

IL QUADRO DEGLI INDICATORI NEL CONTESTO DI RIFORMA DELLA PAC POST-2020

Giugno 2020





**Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale
Nazionale 2014-20
Piano di azione biennale 2019-20
Scheda progetto CREA 18.1**

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

Autori: Roberto Cagliari, Beatrice Camaioni, Livia D'Angelo,
Roberta Gloria, Francesco Licciardo

Data: giugno 2020

Il documento fa riferimento alle proposte regolamentari presentate dalla Commissione nel giugno 2018. Per maggior dettagli si rimanda al seguente link <https://www.reterurale.it/PACpost2020/percorsoUE>

Citazione: Cagliari R., Camaioni B., D'Angelo L., Gloria R., Licciardo F. (2020), Il quadro degli indicatori nel contesto di riforma della PAC post-2020. Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Mipaaf, Roma.

ISBN 9788833850634



INDICE

Premessa	5
1. La strutturazione del quadro degli indicatori nei futuri Piani strategici	6
2. Gli indicatori di contesto nell'area di programma: identificare i fabbisogni	8
3. Gli indicatori di output e risultato: leggere la performance.....	10
4. Gli indicatori di impatto: interpretare la complessità	15
5. L'andamento dei lavori. Orientamenti recenti per una PAC "non punitiva"	17
Allegato I - I contenuti delle fiche degli indicatori di contesto.....	20
Allegato II - Un esempio sul sistema di indicatori applicato al LEADER.....	21
Bibliografia.....	23
Sitografia	24



Acronimi

AKIS	Agricultural Knowledge and Innovation System
CE	Commissione Europea
CMEF	Common monitoring and evaluation framework
FEAGA	Fondo europeo agricolo di garanzia
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
NDM	New delivery model
PAC	Politica Agricola Comune
PF	Performance Framework
PMEF	Performance Monitoring and Evaluation Framework
PS	Piani Strategici
PSN	Piano Strategico Nazionale
RICA	Rete di Informazione Contabile Agricola
RRN	Rete Rurale Nazionale
SM	Stati membri
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
UE	Unione europea



Premessa

Da un punto di vista strettamente statistico, l'indicatore è un parametro o un valore derivato da parametri che fornisce informazioni su un determinato fenomeno.

Con riferimento alle politiche, l'indicatore è inteso come strumento volto a misurare il raggiungimento di un obiettivo, ad esempio una risorsa mobilitata, una produzione realizzata o un effetto, oppure è uno strumento utilizzato per descrivere un contesto (economico, sociale o ambientale). Le informazioni fornite da un indicatore sono un dato che viene usato per misurare fatti od opinioni. Gli indicatori sono pertanto insiemi di dati che consentono una quantificazione, e una semplificazione, dei fenomeni.

Nel loro complesso gli indicatori possono essere considerati come il «quadro operativo» della Politica Agricola Comune (PAC), poiché offrono una serie di informazioni fondamentali, come avviene per le indicazioni riportate dal cruscotto di una automobile. Analogamente al tachimetro di una macchina, che indica una velocità, ma non se è troppo elevata o meno, anche i valori degli indicatori della PAC devono essere sempre contestualizzati. In altre parole, gli indicatori rappresentano il punto di partenza per avviare una riflessione; uno strumento quindi, e mai un punto di arrivo.

Gli indicatori proposti per lo sviluppo rurale, come noto, si articolano su diversi livelli. Gli indicatori di realizzazione (o output) riportano il prodotto diretto di una misura di intervento (ad esempio, 50 aziende agricole ammodernate); mentre quelli di risultato indicano l'effetto diretto e immediato della misura/programma (ad esempio, 200 posti di lavoro creati grazie alla misura di investimento; in media 4 per ogni progetto finanziato). Gli indicatori di impatto, invece, si concentrano sul lungo termine (ad esempio, il tasso di disoccupazione rurale, che ovviamente è legato ai posti di lavoro creati dagli investimenti). In generale, gli indicatori d'impatto sono legati a obiettivi generali della PAC, gli indicatori di risultato agli obiettivi più specifici e gli indicatori di realizzazione ai singoli interventi della politica. Infine, esistono diversi indicatori di contesto che forniscono informazioni sulle tendenze generali dell'economia e sullo stato dell'ambiente, nonché statistiche agricole e rurali, ecc.; questi indicatori sono utilizzati in fase di programmazione, ma anche per osservare cambiamenti nel lungo periodo, e spesso si legano agli impatti (Commissione europea, 2015; Cagliero e Cristiano, 2013).

Anche per il periodo di programmazione 2021-2027, la Commissione europea (CE) ha previsto di utilizzare questo tipo di inquadramento per misurare le dimensioni della futura PAC, per valutare se è ben concepita e se in grado di operare correttamente e di supportare e orientare i cambiamenti ricercati.

Il contributo qui presentato intende fornire una rapida sintesi del prossimo sistema degli indicatori (il famigerato Performance Monitoring and Evaluation Framework (PMEF), come sarà in seguito riferito, a partire dalle proposte sul nuovo quadro regolamentare¹. Il lavoro, che è volutamente schematico in quanto rivolto a un pubblico largo di lettori, si basa su una serie di tabelle che riportano gli indicatori previsti nelle proposte e fornisce solo alcune note di contestualizzazione, rimandando, attraverso i riferimenti bibliografici, direttamente ai testi originali chi volesse approfondire.

Inoltre, il documento fornisce una prima finestra sullo sviluppo attuale delle discussioni in corso, poiché, è bene ricordare, stiamo parlando di proposte ancora al centro di un vasto, e acceso, dibattito, che, nel caso del sistema degli indicatori, legato a premialità e decurtazioni anche rilevanti, assume un ruolo certamente non secondario.

¹ Ad oggi, il pacchetto legislativo di proposte è costituito da tre proposte distinte: i) un regolamento riguardante l'architettura e le norme dei Piani Strategici e i tipi di interventi che gli Stati membri devono attuare (EC, 2018a); ii) un regolamento sull'organizzazione comune dei mercati (EC, 2018b); iii) un regolamento orizzontale sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC (EC, 2018c). Il pacchetto si affianca una valutazione d'impatto come documento di accompagnamento (EC, 2018d).



