ampio set di indicatori (indicatori comuni di contesto/impatto, di realizzazione, di risultato, di obiettivo), le domande comuni di valutazione, il piano di valutazione e un elenco di documenti di orientamento (linee guida).

---

<sup>7</sup> Il quadro giuridico istituisce il CMES per lo sviluppo rurale che assicura l'applicazione di un approccio di valutazione comune in tutti gli SM, nel contesto dell'esecuzione della valutazione dei PSR e della predisposizione delle relazioni in merito alla stessa. Vale a dire dimostrandone i progressi, attraverso la valutazione degli impatti, dell'efficacia, dell'efficienza e della pertinenza attraverso un set rigido di domande di valutazione comuni.



A differenza del periodo precedente, nel 2014-2020 non è richiesta una valutazione intermedia e i risultati della valutazione sono riportati nei cosiddetti Rapporti Annuali di Attuazione potenziati o migliorati (RAA)<sup>8</sup> sull'avanzamento dei PSR. Come si può constatare dalla lettura delle valutazioni, questo format, specialmente nella versione 2017, si è dimostrato molto rigido e troppo focalizzato sulla omogeneità delle presentazioni e sulla comparabilità dei percorsi, a scapito delle specificità dei programmi e della capacità di lettura degli eventuali cambiamenti da essi innescati.

Il punto centrale restano comunque le risposte alle domande di valutazione comune (Common Evaluation Questions, CEQ), da condurre in relazione ai criteri di giudizio esplicitati dalla CE per interpretare gli indicatori identificati dal CMES. Per affrontare le CEQ, le linee guida raccomandano di seguire un percorso standard articolato nelle seguenti fasi

- riesaminare la logica di intervento collegata agli obiettivi, alla/alle Focus Area (FA) e alle misure;
- definire criteri e indicatori comuni (con l'aggiunta eventuale di criteri e indicatori specifici);
- selezionare i metodi, quantitativi e qualitativi, più adeguati;
- quantificare gli indicatori di risultato e di impatto;
- fornire una risposta alle domande di valutazione.

In questo percorso, il ruolo degli indicatori, la loro stima e il loro potere esplicativo in termini di descrizione dell'avanzamento dei PSR risulta consistente, quasi preponderante e spesso a scapito di una concreta capacità di leggere l'eventuale cambiamento attivato dagli interventi. Anche le modalità indicate per la restituzione dei risultati delle valutazioni si basano sulla mera compilazione di una tabella degli indicatori (European Commission 2015, 2016, 2018).

La RAA del 2017 ha incluso una prima valutazione dei programmi, dalla CEQ n. 1 alla n. 21, ossia i CEQ relativi alle diverse FA (European Commission, 2016). La RAA presentata nel 2019 ha richiesto un aggiornamento di questi risultati includendo una valutazione degli impatti, i contributi alle strategie dell'Unione Europea e le risposte a tutti i CEQ, compresi quelli relativi agli obiettivi generali a livello unionale dal n. 22 al 30 (European Commission, 2018 d). Gli sforzi profusi dai diversi team di valutazione sono stati rilevanti, soprattutto nella partita degli indicatori. Ciò nonostante, i risultati proposti appaiono generalmente poco consistenti e le raccomandazioni, di conseguenza, poco pertinenti.

Il basso livello di attuazione del PSR è comunemente considerato il principale limite nella valutazione dei risultati ottenuti; alcune RAA hanno anche sottolineato che erano necessari più dati per andare oltre la mera valutazione dell'attuazione di LEADER e calcolare i risultati e gli impatti nelle zone rurali (European Commission, 2019b).

Nelle osservazioni avanzate alle diverse RAA da parte della Commissione, quelle riferite in modo diretto alle risposte al CEQ n. 17<sup>9</sup> si possono sintetizzare nei seguenti punti: mancanza di conclusioni e raccomandazioni, carente esplicitazione delle metodologie utilizzate dai valutatori, non soddisfacente lettura delle

---

<sup>8</sup> Solo nelle RAA presentate nel 2017 e nel 2019 è obbligatorio riportare, su uno schema comune nel capitolo 7, i risultati delle attività di valutazione e le raccomandazioni derivanti.

<sup>9</sup> Il CEQ n. 17 riguarda la FA 6B e pone la seguente domanda: " In che misura gli interventi del PSR hanno stimolato lo sviluppo locale nelle zone rurali?".



conseguenze dell'applicazione dei criteri di selezione, limitato esame degli effetti secondari e, infine, lacune nella quantificazione del set comune di indicatori (Cagliero e Licciardo, 2021).

Questa cornice generale brevemente tratteggiata porta a delineare un CMES estremamente sistematico, con al centro il sistema degli indicatori, che, come meglio illustrato in Cagliero et al. (2020a) e in Cagliero et al. (2021b), ha condizionato in modo consistente l'utilizzabilità e l'effettività utilità delle evidenze della valutazione. Purtroppo, la richiesta di conformità e la sola lettura orientata alla performance sono state più forti della volontà di capire e imparare dalle valutazioni, limitandone la portata.

Fin dalla programmazione dello sviluppo rurale 2000-2006, è stato fortemente criticato da parte italiana l'approccio troppo sistematico dei diversi quadri comuni di monitoraggio e valutazione proposti (Cagliero e Cristiano, 2013), nonché la rigidità del flusso temporale ex ante - in itinere - ex post<sup>10</sup>. In tal senso, confinare la valutazione a un set di domande comuni, non sempre pertinenti a livello locale, e forzare i valutatori a popolare un set comune di indicatori e seguire logiche prestabile non pare proprio la strada giusta.

Nei diversi cicli di programmazione, inoltre la richiesta di sistematicità ha assunto una dimensione incrementale, mentre la valorizzazione, ma anche l'affidabilità e l'utilizzabilità, dei risultati delle valutazioni sono stati segnati da una preoccupante tendenza opposta (Cagliero et al. 2021 a). Tale orientamento è confermato nell'attuale periodo di programmazione, con la proposta di un formato comune prescrittivo focalizzato sulla omogeneità delle presentazioni e la comparabilità dei percorsi, a scapito delle specificità dei programmi e della capacità di leggere un eventuale cambiamento. Questo è sicuramente il primo punto da rimettere al centro del dibattito, ormai troppo focalizzato su dettagli metodologici che fanno di finti problemi (Cagliero et al., 2021b).

Il tentativo, spesso affannoso e costoso, di fornire comunque una risposta a tutti i quesiti comuni e una risposta conforme allo schema dei criteri e degli indicatori, ha condotto a valutazioni formali e a set di indicatori vuoti o svuotati di senso, e questo ha comportato una sorta di sfiducia nei processi di valutazione, dopo tanti e importanti sforzi per diffondere e accrescere la cultura della valutazione (Cagliero et al., 2021a).

La vera domanda da porsi resta sempre la stessa: "Ma la politica ha innescato il cambiamento che aveva previsto?".

La CE al riguardo, ci indica: «*Policy making is at the centre of broader approaches by providing a holistic picture to policy makers and by focusing on what is of relevance for assessing and redesigning policies. In this sense, evaluation is seen an important component of policy*<sup>11</sup> » (European Commission, 2021). Vale ancora la pena di crederci, ma occorre lavorare per riportare al centro della valutazione dello sviluppo rurale questa visione. In tal senso, si potrebbe recuperare la centralità dell'approccio di valutazione *on-going*, che è stato capace di dare un impulso alla maturazione della cultura della valutazione nelle politiche di sviluppo rurale e

---

<sup>10</sup> L'Italia, come altri SM, ha fortemente criticato la lettura rigida, e l'applicazione obbligatoria, della valutazione in itinere come un processo di anticipazione di una valutazione finale, con la richiesta di quantificazione di tutti gli indicatori comuni, compresi risultati e impatti, anche dopo i primi anni di implementazione.

<sup>11</sup> L'elaborazione delle politiche è al centro di approcci più ampi, fornendo un quadro olistico ai responsabili politici e concentrandosi su ciò che è rilevante per valutare e riprogettare le politiche. In questo senso, la valutazione è vista come una componente importante della politica.



grazie al quale, negli ultimi due periodi di programmazione, si è assistito a un interessante processo di consolidamento della *capacity building* delle amministrazioni, specialmente in termini di formulazione di una specifica domanda di valutazione, di confronto e di apprendimento. E' nello svolgimento della valutazione on-going, infatti, che l'emanazione delle norme regolamentari e degli orientamenti, anche se ispirati alla rendicontazione e alla comparabilità, ha fornito indirizzi e stimoli su importanti elementi di gestione della valutazione: dalla costruzione dei quesiti e dei criteri alle relazioni con i valutatori, all'attenzione alla qualità e utilità delle valutazioni, alla pianificazione di attività e tempistiche, alla gestione dei rapporti con gli *stakeholder* (Carta e Licciardo, 2018) sino alla trattazione delle raccomandazioni dei valutatori.