1. La strutturazione del quadro degli indicatori nei futuri Piani strategici

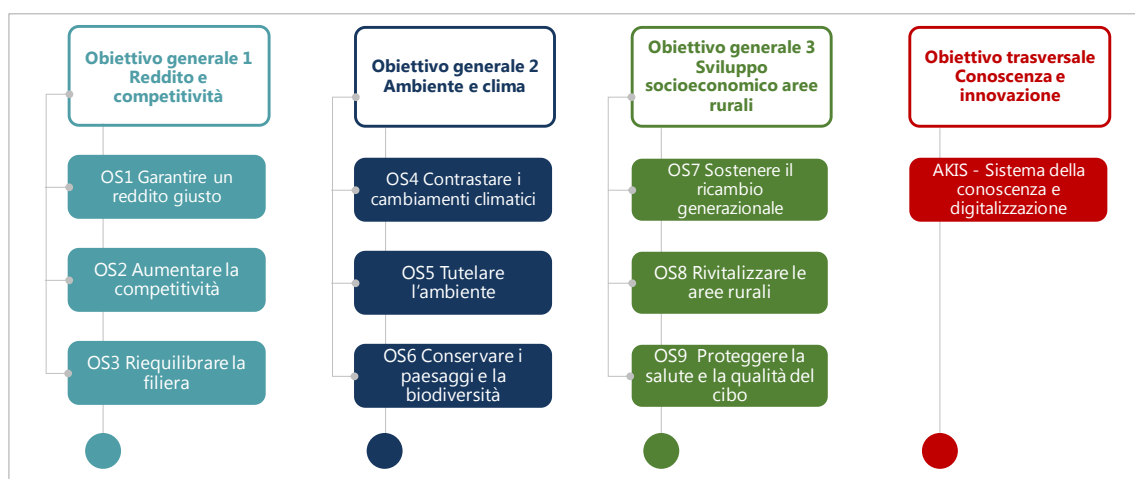
Attualmente, il processo di definizione del quadro comunitario per il periodo di programmazione 2021-2027 è ancora in corso.

Il 1° giugno 2018 la CE ha presentato una proposta di regolamento che stabilisce le regole per il sostegno ai piani strategici che gli Stati membri (SM) devono elaborare nell'ambito della PAC e che sono finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Rispetto all'attuale periodo di programmazione, diversi sono i cambiamenti che segnano la proposta, il cui *leitmotiv* è riconducibile all'obiettivo di rendere la PAC più reattiva alle sfide attuali e future, come il cambiamento climatico o il rinnovamento generazionale, continuando a sostenere gli agricoltori europei per un settore agricolo sostenibile e competitivo (Brunori, 2017), attraverso processi di attuazione e realizzazione più mirati.

In questo scenario, il nuovo modello di attuazione prevede per ogni SM l'elaborazione di un unico Piano strategico nazionale (PSN), basato sull'azione sinergica di diverse operazioni nell'ambito di entrambi i pilastri della PAC (FEAGA e FEASR), e di un quadro di indicatori che accompagni le diverse fasi di vita del PS verso il raggiungimento di un sistema di obiettivi generali e specifici comuni (figura 1).

Figura 1 - Obiettivi dei Piani strategici della PAC 2021-2027



Fonte: Cagliero e Licciardo, 2020

La proposta fa perno su un nuovo modello di governance e di ripartizione delle responsabilità tra l'Unione europea (UE) e gli SM. Le indicazioni su come implementare la futura PAC portano, quindi, a un nuovo modo di attuazione, il cosiddetto New Delivery Model (NDM) e questa è la seconda grande novità delle proposte legislative. In particolare, la Commissione propone di passare da una gestione molto dettagliata della politica agricola, basata sulla definizione di requisiti espliciti nella legislazione dell'UE, a un approccio più abilitante. L'idea è quella di spostare l'accento dalla conformità verso i risultati e le prestazioni, con elementi comuni e condivisi più forti (Mathews, 2019; Cagliero e Licciardo, 2020).

Questo passaggio verso una politica più orientata alla performance e agli obiettivi richiede, secondo la CE, l'istituzione anche di un solido quadro di monitoraggio della performance² dei PS articolato su una serie di indicatori comuni. Questo quadro dovrebbe infatti consentire di valutare e monitorare le prestazioni della

² La proposta di Regolamento COM(2018) 392 final, all'art. 115, stabilisce che gli SM istituiscano un Piano della Performance (Performance Framework - PF), che copra l'intero contenuto PS.



nuova PAC e di promuoverne il processo di apprendimento. A tal fine, si intende predisporre il nuovo PMEF a coprire tutti gli strumenti della futura PAC.

Il PMEF è sostanzialmente un'evoluzione del Common Monitoring And Evaluation Framework (CMEF) dell'attuale periodo di programmazione (2014-2020). La Commissione propone, in continuità con il passato, di misurare le prestazioni della PAC in relazione al PS utilizzando una serie di indicatori comuni: indicatori comuni di contesto, di output, di risultato e di impatto, compresi quelli utilizzati come base per il monitoraggio, la valutazione e la relazione annuale sulle prestazioni. Più nel dettaglio, il conseguimento degli obiettivi della futura PAC (di cui all'articolo 5 e all'articolo 6, della proposta di regolamento) è valutato, quindi, sulla base di una serie comune di indicatori che include³:

- **indicatori di contesto**, relativi alla situazione di partenza (*baseline*) delle aree oggetto di intervento e legati alla determinazione degli eventuali effetti;
- **indicatori di output**, relativi alle realizzazioni degli interventi sostenuti;
- **indicatori di risultato**, relativi agli obiettivi specifici e utilizzati per la definizione e quantificazione dei target intermedi in relazione agli obiettivi specifici e per la valutazione dei progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi;
- **indicatori di impatto** riferiti agli obiettivi generali e specifici.

Il passaggio al modello basato sul monitoraggio delle prestazioni implica una rilevante novità rispetto al passato: la definizione di valori previsionali degli indicatori di output e risultato su base annuale rispetto al quale sarà possibile misurare lo stato di attuazione.

Inoltre, il nuovo quadro per il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia di attuazione riguarderà tutti gli strumenti della futura PAC: i Programmi strategici della PAC, come pure gli elementi non inclusi nei PS (alcune parti dell'organizzazione comune dei mercati, regimi specifici).

Il PMEF sarà organizzato sulla base dei seguenti principi:

- I. gli indicatori di contesto restano pertinenti, in quanto rispecchiano aspetti rilevanti delle tendenze generali dell'economia, dell'ambiente e della società e potrebbero influire sull'efficacia dell'attuazione;
- II. dovrebbe essere effettuata una selezione di una serie limitata ma più mirata di indicatori, soprattutto per scegliere quelli che rispecchiano quanto più possibile se l'intervento finanziato contribuisce al conseguimento degli obiettivi rispetto a uno scenario di base prestabilito. Gli indicatori devono utilizzare definizioni chiare (vedi capitolo 5);
- III. l'efficacia complessiva dell'attuazione della politica sarà valutata su base pluriennale per mezzo di indicatori d'impatto. Il *follow-up* annuale dell'efficace attuazione delle politiche si baserà su tutti gli indicatori di risultato contenuti nell'elenco;
- IV. gli indicatori di output collegherebbero ogni anno la spesa all'efficace attuazione della politica. Quest'ultima costituisce un esercizio annuale e si basa su un elenco di indicatori di output (la maggior parte dei quali già disponibili);
- V. l'affidabilità degli indicatori di efficacia dell'attuazione può essere migliorata da sinergie tra i dati statistici e amministrativi, ma presuppone l'esistenza di un sistema di controlli di qualità.

³ Gli indicatori comuni di contesto, output, di risultato e di impatto sono fissati nell'allegato I della proposta di Regolamento COM(2018) 392 final.



Con l'apparente spostamento verso un approccio semplificato e orientato soprattutto alle performance della PAC, il nuovo PMEF presenta una serie di differenze rispetto al sistema attuale. Alcuni esempi riguardano la mancanza di una logica di intervento comune a livello UE, o ancora l'assenza di un set comune di domande di valutazione. Il passo indietro su questi due elementi è stato giustificato dalla Commissione con il nuovo modello di attuazione della PAC, basato su una maggiore flessibilità e sussidiarietà per gli SM in termini di elaborazione dei PS (Cagliero *et al.*, 2020).

2. Gli indicatori di contesto nell'area di programma: identificare i fabbisogni

Nelle attuali proposte di Regolamento sui PS della futura PAC, la CE sottolinea come il processo di programmazione dovrebbe essere caratterizzato dai requisiti di una progettazione orientata ai risultati e basata sulla determinazione e l'applicazione di indicatori solidi, misurabili e affidabili (Commissione europea, 2017; Bolli *et al.*, 2019, Cisilino *et al.*, 2018).

Box di approfondimento - Articolo 103

L'analisi SWOT si basa sulla situazione attuale dell'area interessata dal piano strategico della PAC e comprende, per ciascun obiettivo specifico di cui all'articolo 6, paragrafo 1, una descrizione generale ed esauriente della situazione attuale dell'area interessata dal piano strategico della PAC, basata su indicatori di contesto comuni e altre informazioni quantitative e qualitative aggiornate, quali studi, relazioni di valutazione passate, analisi settoriali e insegnamenti tratti da precedenti esperienze.

Come nelle programmazioni precedenti, le indicazioni per il post-2020 propongono un insieme di indicatori di contesto comuni. La diagnosi alla base del PS si dovrà basare sulla raccolta, e sull'aggiornamento successivo, di informazioni di natura quantitativa e qualitativa, per rappresentare le variabili socio-economiche, settoriali e ambientali più rilevanti (Cagliero *et al.*, 2013, Commissione europea, 2015). Inoltre, anche il nuovo PMEF utilizzerà indicatori di contesto, che si confermano centrali, in quanto rispecchiano le tendenze generali e più rilevanti dell'economia, dell'ambiente e della società che potrebbero influire sull'efficacia dell'attuazione⁴. L'analisi SWOT, infatti, si basa sulla situazione attuale e comprende, per ciascun obiettivo specifico, una descrizione generale ed esauriente della situazione attuale dell'area interessata dal futuro PS, basata su indicatori di contesto comuni e su altre informazioni quantitative e qualitative aggiornate, quali studi, relazioni di valutazioni passate, analisi settoriali e insegnamenti tratti da precedenti esperienze (Bolli *et al.*, 2019).

Le proposte regolamentari indicano un set di quasi cinquanta indicatori di contesto (contro i 45 della attuale programmazione), e la maggior parte di essi ha anche la funzione di indicatore di impatto. Molti di quelli proposti sono già in uso (D'Angelo, 2018) e tale scelta trova motivazioni sia di ordine metodologico e sia pratico, per agevolare gli SM in termini di quantificazione o almeno di quantificabilità (cfr. tabella 1). Preme rimarcare che l'uso degli indicatori comuni è sostanzialmente obbligatorio nella analisi di contesto e nelle SWOT del futuro PS, anche in una ottica di confrontabilità tra SM. Per essi, la CE ha fornito, per quanto per ora solo come bozza, un documento di lavoro che riporta, in forma di *fiche*, le principali indicazioni per la descrizione e la quantificazione del dato, con anche link attivi per lo scarico diretto⁵.

Le proposte regolamentare evidenziano, anche, come le informazioni dovrebbero derivare da fonti già esistenti (inclusa la Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA), che è una delle fonti ufficiali indicate

⁴ La Commissione adotta atti di esecuzione sul contenuto del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione. Tali atti comprendono l'elenco degli indicatori di contesto (articolo 120).