### 3. Una visione per il futuro periodo di programmazione

#### 3.1 Monitoraggio e Valutazione dei Piani strategici della PAC 2023-2027 in Italia

Il peso specifico della valutazione nell'ambito del più generale quadro di performance del PSN è sicuramente molto attenuato, almeno da quanto emerge nelle premesse regolamentari, e occorre evidentemente attendere il regolamento attuativo e le linee guida della Commissione europea per avere una visione d'insieme più compiuta. È chiaro tuttavia che, per quanto definito dall'attuale regolamento generale, le indicazioni in materia di valutazione dei PS sono molto generiche e difficilmente potranno essere tradotte in tempestivi processi di organizzazione dei sistemi di valutazione ai diversi livelli di attuazione della PAC per ogni SM.

È di tutta evidenza, infatti, che una rafforzata reportistica relativa alla performance review con cadenza annuale, insieme al fatto che il Piano di valutazione non sarà all'interno del Piano Nazionale Strategico ma potrà essere presentato al comitato di sorveglianza entro un anno dall'adozione del PS, possono dare adito alle amministrazioni di ritardare i propri sforzi nell'avviare e nell'organizzare i processi valutativi relativi ai programmi di propria competenza. Di converso, occorre al più presto identificare possibili modelli organizzativi dei sistemi di valutazione in modo tale da assicurare una valutazione del PS della PAC utile a rispondere ai fabbisogni di conoscenza espressi a più livelli, dai territori all'Unione europea, e a supportare l'attuazione degli interventi con la strutturazione di un sistema di gestione dei dati nazionali e regionali che garantisca la piena attuazione del performance review.

Le proposte regolamentari e il nuovo delivery model della PAC 2023-2027 prevedono che, conformemente al principio della gestione concorrente, gli SM siano responsabili della valutazione dei propri PS della PAC, se del caso assicurando il coinvolgimento delle regioni nell'elaborazione del piano di valutazione e nel monitoraggio e nella valutazione degli interventi regionali; mentre la Commissione è responsabile delle sintesi delle valutazioni ex ante a livello UE, nonché dello svolgimento delle valutazioni intermedie ed ex post, sempre a livello dell'Unione.

In particolare, sotto la responsabilità della AdG del PSN della PAC, dovranno essere realizzate le seguenti attività valutative:

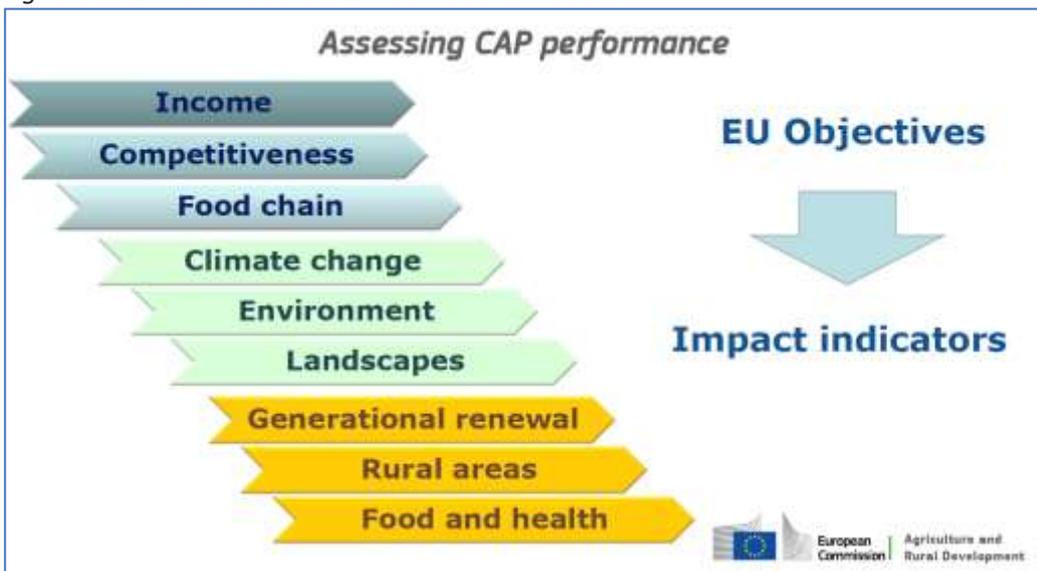
- la **valutazione ex ante**, che comprende i requisiti per la valutazione ambientale strategica stabiliti nella Direttiva 2001/42/CE ed è orientata a migliorare la qualità della progettazione dei PS della PAC. Gli ambiti di analisi della valutazione ex-ante sono riportati all'art. 139 dell'attuale Regolamento.
- la **valutazione durante il periodo di attuazione**,



- la **valutazione ex-post** dell'impatto globale del piano strategico della PAC da realizzare entro il 31.12.2031.

Inoltre, fatto salvo quanto verrà ulteriormente specificato negli atti implementativi della CE, la valutazione del PSN della PAC dovrà essere svolta in termini di efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza, valore aggiunto dell'UE e di incidenza in rapporto al contributo che apportano agli obiettivi generali e specifici della PAC (Figura ).

Figura 4 - Ambiti della valutazione del PNS della PAC

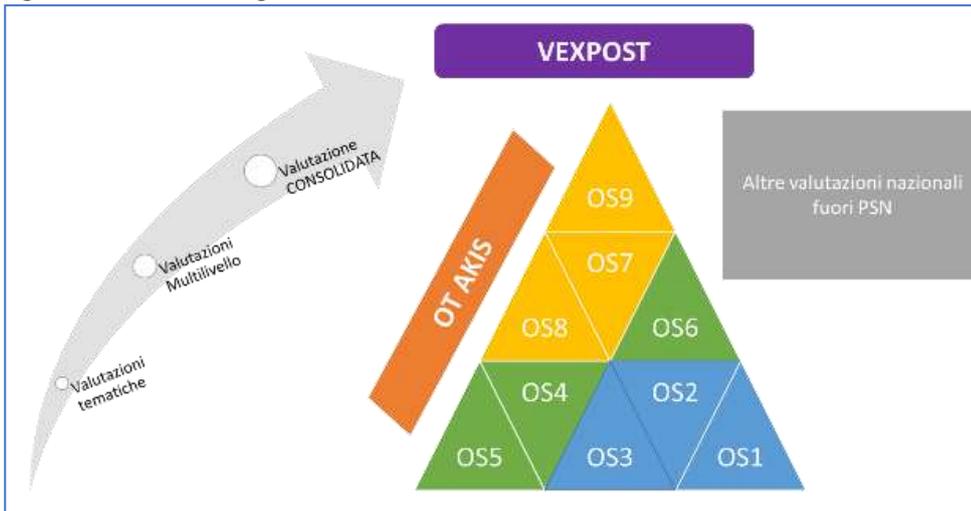


Dunque, la valutazione nazionale durante il periodo di programmazione potrebbe essere articolata per temi corrispondenti ai diversi ambiti di intervento della PAC, come di seguito rappresentato:

- valutazioni tematiche e multilivello per obiettivi strategici e trasversale della PAC, inclusa l'analisi delle verifiche annuali di performance, che, in continuità con la Valutazione ex ante, accompagnino i decisori politici nell'implementazione dei Piani e supportino la sedimentazione di conoscenza valutativa utile a valutare l'impatto complessivo del PSN e il suo contributo al raggiungimento degli obiettivi della PAC;
- valutazioni di tutti gli altri interventi che non sono inclusi nel Piano ma che fanno parte della PAC, come alcune parti dell'organizzazione comune dei mercati e i regimi specifici relativi agli interventi di cui al regolamento (UE) n. 1308/2013.



Figura 5 - Possibile organizzazione delle attività valutative del PSN-della PAC



In termini di organizzazione e governance della valutazione del PSN-PAC occorre stabilire anticipatamente le competenze, le strutture istituzionali-organizzative e le risorse da destinare alla loro gestione.

Al riguardo, per l'Italia, è possibile ipotizzare i seguenti scenari di organizzazione delle responsabilità e attività di valutazione dei Piani.

| Scenario                       | Responsabilità valutazione del PSN della PAC | Attività Valutativa   |
|--------------------------------|--|---|
| 1 – Semplificato e minimalista | MIPAAF                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondata su analisi dei dati aggregati e sugli indicatori sistematicamente popolati per soddisfare la performance review.</li> </ul>  |
|                                | Regioni/PA su base volontaria                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazioni a livello regionale slegate da quella del PSN</li> </ul>   |
| 2 – Coordinato                 | MIPAAF                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondata su analisi dei dati aggregati e gli indicatori sistematicamente popolati per soddisfare la performance review.</li> <li>Approfondimenti valutativi attraverso casi studio a livello regionale/provinciale</li> </ul> |
| 3– Responsabilità condivisa    | MIPAAF e Regioni/PA                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazioni coordinate del Piano nazionale strategico e dei PRS.</li> <li>Integrazione dei risultati delle valutazioni a livello di valutazione complessiva del PSN.</li> </ul>  |

Il **primo scenario** (6) è quello più semplificato e fondato sull'assunzione di responsabilità esclusiva del MIPAAF per la valutazione del PSN e degli altri strumenti della PAC non inclusi nel PSN.