⁵ Un database sugli indicatori di contesto 2014-2020 integrato dalla RRN in base ai dati disponibili a livello nazionale, è scaricabile dal portale della Rete Rurale Nazionale (https://www.reterurale.it/indicatoricontesto_post2020).



dalla CE), anche se permangono diverse criticità e la necessità, a lato, di sviluppare ulteriormente l'utilizzo di tutti i registri amministrativi esistenti (Committee for the Farm Accountancy Data Network, 2018).

L'analisi di contesto del PS riguarda la descrizione quali-quantitativa delle variabili socio-economiche, ambientali e delle tendenze che caratterizzano i territori sui quali interverrà il Piano. Essa fornisce gli elementi sui quali l'analisi SWOT e dei fabbisogni andranno a fondarsi.

Tabella 1 - La proposta della Commissione sul set degli indicatori di contesto

Dimensione	Codifica		Indicatore
	PMEF	CMEF (2014-20)	
Popolazione	C.01	C.01	Popolazione
	C.02	C.04	Densità di popolazione
	C.03	C.02	Struttura per età
Territorio	C.04	C.03	Superficie totale
	C.05	C.31	Copertura del Suolo
Lavoro	C.06	C.05	Tasso di occupazione (*)
	C.07	C.07	Tasso di disoccupazione
	C.08	C.11 C.13	Struttura dell'occupazione
Economia	C.09	C.08	PIL pro capite (*)
	C.10	C.09	Tasso di povertà (*)
	C.11	C.10 R.03_PI	Struttura del valore aggiunto
Aziende agricole	C.12	C.17	Aziende agricole
	C.13	C.22	Manodopera agricola
	C.14	C.23	Imprenditori agricoli per classe di età
	C.15	C.24	Formazione degli imprenditori agricoli
	C.16	NUOVO	Nuovi agricoltori (*)
Superfici agricole	C.17	C.18	Superficie agricola
	C.18	C.20 - NUOVO	Superficie irrigabile
	C.19	C.34	Agricoltura in Aree N2000
	C.20	C.32	Zone svantaggiate e altre (ANCs)
	C.21	NUOVO	Terreni agricoli con specifiche caratteristiche paesaggistiche (*)
Bestiame	C.22	C.21	Numero di capi di bestiame
	C.23	NUOVO	Densità di capi di bestiame
Agricoltura e reddito	C.24	C.25	Reddito dei fattori in agricoltura (*)
	C.25	C.26	Reddito da impresa agricola (*)
	C.26	--	Valore aggiunto (*)
	C.27	C.28	Formazione lorda di capitale fisso in agricoltura
Produttività	C.28	C.27	Produttività totale dei fattori in agricoltura (*)
	C.29	C.14 C.15 C.16	Struttura della produttività del lavoro
	C.30	I.06	Import/export agricolo (*)
Altre attività	C.31	C.30	Infrastruttura turistica
Pratiche agricole	C.32	C.19	Superficie agricola nell'ambito dell'agricoltura biologica
	C.33	C.33	Agricoltura intensiva
	C.34	R.09_PI	Valore della produzione sottoposto a regimi di qualità (*)
Biodiversità	C.35	C.35	Indice dell'avifauna in habitat agricolo (FBI) (*)
	C.36	NUOVO	Percentuale di specie e habitat di interesse comunitario connessi all'agricoltura con trend stabili o in aumento (*)
Acqua	C.37	NUOVO	Uso dell'acqua in agricoltura (*)
	C.38	C.40	Qualità dell'acqua
Suolo	C.39	C.41	Materia organica del suolo (*)



Dimensione	Codifica		Indicatore
	PMEF	CMEF (2014-20)	
	C.40	C.42	Erosione del suolo per azione dell'acqua (*)
Energia	C.41	C.43	Produzione di energia da biomasse agricole e forestali (*)
	C.42	C.44	Uso dell'energia nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura e dell'industria alimentare
Clima	C.43	C.45	Emissioni GHG dovute all'agricoltura (*)
	C.44	NUOVO	Indice di resilienza delle aziende agricole, potenziale di adattamento ai cambiamenti climatici (*)
	C.45	NUOVO	Perdite agricole dirette attribuite alle catastrofi
Aria	C.46	C.45	Emissioni di ammoniaca (*)
Salute	C.47	NUOVO	Vendite di antimicrobici (*)
	C.48	NUOVO	Rischi e impatti dei pesticidi (*)

(*) anche indicatore di impatto

Fonte: Bolli et al. 2019

Anche se l'obiettivo resta, comunque, di evitare di creare ulteriori oneri per gli SM, diverse sono le critiche mosse sul nuovo quadro di indicatori di contesto per la futura PAC e sulla loro operabilità. Dalle prime osservazioni, si possono riscontrare alcune problematiche, per altro già presenti nella batteria attualmente in uso, come la reale disponibilità dei dati e le limitazioni del dettaglio territoriale o della frequenza di raccolta. Per l'Italia resta evidente la difficoltà di costruire un set affidabile e completo di indicatori a livello sub nazionale, possibilmente a livello comunale, per fornire una adeguata lettura dei territori, così come fortemente richiesta dai servizi della CE (Commissione europea, 2018).

Il punto centrale da tenere in conto è che un fenomeno è sostanzialmente solo un fenomeno (ad esempio l'età media degli agricoltori), ma sono l'analisi e, solo successivamente, la politica a determinare se questo possa essere considerato un fattore o un problema, o, comunque, un oggetto di intervento pubblico. Le informazioni fornite da un indicatore sono solo un dato per misurare fatti o pareri, vale a dire aggregati che permettono la quantificazione (e semplificazione) dei fenomeni e di conseguenza solo uno strumento e mai un fine (DG Agricoltura, 2015).

La costruzione di un corretto set di informazioni iniziali di contesto è lo strumento principale, la base concettuale, per assicurare alla lettura del contesto e alla schematizzazione nelle matrici SWOT la loro fondatezza, in termini di quantificazione, completezza e affidabilità e tale attività richiede, per tanto, una attenzione e una disponibilità di risorse adeguate alle sfide che si intendono affrontare.

3. Gli indicatori di output e risultato: leggere la performance

Le prestazioni della PAC sono misurate a livelli differenti con l'ausilio di differenti indicatori, ma il concetto chiave è la relazione del PS con gli obiettivi strategici comuni, che assumo un ruolo centrale sia nei processi di programmazione che di implementazione. Analogamente, nelle presentazioni e nelle indicazioni fornite dai servizi della Commissione, la funzione degli indicatori di risultato appare centrale.

Nelle proposte regolamentari è previsto un esame annuale dell'efficacia dell'attuazione, quale elemento fondamentale del processo di monitoraggio e di indirizzo delle politiche. Al fine di rendere operativo questo processo, l'esame prevede una relazione annuale sull'implementazione del PS contenente sia gli indicatori di output sia, ma soprattutto, di risultato⁶.

⁶ Attualmente, la discussione si sta focalizzando sulla possibilità di rendere biennale l'attività di review sui risultati ma permane annuale la verifica di performance sugli output.



Box di approfondimento - Articolo 121

Le relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione espongono le principali informazioni qualitative e quantitative relative all'attuazione del piano strategico della PAC con riferimento ai dati finanziari, agli indicatori di output e di risultato. Esse recano altresì informazioni sugli output conseguiti, sulla spesa effettuata, sui risultati realizzati e sulla distanza dai rispettivi target finali.

Box di approfondimento - Articolo 128

Conformemente all'obbligo di comunicazione di cui [all'articolo 38, paragrafo 3, lettera e), punto i), del nuovo regolamento finanziario], la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio le informazioni sull'efficacia dell'attuazione di cui al suddetto articolo misurate sulla base di una serie di indicatori chiave di cui all'allegato XII.

Gli SM presentano il quadro degli output realizzati e delle spese sostenute e dell'avanzamento del PS verso i target, espresso attraverso il valore degli indicatori di risultato. Il NDM, infatti, si fonda essenzialmente su tre blocchi legati alla valutazione della performance:

- I. *assurance*, attraverso l'*Annual Performance Clearance* ovvero la rendicontazione della spesa e dei prodotti (output);
- II. *monitoring*, attraverso l'*Annual Performance Review* che valuta il progresso annuale verso i valori previsionali degli indicatori di risultato;
- III. *performance policy*, ovvero la valutazione della performance della PAC basata sugli indicatori di impatto per valutare l'efficacia nel conseguimento degli obiettivi.

Pertanto, la verifica del conseguimento dei valori annuali previsionali sugli output costituisce la performance *clearance* che rappresenta altresì la modalità con cui la Commissione effettuerà il rimborso agli SM dei fondi PAC, mentre la verifica sul conseguimento dei valori annuali e previsionali degli indicatori di risultato costituisce la performance *review*.

L'allontanamento del valore conseguito nell'attuazione rispetto al valore previsionale richiesto determina conseguenze notevolmente differenti rispetto alla performance *clearance*, ed è oggetto di una vivace discussione in ambito negoziale tra Commissione e Consiglio. Futuri approfondimenti saranno prodotti a seguito della stabilizzazione della discussione nel processo di codecisione dei regolamenti, e ai fini di questo lavoro è fondamentale sottolineare la marcata importanza che assumeranno gli indicatori di output e risultato nel determinare il design della politica, in quanto è il ruolo di questi indicatori che racchiude la portata innovativa del NDM.

È importante sottolineare che, spesso, al raggiungimento di un obiettivo non contribuisce un unico strumento, ma piuttosto vi contribuiscono molteplici interventi. Viceversa, un singolo strumento può contribuire a diversi obiettivi. Allo stesso modo, alcuni indicatori possono essere potenzialmente utilizzati insieme per descrivere i progressi verso il raggiungimento di diversi obiettivi (correlati).

Box di approfondimento - Il meccanismo di performance review

Attualmente, nelle proposte regolamentari, la definizione del percorso della cosiddetta performance review, o la valutazione dell'efficacia dell'attuazione, rappresenta un nodo di marcata criticità. La performance review, vale a dire il conseguimento dei valori target attesi, è infatti un cardine del nuovo modello di implementazione, in un certo senso, come figlio dell'attuale performance framework (Camaioni et al., 2017).

Nel merito, il titolo VII della proposta di Regolamento COM(2018) 392 introduce il quadro di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia dell'attuazione e stabilisce le regole su come e quando gli SM devono comunicare i progressi dei rispettivi PS della PAC e su come tali progressi sono monitorati e valutati.



Operativamente, in fase di rendicontazione, gli SM presentano ogni anno una relazione annuale che deve contenere informazioni relative ai 48 indicatori di output, per la verifica finanziaria (performance clearance), e ai 38 indicatori di risultato, per il cosiddetto riesame dell'efficacia dell'attuazione (performance review. Questo è sostanzialmente una verifica dello stato di avanzamento dell'attuazione del piano della PAC, misurato dagli indicatori di risultato. Se un indicatore di risultato si discosta di più del 25% dal target previsto, lo SM deve fornire una giustificazione; in caso di giustificazione insufficiente o assente la Commissione può richiedere un piano di azione per correggere il ritardo e nei casi più gravi sono previste anche sanzioni (Londero, 2019, Meredith e Har, 2019).

È opportuno sottolineare che il percorso di negoziazione dei Regolamenti PAC continua a produrre numerose iniziative volte alla semplificazione del sistema degli indicatori, del meccanismo di performance clearance e review e delle possibili conseguenze in caso allontanamento dal valore previsionale annuale.