Il PSN è trattato come un unico programma, senza approfondire aspetti specifici a livello regionale/provinciale e la valutazione è finalizzata a restituire alla CE il "minimo dovuto" in termini di reportistica, risposte ai quesiti valutativi e quantificazioni degli indicatori.

Nel merito, si può prevedere che le valutazioni in itinere ed ex post si basino sulla mera aggregazione ragionieristica dei dati e indicatori raccolti per le finalità di performance review. Si manterrebbe, pertanto, un profilo abbastanza alto, ossia non sarebbero previste indagini finalizzate a supportare una valutazione approfondita/completa/esaustiva del contributo della politica allo sviluppo delle diverse aree rurali.



Resta ferma la scelta a discrezione delle amministrazioni regionali di realizzare percorsi valutativi autonomi, in relazione alle rispettive esigenze conoscitive, come per il corrente periodo di programmazione 2014-2022. Tuttavia, tali valutazioni non avrebbero alcun legame con le valutazioni del PSN che verranno ufficialmente inviate alla CE.

Figura 6 - Scenario 1



Dal punto di vista della governance della valutazione, questo scenario non comporta particolari implicazioni ma sarà necessario acquisire in seno al MIPAAF competenze adeguate a garantire la buona gestione amministrativa dei servizi di valutazione e la sistematica interlocuzione con AGEA per l'acquisizione dei dati. Al riguardo, potrà essere istituita una unità tecnica di monitoraggio e valutazione del PSN interna al MIPAAF che abbia responsabilità sia burocratico-amministrative (bando, gestione del servizio) sia di verifica della qualità dei processi e dei risultati della valutazione.

Il budget per la valutazione è in capo al MIPAAF. L'affidamento dei servizi di valutazione potrà essere fatto attraverso una procedura unica a copertura di tutte le attività di valutazione previste o per lotti).

Il **secondo scenario** (7) riflette una scelta di responsabilità esclusiva in capo al MIPAAF ma articolata a livello territoriale, attraverso la conduzione di casi studio esemplificativi di livello di regioni/PA.

Nel merito, il PSN è sempre trattato come un unico programma, tuttavia, la conduzione di casi studio sugli interventi delle Regioni/PA consentirebbe di raccogliere evidenze e di approfondire le analisi valutative in merito a come il PSN, nel complesso, intervenga sullo sviluppo dei territori. La numerosità e il grado di copertura territoriale dei casi studio sarebbero non necessariamente tesi a fornire il quadro completo della regionalizzazione degli interventi ma, soltanto, a consentire approfondimenti o a fornire la dimostrazione di specificità osservabili nelle modalità o negli effetti degli interventi a livello territoriale.

Dal punto di vista della governance della valutazione, questo scenario presenta qualche complicazione perché sarà necessario acquisire in seno al MIPAAF competenze adeguate a garantire sia la buona gestione amministrativa e il presidio della qualità dei servizi di valutazione, sia il coordinamento tra le amministrazioni di livello nazionale e regionale/provinciale in merito ai casi studio.



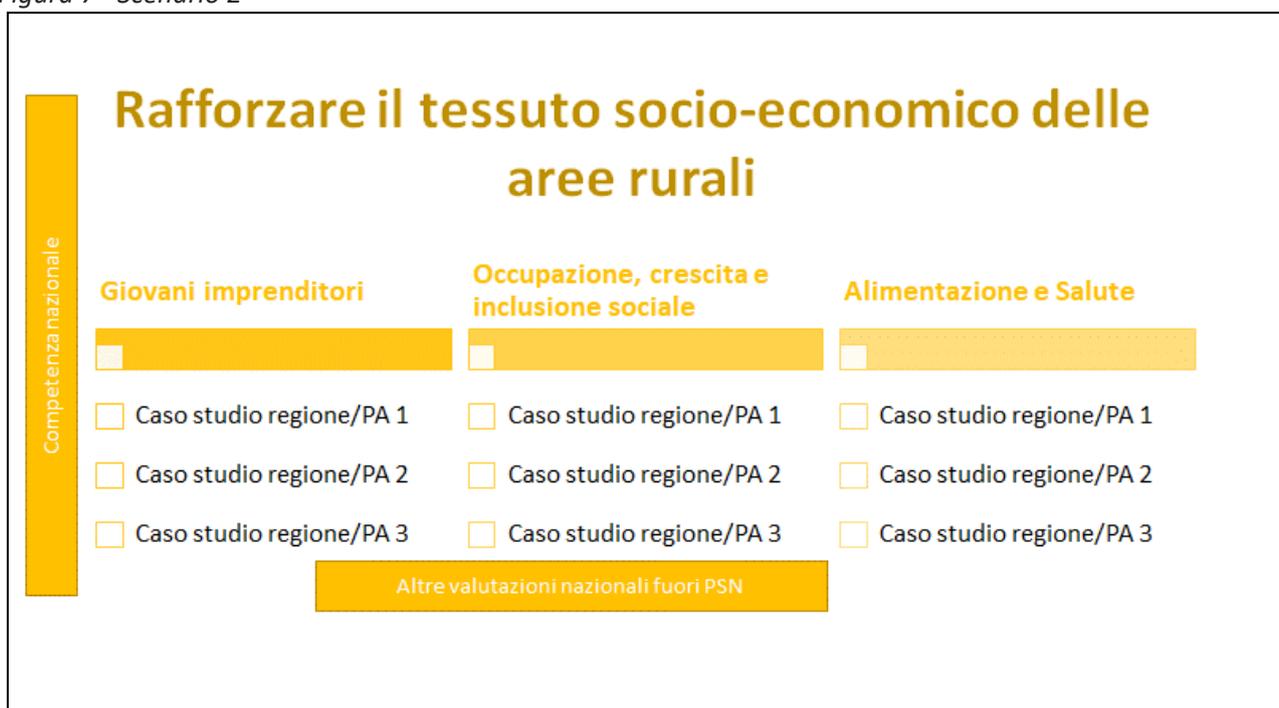
Questa complicazione potrà essere gestita attraverso l'istituzione di uno Steering Group (SG) multilivello che includa sia le competenze di merito necessarie a mantenere alta la qualità dei processi e dei risultati della valutazione, sia le rappresentanze regionali con cui concertare le scelte in materia di casi studio. Il budget per la valutazione è in capo al MIPAAF, che si potrà impegnare anche nel sostenere le spese correnti relative alla gestione dello SG.

L'affidamento dei servizi di valutazione potrà essere fatto attraverso una procedura unica a copertura di tutte le attività di valutazione previste o per lotti

Anche per questo scenario resta ferma la scelta a discrezione delle amministrazioni regionali/provinciali di realizzare percorsi valutativi autonomi, in relazione alle rispettive esigenze conoscitive, come per il corrente periodo di programmazione 2014-2022. Tuttavia, tali valutazioni non avrebbero alcun legame con le valutazioni del Piano nazionale che verranno ufficialmente inviate alla CE.

In alternativa, potrebbe essere possibile che, nella concertazione multilivello, le amministrazioni si impegnino a realizzare attività valutative tese a fornire i casi studio da integrare nella valutazione complessiva del PSN.

Figura 7 - Scenario 2



Il **terzo scenario** (8) riflette una scelta di responsabilità condivisa tra MIPAAF e Regioni/PA, che ricalca il modello attuale, in quanto ognuno è responsabile per il proprio programma.

In pratica, la valutazione del PSN sarebbe la risultante di un percorso integrato di messa a sistema dei risultati delle valutazioni dei PRS (Piani Regionali Strategici) e di possibili altre valutazioni di livello nazionale.

Questo scenario implica la necessità di un forte coordinamento multilivello finalizzato a garantire che le valutazioni regionali/provinciali forniscano elementi utili, utilizzabili e integrabili nella valutazione del PSN. In particolare, sarà opportuno definire sia attività valutative "minime" sia metodologie, processi e tempistiche comuni che siano condivisi sin dall'inizio del periodo di programmazione, al fine di garantire la produzione di evidenze e giudizi di valutazione "aggregabili" o almeno comparabili dal valutatore del PSN.