Tabella 2 - La proposta della Commissione sul set degli indicatori di risultato per obiettivo specifico

Obiettivo specifico	Indicatore di risultato
OS1: Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per migliorare la sicurezza alimentare	R.4 Collegare il sostegno al reddito a norme e buone pratiche: Quota della SAU interessata dal sostegno al reddito e soggetta alla condizionalità; R.5 Gestione del rischio: Percentuale di agricoltori che dispongono di strumenti di gestione del rischio della PAC; R.6 Ridistribuzione alle aziende agricole di piccole dimensioni: Percentuale del sostegno supplementare per ettaro alle aziende ammissibili di dimensioni inferiori alla media (rispetto alla media); R.7 Migliorare il sostegno alle aziende in zone con necessità specifiche: Percentuale del sostegno supplementare per ettaro in zone che presentano maggiori necessità (rispetto alla media).
OS2: Migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, anche attraverso una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione	R.8 Azioni a favore delle imprese in settori in difficoltà: percentuale di agricoltori che beneficiano del sostegno accoppiato per migliorare la competitività, la sostenibilità e la qualità; R.9 Ammodernamento delle aziende agricole: percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno agli investimenti per ristrutturare e ammodernare le aziende oltre che per migliorare l'efficienza delle risorse.
OS3: Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore	R.10 Una migliore organizzazione della catena di approvvigionamento: percentuale di agricoltori che partecipano a gruppi di produttori, organizzazioni di produttori, mercati locali, filiere di approvvigionamento corte e regimi di qualità sovvenzionati; R.11 Concentrazione dell'offerta: percentuale del valore della produzione commercializzata da organizzazioni di produttori con programmi operativi.
OS4: Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile	R.12 Adattamento ai cambiamenti climatici: percentuale di terreni agricoli soggetti all'impegno di migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici; R.13 Ridurre le emissioni nel settore della produzione animale: percentuale di capi di bestiame che beneficiano di un sostegno per ridurre le emissioni di gas serra e/o l'ammoniaca anche mediante la gestione degli effluenti; R.14 Stoccaggio del carbonio nel suolo e biomassa: percentuale dei terreni agricoli soggetti all'impegno di ridurre le emissioni, mantenere e/o migliorare lo stoccaggio del carbonio (prati permanenti, terreni agri in torbiere, foreste, ecc.); R.15 Energia verde da biomasse agricole e forestali: investimenti nella capacità di produzione di energia rinnovabile, compresa quella a partire da materie prime biologiche; R.16 Potenziare l'efficienza energetica: risparmio energetico in agricoltura; R.17 Terreni oggetto di imboschimento: superfici che beneficiano di sostegno per forestazione e imboschimento, inclusa l'agroforestazione.
OS5: Favorire lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria	R.18 Migliorare i suoli: Percentuali di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione aventi benefici per la gestione dei suoli; R.19 Migliorare la qualità dell'aria: Percentuale di terreni agricoli soggetti all'impegno di ridurre le emissioni di ammoniaca; R.20 Tutelare la qualità dell'acqua: Percentuali di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di



Obiettivo specifico	Indicatore di risultato
	<p>gestione per la qualità dell'acqua o al miglioramento delle misure di biosicurezza;</p> <p>R.21 Gestione sostenibile dei nutrienti: Percentuale di terreni agricoli soggetti all'impegno di migliorare la gestione dei nutrienti;</p> <p>R.22 Uso sostenibile delle risorse idriche: Percentuale di terreni irrigui soggetti all'impegno di migliorare l'equilibrio idrico;</p> <p>R.23 Prestazioni ambientali/climatiche attraverso l'investimento: Quota di agricoltori con sostegno in investimenti legati alla cura dell'ambiente o del clima;</p> <p>R.24 Efficacia dell'attuazione in campo ambientale grazie alle conoscenze: Percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno per consulenze/formazione connesse con l'efficacia dell'attuazione in campo ambientale/climatico.</p>
<p>OS 6: Contribuire alla tutela della biodiversità, rafforzare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e il paesaggio</p>	<p>R.25 Finanziare la gestione sostenibile delle foreste: Percentuale di terreni forestali soggetti a impegni in materia di gestione per sostenere la protezione e la gestione delle foreste;</p> <p>R.26 Proteggere gli ecosistemi forestali: Percentuale di terreni forestali soggetti a impegni in materia di gestione a sostegno del paesaggio, della biodiversità e dei servizi ecosistemici;</p> <p>R.27 Preservare gli habitat e le specie: Percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione a sostegno della conservazione o del ripristino della biodiversità;</p> <p>R.28 Sostenere Natura 2000: Zone dei siti di Natura 2000 soggette a impegni in materia di protezione, mantenimento e ripristino. R.29 Preservare gli elementi caratteristici del paesaggio: Percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione degli elementi caratteristici del paesaggio, incluse le siepi.</p>
<p>OS7: Attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali</p>	<p>R.30 Rinnovo generazionale: numero di giovani agricoltori che creano una azienda con il sostegno della PAC.</p>
<p>OS8: Promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, inclusa la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile</p>	<p>R.31 Crescita e posti di lavoro nelle zone rurali: Nuovi posti di lavoro creati grazie ai progetti finanziati;</p> <p>R.32 Sviluppo della bioeconomia rurale: Numero di imprese della bioeconomia create grazie ai finanziamenti</p> <p>R.33 Digitalizzare l'economia rurale: Popolazione rurale interessata da una strategia "Piccoli comuni intelligenti";</p> <p>R.34 Connettere l'Europa rurale: Percentuale di popolazione rurale che beneficia di un migliore accesso ai servizi e alle infrastrutture grazie al sostegno della PAC;</p> <p>R.35 Promuovere l'inclusione sociale: Numero di persone appartenenti a minoranze e/o gruppi vulnerabili che beneficiano di progetti di inclusione sovvenzionati.</p>
<p>OS 9: Migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sicuri, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali</p>	<p>R.36 Limitare l'uso degli antibiotici: Percentuale di capi di bestiame oggetto di azioni di sostegno finalizzate a limitare l'utilizzo di antibiotici (prevenzione/riduzione);</p> <p>R.37 Uso sostenibile dei pesticidi: Percentuali di terreni agricoli interessati da azioni specifiche sovvenzionate finalizzate a un uso sostenibile dei pesticidi per ridurre i rischi e gli impatti degli stessi;</p> <p>R.38 Migliorare il benessere degli animali: Percentuale di capi di bestiame oggetto di azioni di sostegno finalizzate a migliorare il benessere degli animali.</p>
<p>AKIS: Promuovere conoscenze, l'innovazione digitalizzazione settore agricolo e nelle aree rurali e incoraggiarne la diffusione</p>	<p>R.1 Migliorare le prestazioni mediante la conoscenza e l'innovazione: Percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno per consulenze, formazione, scambio di conoscenze o partecipazione a gruppi operativi, al fine di migliorare le prestazioni a livello economico, ambientale, climatico e di efficienza delle risorse;</p> <p>R.2 Collegare i sistemi per la consulenza e le conoscenze: numero di consulenti integrati negli AKIS (in rapporto al numero totale di agricoltori);</p> <p>R.3 Digitalizzare l'agricoltura: Percentuale di agricoltori che beneficiano del sostegno alla tecnologia dell'agricoltura.</p>