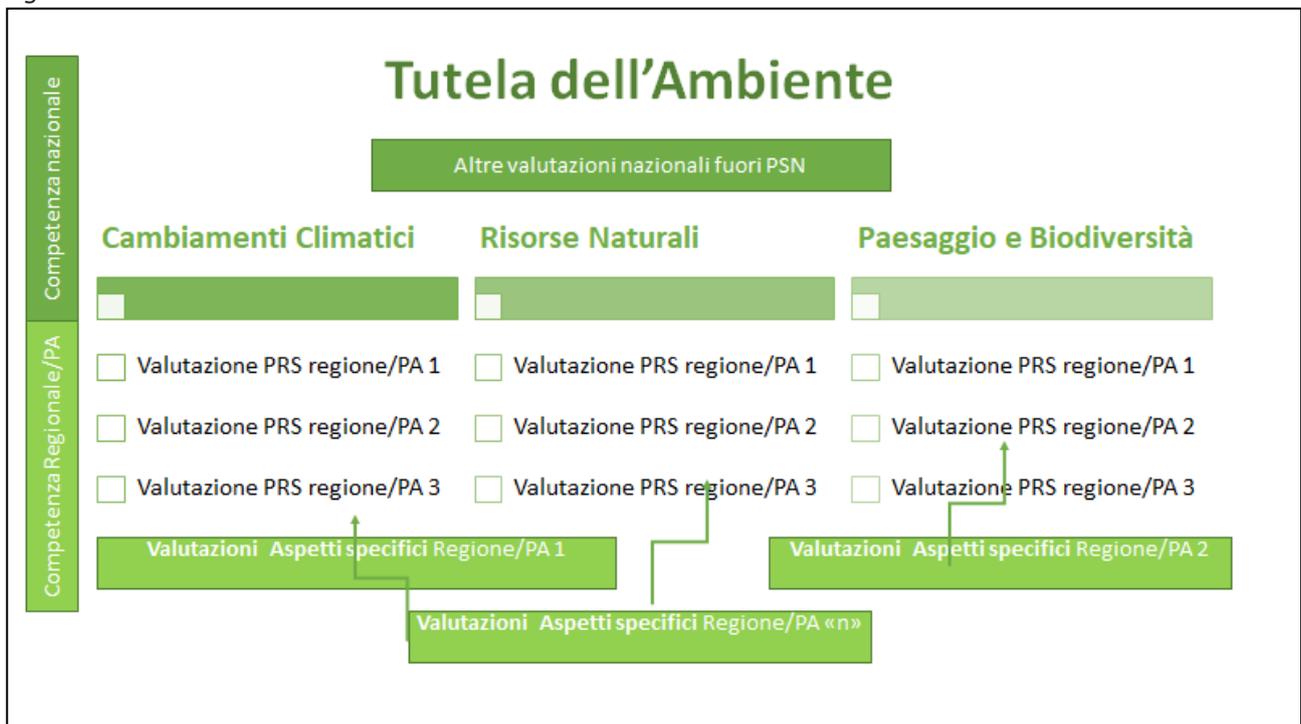


Dal punto di vista della governance della valutazione, questo scenario presenta maggiori complicazioni perché sarà necessario acquisire in seno al MIPAAF competenze adeguate a garantire sia la buona gestione amministrativa e il presidio della qualità dei servizi di valutazione, sia il coordinamento tra le amministrazioni di livello nazionale e regionale/provinciale per la condivisione e il coordinamento dei processi e dei risultati delle valutazioni.

Anche qui, l'istituzione di uno SG multilivello potrebbe rappresentare la soluzione per includere sia le competenze di merito necessarie a mantenere alta la qualità dei processi e dei risultati della valutazione, sia le rappresentanze regionali con cui concertare le scelte in materia di valutazione.

Il budget per la valutazione dovrà essere previsto in capo sia al MIPAAF sia alle amministrazioni regionali/provinciali.

Figura 8 - Scenario 3



È evidente che ciascuno dei tre scenari sopra descritti presenta dei vantaggi e delle opportunità e anche svantaggi e rischi (Tabella 1) e alcune complessità di carattere strettamente amministrativo e di coordinamento.

È chiaro che, al riguardo, occorrerà garantire un livello adeguato di competenze dei valutatori, da una parte, e di gestione delle valutazioni da parte delle amministrazioni, dall'altra.



Tabella 1 - Schema delle implicazioni relative ai diversi scenari

| Scenario e livello di complessità | Livello di attribuzione Budget | Vantaggi/Oportunità  | Svantaggi/Rischi  |
|-----------------------------------|--------------------------------|--|---|
| 1<br>Bassa                        | MIPAAF                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Semplificazione procedurale, burocratica e amministrativa.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Valutazione minimalista, ragionieristica, poco utile, non rispondente alle specifiche esigenze delle amministrazioni coinvolte a tutti i livelli di gestione degli interventi.</li> <li>Nessuna attenzione all'attuazione e ai risultati del PSN a livello territoriale.</li> <li>Perdita delle competenze delle amministrazioni regionali/provinciali in materia di M&amp;V.</li> <li>Assenza di competenze consolidate in materia di M&amp;V di programma a livello di MIPAAF</li> </ul> |
| 2<br>Media                        | MIPAAF                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Semplificazione procedurale, burocratica e amministrativa.</li> <li>Valutazione rispondente alle specifiche esigenze delle amministrazioni coinvolte a tutti i livelli.</li> <li>Utilizzo delle competenze consolidate delle amministrazioni regionali/provinciali in materia di M&amp;V.</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Assenza di competenze consolidate in materia di M&amp;V di programma a livello di MIPAAF.</li> <li>Complicazioni legate alla scelta dei casi studio.</li> </ul>  |
| 3<br>Alta                         | MIPAAF e Regioni/PA            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Attività valutative di adeguato livello territoriale e approfondimento.</li> <li>Attività valutative rispondenti alle specifiche esigenze delle amministrazioni a tutti i livelli.</li> <li>Mantenimento delle competenze delle amministrazioni regionali/provinciali in materia di M&amp;V.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Appesantimento procedurale, burocratico e amministrativo negli affidamenti dei servizi.</li> <li>Rilevanti sforzi di coordinamento multilivello.</li> <li>Rischio di fallimento nel coordinamento temporale e metodologico delle valutazioni.</li> <li>Assenza di competenze consolidate in materia di M&amp;V di programma a livello di MIPAAF.</li> </ul>  |



Per quanto riguarda le modalità di affidamento dei servizi di valutazione indipendente, per tutte e tre gli scenari si potrà procedere attraverso una procedura unica o per lotti, a copertura di tutte le attività di valutazione prevedibili (*Tabella 2*).

*Tabella 2 - Opzioni di affidamento dei servizi di valutazione*

| Opzioni   |   | Vantaggi   | Svantaggi  |
|---|---|--|--|
| <b>Un bando per lotto unico pluriennale</b>                               | 1 valutatore per valutazioni in itinere + valutazione ex post       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Semplificazione procedurale, burocratica e amministrativa (un bando, 1 servizio).</li> <li>▪ Consolidamento risultati valutazioni lungo il periodo di programmazione e fino alla valutazione ex post</li> <li>▪ Possibile creazione di partenariati di gara ampi, che includano le competenze necessarie ad affrontare i diversi temi del PSN.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Commessa molto impegnativa – soprattutto per lo scenario 2 - per i valutatori (rischio fallimento).</li> <li>▪ Perdita di competizione (rischio qualità) e cristallizzazione del mercato della valutazione.</li> <li>▪ Uscita di mercato di alcuni players e perdita di relative competenze.</li> </ul>   |
| <b>Un bando unico con lotti plurimi pluriennali</b>                       | Diversi valutatori per valutazioni in itinere + valutazione ex post | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Specializzazione valutatori per tema/programma.</li> <li>▪ Consolidamento risultati valutazioni lungo il periodo di programmazione e fino alla valutazione ex post.</li> <li>▪ Mantenimento di una certa pluralità dei players sul mercato.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procedura non complicata (un bando, più servizi) ma implicazioni rilevanti per la gestione burocratica e amministrativa (pluralità di commesse).</li> <li>▪ Perdita di competizione (rischio qualità) e cristallizzazione del mercato della valutazione.</li> <li>▪ Rilevanti sforzi di coordinamento e gestione in vista della valutazione ex post.</li> </ul>   |
| <b>Più bandi singoli per valutazioni in itinere e valutazione ex post</b> | Diversi valutatori per valutazioni in itinere + valutazione ex post | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Specializzazione dei valutatori per tema/programma</li> <li>▪ Mantenimento di una pluralità dei players sul mercato.</li> <li>▪ Mantenimento della competizione all'interno del mercato della valutazione</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestione burocratica e amministrativa rilevante (pluralità di bandi e di commesse).</li> <li>▪ Elevati sforzi di coordinamento e messa a sistema di tutte le attività valutative per la valutazione ex post.</li> <li>▪ Possibile duplicazione di attività valutative tra commesse.</li> <li>▪ Rischio di mancato consolidamento dei risultati delle valutazioni lungo il periodo di programmazione e fino alla valutazione ex post.</li> </ul> |



### 3.2 Strumenti di governance: gli SG e il Piano di Valutazione

Analogamente all'attuale periodo di programmazione, il PMEF è istituito a livello dell'UE con elementi comuni, ma dovrà essere ulteriormente adattato e sviluppato in maniera specifica negli SM. Ciascuno SM dovrà, quindi, sviluppare il proprio sistema di governance, di indicatori e di percorsi valutativi, al fine di attuare i requisiti del nuovo quadro di monitoraggio e valutazione nel proprio contesto specifico e di favorire un processo comune di apprendimento sulla base delle attività di monitoraggio e valutazione.