Fonte: Cagliero e Licciardo, 2020




Tabella 3 - La proposta della Commissione sul set degli indicatori di output per intervento

Obiettivo specifico	Indicatore di output
Partenariato europeo per l'innovazione e la conoscenza agricola (PEI)	O.1 Numero di gruppi operativi PEI O.2 Numero di consulenti che costituiscono o partecipano a gruppi operativi PEI
Supporto diretto	O.3 Numero di beneficiari del sostegno
Supporto diretto disaccoppiato	O.4 Numero di ha per pagamento diretto disaccoppiato O.5 Numero di beneficiari per pagamento diretto disaccoppiato O.6 Numero di ettari soggetti a un sostegno del reddito dei giovani agricoltori O.7 Numero di beneficiari soggetti a un sostegno del reddito dei giovani agricoltori
Strumenti di gestione del rischio	O.8 Numero di agricoltori coperti da strumenti di gestione del rischio
Supporto accoppiato	O.9 Numero di ettari che beneficiano di un sostegno accoppiato O.10 Numero di capi che beneficiano di un supporto accoppiato
Pagamenti per vincoli naturali e altri vincoli specifici	O.11 Numero di ettari che ricevono il supporto ANC O.12 Numero di ettari che ricevono un sostegno nell'ambito di Natura 2000 o della direttiva quadro sulle acque
Pagamenti per impegni di gestione (ambiente-clima, risorse genetiche, benessere degli animali)	O.13 Numero di ettari (agricoltura) coperti da impegni ambientali/climatici che vanno oltre i requisiti obbligatori O.14 Numero di ettari (silvicoltura) coperti da impegni ambientali/climatici che vanno oltre i requisiti obbligatori O.15 Numero di ettari con sostegno all'agricoltura biologica O.16 Numero di unità di bestiame coperte dal sostegno per il benessere degli animali, la salute o l'aumento delle misure di biosicurezza O.17 Numero di progetti a sostegno delle risorse genetiche
Investimenti	O.18 Numero di investimenti produttivi sostenuti nelle aziende agricole O.19 Numero di infrastrutture locali supportate O.20 Numero di investimenti non produttivi sostenuti O.21 Numero di investimenti produttivi non in aziende agricole O.22 Numero di agricoltori supportati per l'insediamento O.23 Numero di imprenditori rurali che ricevono sovvenzioni per l'insediamento
Cooperazione	O.24 Numero di gruppi/organizzazioni di produttori che hanno ricevuto il sostegno O.25 Numero di agricoltori che ricevono il sostegno per partecipare ai sistemi di qualità dell'UE O.26 Numero di progetti di rinnovamento generazionale (giovani / non giovani agricoltori) O.27 Numero di strategie di sviluppo locale (LEADER) O.28 Numero di gruppi di cooperazione (escluso PEI)
Sistemi di conoscenza e informazione	O.29 Numero di agricoltori che hanno ricevuto una formazione/consulenza O.30 Numero di non agricoltori che hanno ricevuto una formazione/consulenza
Orizzontali	O.31 Numero di ettari soggetti a pratiche ambientali (indicatore di sintesi) O.32 Numero di ettari soggetti a condizionalità (GAEP)
Programmi settoriali	O.33 Numero di organizzazioni di produttori che istituiscono un fondo/programma O.34 Numero di azioni di promozione e informazione e monitoraggio del mercato O.35 Numero di azioni per la conservazione/miglioramento dell'apicoltura

Fonte: UE





Figura 2 - Differenze nei sistemi di monitoraggio, performance e valutazione tra l'attuale programmazione la futura PAC



SITUAZIONE ATTUALE

Sorveglianza e Valutazione della PAC



I Pilastro

- Monitoraggio strategico della Primo pilastro della PAC
- Indicatori di impatto previsti nel CMEF (quadro comune di monitoraggio e valutazione). Da utilizzare nella valutazione effettuata dalla CE

(nessun obbligo particolare di reportistica)

II Pilastro (per ogni PSR)

- Valutazione ex ante
- Valutazione ambientale strategica
- Relazione annuale di attuazione
- Piano di valutazione nel PSR approvato con Decisione
- Attività di valutazione in itinere ed ex post (da affidare a uno o più valutatori indipendenti)
- Comitato di sorveglianza (presieduto da Adg, composta da rappresentanti del partenariato)
- Indicatori previsti nel CMEF da quantificare nelle RAA e nei rapporti di valutazione **(nessuna «sanzione» in caso di mancata quantificazione)**

OCM Ortofrutta

- Monitoraggio e valutazione dei programmi operativi
- Indicatori comuni definiti nella strategia nazionale

(nessun obbligo particolare di reportistica)

OCM Vino

- valutazione degli impatti tecnici, economici, ambientali e sociali attesi nel programma di sostegno
- indicatori quantitativi da utilizzare a fini di monitoraggio e valutazione (nel programma di sostegno)

(nessun obbligo particolare di reportistica)