Al riguardo, come già spiegato, le evoluzioni dei negoziati sui nuovi regolamenti indicano come le attività di valutazione verranno condotte dallo Sm e, ove applicabile, dalle amministrazioni regionali, in un contesto di governance degli interventi multilivello, in cui la valutazione riguarderà il PS della PAC e sarà frutto del contributo di tutti gli attori coinvolti nella programmazione e nell'attuazione degli interventi.

In tale prospettiva, si pone dunque la necessità di trovare delle soluzioni operative e di gestione che garantiscano maggiore coordinamento tra le amministrazioni regionali che potrebbero avere competenze di programmazione e attuazione degli interventi, da un lato, e il MIPAAF in qualità di AdG del PS della PAC. A questo scopo, andrebbero rafforzate ulteriormente le capacità di coordinamento dell'intero sistema di attori coinvolti nei processi di valutazione del PS, predisponendo adeguate risorse, individuando fin in dall'inizio in maniera chiara i processi e le strutture di governo della valutazione in grado di esprimere una chiara domanda valutativa e di condurre attività valutative lungo tutto il periodo di programmazione, e definendo, infine, un sistema di relazioni e un percorso di integrazione che coinvolga le autorità nazionali, regionali e locali, i portatori di interesse e la più ampia comunità valutativa. Si riafferma quindi l'importanza delle capacità di organizzazione e del governo dei processi valutativi, consolidando gli indirizzi relativi all'attivazione di strutture di *governance* dedicate all'interno delle amministrazioni responsabili dei PSR. Tali indirizzi in Italia hanno trovato buoni livelli di attuazione.

Fra le strutture di governance della valutazione, oltre alle unità tecniche di monitoraggio e valutazione, una rilevante funzione di coordinamento potrà essere svolta da SG, istituiti a livello regionale e nazionale. In particolare, lo SG istituito a livello nazionale dovrebbe essere a carattere multilivello e rappresentativo del MIPAAF, delle Regioni, degli organismi pagatori, della RRN, di esperti della valutazione, e dei principali stakeholders della PAC e anche di altre politiche al fine di integrare le conoscenze valutative. Tale composizione potrebbe essere a geometria variabile con membri permanenti e membri non permanenti con ruolo consultivo.

Oltre alla funzione di coordinamento, lo SG nazionale dovrebbe avere funzioni di presidio della qualità delle valutazioni, di indirizzo e di guida delle attività di valutazione e di dialogo costante con il valutatore/i. I membri dello SG dovrebbero promuovere e contribuire alla individuazione delle domande di valutazione, fornire raccomandazioni che possono essere utilizzate dai valutatori, interloquire con i valutatori sulla metodologia adottata, fornire supporto alla definizione del Piano di valutazione del PS della PAC e discutere i rapporti valutativi presentati dagli esperti incaricati e favorire, infine, processi di condivisione dei risultati della valutazione. Le numerose esperienze positive condotte, specie a livello regionale attraverso il lavoro degli SG, mostrano come l'efficacia di questo strumento di governo della valutazione aumenti se viene assicurata da parte dell'autorità di gestione dei programmi un'attività metodica e sistematica con tale gruppo di lavoro.

Un altro importante strumento di *governance*, previsto nel Regolamento (art. 140) per pianificare le attività di valutazione future è il Piano di valutazione, da definire a livello di PS della PAC e ove possibile con il coinvolgimento del livello regionale.

Il Piano di valutazione è il documento che esprime la domanda di valutazione propria delle AdG dei programmi e che consente loro di personalizzare le valutazioni, rendendole utili e flessibili per soddisfare le proprie esigenze. Per questo motivo, nella prospettiva di una maggiore flessibilità e sussidiarietà per gli SM



nell'elaborazione dei propri PS della PAC, i Piani di valutazione saranno strumenti molto importanti per rispondere all'esigenza di condurre valutazioni più specifiche e attinenti ai propri fabbisogni di conoscenza, migliorarne la titolarità e l'utilizzabilità nell'ambito dei processi decisionali. Il Piano di valutazione rappresenta in questo senso lo spazio per dare agli SM l'autonomia necessaria a fronte delle rigidità endogene al PMEF.

Il Piano di valutazione del PS della PAC dovrà essere necessariamente un documento strategico e operativo e costituire un punto di riferimento concreto che indirizzi le valutazioni da svolgere lungo tutto l'arco della programmazione individuando i fabbisogni informativi e i dati necessari da raccogliere. In esso dovranno essere definite priorità valutative e le domande di valutazione specifiche, riferite non solo alle questioni comuni a livello dell'UE e al quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, ma anche a temi di particolare rilevanza o critici e ad aspetti territoriali, anche in riferimento alle altre politiche. Il Piano della valutazione del PS della PAC, inoltre, potrà costituire uno strumento di messa a sistema di tutte le valutazioni condotte a livello nazionale e regionale, flessibile secondo un approccio adattivo della valutazione dall'inizio della programmazione e integrato nella sua implementazione, finalizzato all'utilizzazione delle valutazioni in esso pianificate.

Un aspetto molto importante da considerare nella pianificazione dei percorsi valutativi e nel Piano della valutazione è, inoltre, la veicolazione dei risultati della valutazione a tutti i portatori di interesse coinvolti, attraverso la conduzione di attività di comunicazione e diffusione dei risultati, in primo luogo rivolte ai responsabili dell'attuazione degli interventi e attraverso specifici canali di comunicazione a ciascuna categoria di stakeholders.

A tal fine, sarebbe opportuno integrare nel Piano di valutazione un piano della comunicazione della valutazione, indirizzato a differenti categorie di stakeholders a seconda degli usi che essi ne dovrebbero fare.

### **3.3 Il coordinamento territoriale delle valutazioni**

Nell'ottica di rafforzamento della politica in senso *evidence-based* e alla luce della necessità di avere una visione complessiva degli effetti delle diverse politiche sul territorio, a livello europeo, nazionale e regionale, ormai da tempo si riconosce l'importanza di valutare gli effetti congiunti dell'insieme delle diverse politiche e dei relativi strumenti di attuazione, anche afferenti a diversi programmi. L'implementazione di processi di valutazione e di monitoraggio integrati può restituire conoscenza sullo stato dello sviluppo delle aree e dei settori e sugli effetti a carattere trasversale degli interventi su di essi intervenuti, permettendo di rispondere a esigenze conoscitive comuni. È per questa ragione che, fin dalla programmazione 2007-2013, si sono diffusi a livello regionale strumenti come i Piani Unitari di Valutazione (PUV) al fine di facilitare il coordinamento territoriale tra le attività valutative sviluppate secondo approcci e temi trasversali alle diverse politiche di comune interesse. Nella fase di programmazione 2007-2013a livello nazionale si è dato molto impulso all'elaborazione di PUV da parte delle amministrazioni centrali e regionali chiamate a organizzare i processi valutativi, definire la domanda e gli oggetti di valutazione e mobilitare risorse adeguate a condurre l'attività. Ma, è nell'ambito del ciclo di programmazione europea 2014-2020 che le attività inerenti alla valutazione unitaria hanno acquisito maggiore rilevanza, in ragione della possibilità, introdotta dall'articolo 56 del [Regolamento \(UE\) n. 1303/2013](#), di redigere un piano di valutazione comprensivo di più programmi. Ribadendo l'importanza della pianificazione in tema di valutazione, l'[Accordo di Partenariato nazionale ha molto](#) spinto verso la redazione di PUV a livello regionale che comprendessero le valutazioni relative ai Programmi Operativi Regionali (POR) FESR e FSE, in raccordo con la valutazione dei PSR. L'obiettivo è mettere a sistema i risultati delle singole valutazioni, fornire una lettura integrata degli effetti delle politiche nei territori ed evitare la frammentazione dell'attività valutativa.



Ciascuna delle amministrazioni, fra quelle che hanno scelto di condurre secondo unitarietà i processi valutativi, ha definito un PUV con modalità di gestione e modelli di governance propri, ivi compresi la definizione degli ambiti di valutazione e gli affidamenti ai valutatori. In alcune Regioni la scelta è stata quella di integrare nei PUV le valutazioni relative a tutte le politiche finanziate con i diversi fondi (es. Lombardia, Emilia Romagna, Umbria, Campania, ecc.) mentre in altri casi la scelta è stata di puntare su un Piano che coordinasse tutte le attività valutative degli interventi ascrivibili alla Politica di Coesione, prevedendo il raccordo con le valutazioni della Politica di Sviluppo Rurale (es. Puglia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, ecc.). Nel nuovo quadro regolamentare che separa gli strumenti di programmazione dei fondi strutturali e quelli della PAC, proseguire sulla stessa strada appare certamente più complesso. Tuttavia, la costruzione di uno spazio di coordinamento unitario delle valutazioni finalizzato anche all'uso condiviso dei risultati delle valutazioni o la conduzione di valutazioni trasversali, rimane auspicabile data la complementarità fra strategie nazionali, regionali e territoriali che dovrà essere necessariamente perseguita secondo una prospettiva multilivello.

In tale ambito, appare evidente che la funzione valutativa non può essere intesa solo nella sua dimensione di valutazione dell'efficienza delle misure/azioni messe in campo e dell'efficacia nel raggiungimento dei risultati attesi nell'alveo dei singoli programmi; bensì, essa deve essere anche intesa come lettura valutativa dell'impatto complessivo delle diverse politiche su aree territoriali strategiche o su settori trasversali, mettendo a sistema i risultati delle singole valutazioni e fornendo una lettura integrata degli esiti e degli effetti.

Questo consentirebbe di far emergere esigenze conoscitive su temi di comune interesse, e favorire la condivisione delle conoscenze delle amministrazioni responsabili della programmazione, in maniera tale da intensificare le sinergie tra diverse politiche e strumenti e di valutarle nella loro complessità e complementarità. A questo fine occorrono soluzioni di governance multilivello che facilitino il coordinamento delle valutazioni e la gestione integrata della conoscenza valutativa.

Nel futuro contesto di programmazione, dunque, sarebbe importante intraprendere delle scelte operative e intraprendere percorsi se non di co-progettazione e coordinamento di valutazioni comuni, quanto meno volti a implementare processi di sintesi e capitalizzazione dei risultati delle valutazioni, nella prospettiva anche di poter disporre di dati e di conoscenza valutativa dalle diverse politiche che siano di supporto ai singoli fondi per le valutazioni di impatto.

### **3.4 Il Coordinamento con il PNRR e le possibili implicazioni per la valutazione**

Con la Decisione di esecuzione dei ministri dell'economia e delle finanze dell'Unione Europea (UE) del 13 luglio 2021 è stato definitivamente approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il piano di riforme e investimenti messo in campo dal governo italiano per mitigare l'impatto economico e sociale del COVID-19 e, nel contempo, affrontare le sfide della duplice transizione ecologica e digitale.

Al riguardo, si ricorda che il PNRR è finanziato dalle risorse del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (DRR)<sup>12</sup>, il nuovo strumento europeo per sostenere gli SM nella ripresa dalla crisi post pandemica che, con uno stanziamento complessivo dell'UE di 723,8 miliardi di euro, intercetta la maggiore quota del budget del pacchetto Next Generation EU (NGEU)<sup>13</sup> (806,9 miliardi di euro). Tutte le risorse NGEU sono a integrazione del Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e potranno essere mobilitate con la ratifica, da

---

<sup>12</sup> Istituito ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241 consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:057:FULL&from=IT>.

<sup>13</sup> Istituito ai sensi del Regolamento (UE) 2020/2094.



parte di tutti i 27 SM, della Decisione 2020/2053<sup>14</sup> sul sistema delle risorse proprie per il finanziamento del bilancio UE.

A livello unionale, a parte il DRR, spicca tra le dotazioni finanziarie degli altri Programmi del pacchetto NGEU quella per l'Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori di Europa (REACT-EU), con 50,6 miliardi di euro. Per la gravità della situazione sofferta a causa della pandemia, l'Italia è lo SM al quale sono state assegnate le maggiori quote di risorse provenienti dal DRR e dal REACT-EU: il solo DRR mette a disposizione un importo di 191,5 miliardi di euro<sup>15</sup> (pari al 10,9% del PIL nazionale al 2019) da spendere entro il 2026, mentre il programma REACT-EU mette a disposizione ulteriori 13 miliardi da spendere negli anni 2021-2023. Il quadro programmatico generale va ancora ben oltre le predette cifre, poiché tra i finanziamenti del pacchetto NGEU per l'Italia vi sono ulteriori 910,58 milioni di euro a favore dei cosiddetti "PSR rafforzati", i programmi regionali del periodo di programmazione 2014-2020, già oggetto<sup>16</sup> di un rimpinguamento di risorse FEASR del valore complessivo di 2.998,5 milioni di euro (Ottaviani e Pierangeli, 2021).

Lo stato italiano ha inoltre deciso di stanziare altri 30,6 miliardi di euro, provenienti dallo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile, per un Piano nazionale "complementare" destinato a progetti coerenti al PNRR e basati sulle stesse regole attuative. L'ammontare delle risorse complessivamente stanziati dal PNRR e dal Fondo Complementare è di 222,1 miliardi di euro, di cui una quota pari al 40% è stata imputata ai progetti per la transizione ecologica (la baseline UE per il PNRR era di almeno il 37% per gli obiettivi climatici). A queste risorse si aggiungono ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche entro il 2032.

L'Italia si è impegnata a stabilire una chiara demarcazione e ad assicurare la complementarità tra il PNRR e i fondi SIE.

Si tratta di una cornice programmatica molto complessa in cui sono numerose le componenti di intervento connesse alle politiche agricole e di sviluppo rurale, dunque con un ventaglio di potenziali implicazioni per le valutazioni mainstream dei PSR e con nuove questioni valutative emergenti.

Il PNRR rappresenta una straordinaria opportunità per superare i gap di investimenti nelle aree rurali (Pierangeli, 2021) e imprimere un impulso allo sviluppo dei sistemi agricoli, agroalimentari e forestali, ponendoli al centro del rilancio economico del Paese e del processo di transizione energetica, ecologica e digitale definito dalla nuova PAC e dalle grandi Strategie unionali (Green Deal, Farm to Fork e Biodiversità 2030).

Dal punto di vista della valutazione del PSR 2014-2022, mentre proseguono le attività di sistematizzazione e sedimentazione delle conoscenze valutative dei programmi, attività che dovranno condurre al completamento dei servizi di valutazione ex post entro dicembre 2025, il cambiamento del quadro programmatico generale segnato dal PNRR potrebbe comportare la revisione delle strategie valutative, sia per quanto riguarda l'adozione di nuove domande valutative e nuovi criteri, che per ciò che concerne l'aggiornamento degli approcci e delle metodologie.

---

<sup>14</sup> La Decisione permetterà alla Commissione europea di contrarre sui mercati finanziari i prestiti strumentali all'avvio di NGEU. Per l'Italia il recepimento del testo è avvenuto con la legge n. 21 del 2021, conversione del Decreto Legislativo 31 dicembre 2020, n. 183, cosiddetto "Decreto Milleproroghe".

<sup>15</sup> Secondo l'Allegato IV del Regolamento (UE) 2021/241 tale importo si compone di 68,9 miliardi di sostegno finanziario non rimborsabile e di 122,6 miliardi di prestiti.

<sup>16</sup> Ai sensi del Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, che istituisce uno strumento dell'Unione a sostegno della ripresa dopo la crisi COVID-19 (cosiddetto "regolamento EURI"), e del Regolamento (UE) 2020/2220 (cosiddetto "Regolamento transitorio e di estensione della programmazione agli anni 2021 e 2022").



In prima battuta è chiamata in causa la valutazione della coerenza con il PSR: un'analisi comparativa PSR vs PNRR su ambiti di intervento, criteri di selezione e performance, può essere utile a individuare e comprendere similarità e dissimilarità; punti di forza e debolezza; complementarità, sinergie e trade-off. Potrebbe essere interessante verificare, ad esempio, cosa accade nei territori/settori/beneficiari interessati dai due strumenti di programmazione nello stesso arco temporale, nello stesso contesto o in contesti diversi; se le condizioni abilitanti attivate dal PNRR faranno da esternalità positive contribuendo al successo dei PSR; in altri termini, se gli investimenti del PNRR potranno aumentare e/o migliorare lo stock di beni pubblici a servizio del PSR.

È evidente, tuttavia, che le maggiori implicazioni si avranno per la valutazione dell'impatto dei PSR, compresi: gli effetti tangibili e intangibili; le catene casuali (pathways) che legano l'attuazione degli interventi a realizzazioni, risultati e impatti; i fattori minimi, compresa la variabile tempo, da osservare per la "cattura" di evidenze valutative robuste; i metodi per la stima degli effetti netti.

I maggiori effetti di crescita sono attesi dalla digitalizzazione e dalla transizione ecologica, seguiti dagli investimenti nell'istruzione e nella ricerca.

È lecito chiedersi: Quale sarà la reale portata degli interventi del PNRR? Sotto il profilo della rilevanza, le scelte di allocazione finanziaria compiute nel PNRR configurano una massa critica di sovvenzioni e prestiti adeguata all'entità delle sfide e dei bisogni? Vi è il rischio di aiuti a pioggia? Chi resta escluso dai finanziamenti? Quale sarà la declinazione territoriale degli interventi? Quali implicazioni per la Strategia Nazionale delle Aree Interne e per le Strategie LEADER? La lista di tutte le possibili speculazioni è tuttora aperta.

Un tema particolarmente innovativo è la valutazione della sostenibilità degli interventi rispetto a: mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Il nuovo quadro normativo, di orientamenti tecnici e di indirizzo connesso al PNRR e al DDR europeo, potrebbe rappresentare una piattaforma di conoscenza non soltanto utile al confronto tra diversi strumenti finanziari ma anche a rinnovare, ampliare, approfondire la portata della valutazione di programma e VAS degli stessi PSR.

Diversi aspetti puntuali del processo di proposizione e approvazione del PNRR, nonché della successiva "messa in cantiere" degli interventi, rilanciano l'importanza del ruolo della valutazione e pongono una serie di questioni e sfide (es. metodologie e strumenti innovativi) all'attenzione dei valutatori.

La valutazione, infatti, dovrebbe avere maggiore risalto nell'orientare le politiche verso un utilizzo più efficace e efficiente delle ingenti risorse che andranno investite in Italia da qui al 2026. Nel contesto del Green Deal europeo e di NGEU, la portata delle nuove sfide concernenti l'economia, l'ambiente e il clima, non ultima la società, richiede di affinare gli approcci valutativi di sistema (o "unitari"), tanto nelle analisi di scenario che in quelle d'impatto.

Rispetto a un quadro programmatico generale ancora alquanto confuso, i valutatori dei PSR e PSRN 2014-2022 potrebbero informare e supportare la realizzazione di un piano di valutazione on-going integrato PSR-PNRR-Fondo complementare. Un piano della valutazione che, appunto, organizzi nel tempo, nei modi e nella governance la numerosità delle attività valutative da mettere in campo, nonostante le difficoltà di natura normativa e programmatica, oltre che attuativa.

L'esperienza maturata con la valutazione on-going dei PSR e la presenza di valutatori già affidatari di servizi di valutazione a livello regionale potrebbero orientare il sistema verso la realizzazione di attività valutative



adeguate al tenore e ai tempi di realizzazione del PNRR, nonché utili e utilizzabili nel passaggio dagli attuali PSR al PS della PAC.

## 4 Il ruolo del monitoraggio per il futuro sistema di valutazione

Il nuovo quadro regolamentare, ed in particolare il NDM, pone la questione del monitoraggio quale punto cruciale del nuovo periodo di programmazione, dove gli indicatori di prodotto e risultato rivestono un ruolo fondamentale nei meccanismi di valutazione della performance. Nel quadro delle novità introdotte, si pone la necessità di un sistema di monitoraggio che risponda in modo efficace ed efficiente agli adempimenti comunitari e che includa anche la valutazione. A questo scopo è necessario inquadrare il problema delle attività associate alla raccolta, alla gestione e alla governance dei dati.

Tradizionalmente, le scelte in materia di monitoraggio vengono definite tempestivamente e sono incentrate prevalentemente sulle esigenze informative determinate dalle relazioni annuali che le AdG inviano alla Commissione Europea, mentre quelle in materia di valutazione sono rimandate al confronto, in itinere, con il valutatore del Programma<sup>17</sup>.

Si sottolinea come la definizione di tale esigenza informativa sia uno dei prerequisiti nel percorso che contribuisce allo sviluppo di una valutazione efficace ed efficiente, e come la mancanza o la scarsità di dati pregiudichi in modo determinante la qualità, la portata informativa della valutazione e la possibilità di condurre le analisi quantitative. La stessa Commissione europea, per il tramite dell'Evaluation Helpdesk, ha dedicato molta attenzione al *data management*, alle criticità e alle possibili soluzioni da adottare soprattutto nella prospettiva del futuro periodo di programmazione<sup>18</sup>. Nel contesto nazionale i fattori chiave su cui in sintesi occorrerebbe fin da subito lavorare riguardano: l'identificazione dei dati necessari; i soggetti responsabili della loro raccolta e gestione; le modalità, gli strumenti e le tempistiche per la strutturazione del sistema informativo.

Per quanto riguarda l'identificazione dei dati, sulla base della lista degli indicatori di prodotto, risultato e impatto presenti nell'allegato I del Regolamento, è già possibile iniziare ad individuare il fabbisogno informativo in maniera funzionale alla valutazione<sup>19</sup> e integrare tale fabbisogno nell'ambito della fase di costruzione (o revisione) del sistema informativo. A questo proposito l'esperienza pluriennale delle Amministrazioni che hanno gestito il FEASR e i processi di monitoraggio e valutazione è fondamentale per la costruzione di un *operational database* funzionale non solo alla relazione annuale di performance ma al

---

<sup>17</sup> Le ragioni principali sono spesso afferenti alle tempistiche ristrette con cui si opera nella fase iniziale di costruzione del programma e della relativa strutturazione del sistema informativo. Inoltre, per la definizione di dati puntuali per la valutazione è necessaria la collaborazione del valutatore incaricato del servizio di valutazione indipendente che, nell'esperienza italiana, viene spesso selezionato successivamente alla definizione del sistema informativo. Oltretutto, occorrerebbe anche considerare i costi necessari per strutturare un sistema informativo che includa dati funzionali alla valutazione.

<sup>18</sup> L'Evaluation Helpdesk ha organizzato due incontri dedicati al data management e alle sue criticità, i cui materiali sono disponibili on line:

- Good practices workshop, *Data management for the assessment of RDP effects*, on-line, 2020  
<https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/good-practice-workshops/data-management-assessment-rdp-effects-it/>;
- Good practices workshop, *Improving data management and information systems for the purpose of CAP evaluation*, online, 2021  
<https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/good-practice-workshops/improving-data-management-and-information-systems-purpose-cap-en/>.

<sup>19</sup> Ai fini della valutazione, è possibile che indicatori di risultato aggiuntivi saranno inseriti nell'ambito dei Regolamenti esecutivi.



complesso delle attività valutative, le quali necessitano di livelli di dettaglio maggiore al fine di cogliere in modo appropriato le caratteristiche e l'intensità del contributo o le sinergie degli interventi rispetto agli obiettivi specifici e generali della politica.

Occorre altresì ricordare che ai fini della valutazione spesso si necessita di dati a livello di singolo beneficiario, geo-referenziati, e che vadano oltre il dettaglio che si richiede per la presentazione delle relazioni annuali alla CE. Di particolare supporto può essere il documento della Commissione UE "Data Need for Monitoring and Evaluation"<sup>20</sup>, presentato al Gruppo degli esperti di monitoraggio e valutazione della PAC e ancora in discussione, da cui è possibile determinare il livello minimo di base informativa che gli SM dovranno inviare alla CE per consentire la valutazione a livello europeo. Tale base informativa sarà messa a disposizione anche dei valutatori che operano sul territorio nazionale, ma dovrà essere necessariamente arricchita da ulteriori informazioni in funzione delle necessità generate dalla domanda valutativa e in coerenza con il metodo di analisi utilizzato. Un altro punto cruciale che merita di essere citato è il necessario rafforzamento nella collaborazione tra una pluralità di attori coinvolti nel data management.

In particolare, anche ai fini della valutazione, occorrerebbe fin da subito individuare i soggetti che contribuiranno ad assicurare il flusso informativo, indipendentemente dalle responsabilità che il regolamento assegnerà in merito al monitoraggio e alla valutazione. Infatti, molti dei dati necessari sia al monitoraggio per la relazione annuale da inviare alla CE sia al monitoraggio funzionale alla valutazione sono gestiti, per la parte di loro competenza, dagli organismi pagatori, dai responsabili della definizione e dell'attuazione degli interventi, e dal valutatore, che spesso procede alla costruzione di database ad hoc per la valutazione, o arricchisce database tramite apposite indagini sul campo<sup>21</sup>.

Altrettanto frequente è la costruzione di una pluralità di database o di sistemi informativi che, pur lavorando gli stessi dati, hanno scopi diversi (inserimento dati su SFC per la relazione annuale, database per gli audit, monitoraggio IGRUE, monitoraggio procedurale interno alle AdG, ecc..) amplificando i costi e tempi di gestione del monitoraggio dei programmi.

Per la futura programmazione, l'esperienza compiuta a livello nazionale e regionale nell'ambito del Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) segna la strada nella prospettiva di avere un sistema integrato di monitoraggio della PAC. La capacità delle amministrazioni di implementare scambi telematici di dati, l'evoluzione dei sistemi informativi territorializzati e lo scambio di buone pratiche potrebbero sicuramente supportare lo sviluppo di sistemi di monitoraggio più performanti e anche interoperabili (molteplicità di dati e sistemi informativi) in grado di fornire la base dati utili e di qualità al fine di monitorare e valutare il futuro PS della PAC nel nuovo PMEF.

---

<sup>20</sup> CFR nota 6

<sup>21</sup> Spesso le indagini ad hoc sui beneficiari sono condotte dai valutatori ai fini della raccolta di dati di dettaglio per la stima di indicatori di impatto e risultato. Talvolta le indagini hanno ad oggetto dati presenti nei diversi sistemi informativi ma non fruibili. Si determina così un dispendio sia economico sia di tempo per il valutatore, spesso restringendo le tempistiche necessarie a una accurata riflessione sulla domanda valutativa e sulle raccomandazioni. Occorrerebbe considerare fin da subito quali dati "automatizzare", ad esempio importandoli dal fascicolo aziendale, e quali invece possono essere richiesti al beneficiario e informatizzati nell'ambito delle domande di aiuto e sostegno, senza alcun aggravio per i beneficiari. In sintesi, un accurato data management dovrebbe considerare il costo opportunità di diverse soluzioni in merito alla raccolta dati, supportare la costruzione di un sistema informativo efficace, e assicurare che al valutatore siano garantiti i tempi necessari allo sviluppo della valutazione evitando che la fase di raccolta ed elaborazione dati diventi predominante sulle altre.



Al fine di evitare l'aggravio di oneri a carico delle amministrazioni, e garantire una risposta adeguata al fabbisogno informativo, occorre riflettere sin da subito sull'opportunità di costruire un unico sistema informativo o un sistema di dialogo tra diversi sistemi informativi operanti presso i diversi soggetti coinvolti. Differenti sistemi informativi, infatti, potrebbero costituire una limitazione alla fruibilità dei dati. In entrambi i casi sarà comunque necessario analizzare e strutturare l'interazione tra i flussi delle informazioni e tra i soggetti coinvolti, inclusi i soggetti chiamati ad elaborare o revisionare il sistema informativo. Alla stessa stregua sarà necessario analizzare sulla base dell'esperienza passata come costruire un flusso informativo efficiente ed efficace rispetto alle varie esigenze di monitoraggio.

La costruzione di un *operational database* che inglobi anche le esigenze della valutazione già nelle fasi iniziali della programmazione e che influenzi la strutturazione del sistema informativo è senza dubbio la soluzione più opportuna per assicurare fondamenta solide alla costruzione del disegno di valutazione e per condurre in maniera più agevole e efficace le valutazioni pianificate. Il *New delivery model* può offrire soluzioni organizzative da cogliere opportunamente, poiché impone la valutazione della performance, determinando un fabbisogno informativo ed una messa a sistema di dati amministrativi che possono essere associati al cosiddetto monitoraggio procedurale delle domande di aiuto/sostegno e pagamento "in lavorazione", al fine di catturare degli aspetti del "delivery" e/o analizzare elementi della governance da sottoporre ad analisi e valutazione.

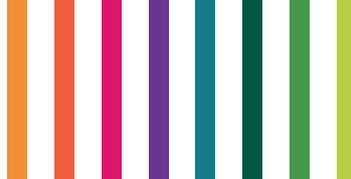


## Bibliografia

- Amato A., Bolli M., 2021, Sistema Nazionale di Monitoraggio unitario 2014-2020: efficacia e criticità in vista del nuovo piano strategico, Pianeta PSR n. 101 Aprile 2021.
- Cagliero R., Camaioni B., Licciardo F. (2020 a), Cosa abbiamo appreso dalle RAA potenziate e dal Performance Framework, in Tarangioli S. (a cura di), I PSR 2014-2020 al giro di boa. Rapporto di monitoraggio strategico al 31.12.2018, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Roma. ISBN 9788833850610.
- Cagliero R., Camaioni B., Licciardo F., 2020, Gli indicatori nella PAC post-2020. Primi passi verso il nuovo sistema di monitoraggio e performance, PianetaPSR numero 93 luglio/agosto 2020: <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2402>
- Cagliero R., Camaioni B., Pallara P. (2021 a), PAC post 2020, verso la lettura dell'efficacia di attuazione dei futuri PSN. Pianeta PSR n. 101 aprile 2021. <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2535>
- Cagliero R., Camaioni B., D'Alicandro N. (2021 b), Il quadro degli indicatori della PAC post-2020 e il ruolo nella programmazione. Rete Rurale Nazionale 2014-2020, MIPAAF, Roma. ISBN 9788833851280.
- Cagliero R., Cristiano S. (a cura di) (2013), Valutare i programmi di sviluppo rurale: approcci, metodi ed esperienze, INEA, Roma.
- Cagliero R., Licciardo F. (2021), Valutazione e valorizzazione di LEADER nei PSR (in corso di pubblicazione).
- Cagliero R., Legnini M., Licciardo F. (2021), The evaluation framework in the new CAP 2023-2027: a reflection in the light of lessons learned from Rural Development, Sustainability, 13 (10): 5528, 1-19. doi: 10.3390/su13105528. <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/10/5528>
- Cagliero, R.; Licciardo, F.; Legnini, M. (2021b) Evaluating the New Common Agricultural Policy: Improving the Rules, Eurochoices, DOI: 10.1111/1746-692X.12315.
- Carey, M. The Common Agricultural Policy's new delivery model post-2020: National administration perspective. EuroChoices 2019, 18, 11-17, doi:10.1111/1746-692X.12218.
- Carta V., Licciardo F. (2018), L'analisi della domanda valutativa nei PSR 2007-2013 in "I principali risultati dei PSR 2007-2013: sintesi delle valutazioni ex-post" Documento di analisi, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Mipaaf, Roma.
- Erjavec, E.; Lovec, M.; Juvančič, L.; Šumrada, T.; Rac, I. Research for AGRI Committee—The CAP Strategic Plans Beyond 2020: Assessing the Architecture and Governance Issues in Order to Achieve the EU-Wide Objectives; European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies: Brussels, Belgium, 2018.
- European Commission (2021) Regolamento (UE) 2021/ 2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 Dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.
- European Commission (2018a) *CAP strategic plans* - Proposal for a regulation COM(2018) 392. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN>
- European Commission (2018b) *Financing, management and monitoring of the CAP* - Proposal for a regulation COM(2018) 393. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282018%296\\_28302](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS_BRI%282018%296_28302)



- European Commission (2018c) *Common organisation of the markets* - Proposal for a regulation COM(2018) 394. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0394>
- European Commission (2018d) *Strategic plans, financing, management and monitoring of CAP, common organisation of markets - Impact assessment part 1* SWD(2018) 301. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A301%3AFIN>
- European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit E.4 (2015): *Common Evaluation Questions for Rural Development Programmes 2014-2020*. Working Paper, Brussels.
- European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit E.4 (2016), *Guidelines. Assessment of RDP results: How to prepare for reporting on evaluation in 2017*, Brussels.
- European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2017a) *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of The Common Agricultural Policy 2014 – 2020*, Brussels.
- European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit C.4 (2018), *Guidelines. Assessing RDP achievements and impacts in 2019*. Brussels, August 2018.
- European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit C.4 (2019b): *Synthesis of the evaluation components of the enhanced AIR 2019: Chapter 7. Summary Report*, Brussels.
- European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit C.4 (2021): *Assessing the contribution of RDPs to a competitive and viable agricultural sector. Good Practice Workshop 09-10 December 2020*. Online.
- European Commission, “Data need for monitoring and evaluation”, 23° Grexe del 28 gennaio 2021, <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22257>
- Guyomard, H.; Bureau, J.C.; Chatellier, V.; Detang-Dessendre, C.; Dupraz, P.; Jacquet, F.; Reboud, X.; Requillart, V.; Soler, L.G.; Tysebaert, M. *Research for the AGRI Committee–The Green Deal and the CAP: Policy Implications to Adapt Farming Practices and to Preserve the EU’s Natural Resources*; Publications Office of the EU, Luxembourg City, Luxembourg, 2020. Available online: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2020\)629214](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2020)629214)
- Massot, A.; Negre, F. *Towards the Common Agricultural Policy beyond 2020: Comparing the reform package with the current regulations*. Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Directorate-General for Internal Policies, 2018. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b0d66e13-30d9-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-118244956>
- Matthews, A. *The EU’s Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects*; International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD): Geneva, Switzerland, 2018.
- Matthews, A. *Introducing a Development Policy Perspective into CAP Strategic Plans*. TEP Working Paper No. 0319; Trinity Economics Papers–Department of Economics: Dublin, Ireland, 2019.
- Ottaviani, L.; Pierangeli, F. (2021). *PSR, definito il riparto dei fondi per lo sviluppo rurale per il biennio 2021-2022*. Pianeta PSR numero 103 giugno 2021, <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2580>
- Pierangeli, F. (2021). *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quali opportunità per il settore primario?* Pianeta PSR numero 101 aprile 2021, <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2547>



Rete Rurale Nazionale  
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali  
Via XX Settembre, 20 Roma

    [RETERURALE.IT](http://RETERURALE.IT)

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)  
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