PROPOSTA REGOLAMENTO PAC

Piano Strategico Nazionale (PSN) per la PAC

Prima dell'approvazione della strategia

- Valutazione ex ante della strategia nazionale
- Valutazione ambientale strategica della strategia nazionale (attenzione ai tempi)

In fase di attuazione della strategia

- Piano di valutazione del PSN entro un anno dall'approvazione della strategia (non nel regolamento, ma nelle slide CE)
- **Annual Performance Report**
- **Annual Performance Review (che indica gli aggiustamenti da fare alla strategia in funzione del raggiungimento degli obiettivi così come definiti nelle milestones)**
- Attività di valutazione in itinere ed ex post (da affidare a uno o più valutatori indipendenti)
- 1 Comitato di sorveglianza (regolamento rimanda a reg. SIE)
- Indicatori previsti nel CMEF da utilizzare per Annual Performance Report, Annual Performance Review e Rapporti di valutazione per tutti gli strumenti della PAC (I e II pilastro e OCM).
- **Ex ante, in itinere ed ex post sarà necessario quantificare il contributo congiunto dei diversi strumenti al raggiungimento degli obiettivi (attraverso indicatori di risultato e impatto) anche per il raggiungimento di eventuali riserve di performance.**

(blocco pagamenti e/o taglio risorse in caso di mancato raggiungimento «grave» degli obiettivi o assenza di azioni correttive)

Fonte: RRN 2018

4. Gli indicatori di impatto: interpretare la complessità

L'orientamento ai risultati derivante dal modello di attuazione richiede, come detto, un solido quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, anche perché i PS della PAC dovrebbero contribuire ad ampi obiettivi generali di altre politiche condivise.

Una politica basata sull'efficacia dell'attuazione implica una valutazione annuale e pluriennale sulla base di indicatori selezionati. A tal fine sarebbe opportuno scegliere una serie limitata e mirata di indicatori in modo da riflettere il più fedelmente possibile se l'intervento sovvenzionato contribuisce al conseguimento degli obiettivi previsti. Una scelta limitata di indicatori potrebbe anche offrire il vantaggio di una migliore qualità delle informazioni.

Il set degli indicatori di impatto ha l'obiettivo di leggere ed evidenziare il cambiamento attivato dalla politica, ammesso che si sia stato innescato. O meglio, il cambiamento che si può osservare sulle dimensioni che in sede di programmazione sono state individuate come rilevanti e trasformate in fabbisogni di intervento. Sarà poi cura delle attività di valutazione identificare quali effetti si possono ascrivere agli interventi in modo diretto o indiretto e quali no.



Box di approfondimento - Articolo 118

Gli Stati membri assicurano che siano istituite fonti di dati esaurienti, complete, affidabili e puntuali per consentire un efficace seguito dei progressi operativi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi, utilizzando gli indicatori di output, di risultato e d'impatto

Tabella 4 - La proposta della Commissione sul set degli indicatori di impatto per obiettivo specifico

Obiettivo specifico	Indicatore di risultato
OS1: Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per migliorare la sicurezza alimentare	I.2 Ridurre il divario di reddito: Andamento del reddito agricolo rispetto all'economia nel suo complesso I.3 Ridurre le fluttuazioni del reddito agricolo: Andamento del reddito agricolo I.4 Sostenere un reddito agricolo sufficiente: Andamento dei livelli del reddito agricolo per settore (rispetto alla media nel settore agricolo) I.5 Contribuire all'equilibrio territoriale: Andamento del reddito agricolo nelle zone soggette a vincoli naturali (rispetto alla media)
OS2: Migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, anche attraverso una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione	I.6 Aumentare la produttività delle imprese: produttività totale dei fattori I.7 Valorizzare gli scambi di prodotti agroalimentari: Importazioni e esportazioni di prodotti agroalimentari
OS3: Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore	I.8 Migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare: valore aggiunto dei produttori primari nella filiera agroalimentare
OS4: Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile	I.9 Aumentare il potenziale di adattamento ai cambiamenti climatici: migliorare la resilienza delle imprese agricole I.10 Contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici: riduzione delle emissioni di gas serra prodotte dall'agricoltura I.11 Migliorare il sequestro del carbonio: aumentare il carbonio organico nel suolo I.12 Aumentare l'energia sostenibile in agricoltura: produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali
OS5: Favorire lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria	I.13 Ridurre l'erosione dei suoli: Percentuale di terreni agricoli che presentano un'erosione del suolo moderata e grave I.14 Migliorare la qualità dell'aria: Riduzione delle emissioni di ammoniaca prodotte dall'agricoltura I.15 Migliorare la qualità dell'acqua: Bilancio lordo dei nutrienti nei terreni agricoli I.16 Ridurre la dispersione dei nutrienti: Nitrati nelle acque sotterranee - Percentuale di stazioni di monitoraggio delle acque sotterranee dove si rilevano concentrazioni di N superiori a 50 mg/l, di cui alla direttiva sui nitrati I.17 Ridurre la pressione sulle risorse idriche: Indice WEI+ (indice di sfruttamento idrico)
OS 6: Contribuire alla tutela della biodiversità, rafforzare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e il paesaggio	I.18 Incrementare l'avifauna nelle zone agricole: Indice dell'avifauna presente nelle zone agricole I.19 Una migliore protezione della biodiversità: Percentuale di specie e habitat di interesse comunitario connessi con l'agricoltura che presentano una tendenza stabile o in aumento I.20 Una migliore fornitura di servizi ecosistemici: Percentuale della SAU interessata da elementi caratteristici del paesaggio
OS7: Attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali	I.21 Attrarre i giovani agricoltori: evoluzione del numero di nuovi agricoltori
OS8: Promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, inclusa la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile	I.22 Contribuire all'occupazione nelle zone rurali: Andamento del tasso di occupazione nelle zone prevalentemente rurali I.23 Contribuire alla crescita nelle zone rurali: Andamento del Pil pro capite nelle zone prevalentemente rurali I.24 Una PAC più equa: Migliorare la distribuzione del sostegno erogato dalla PAC



Obiettivo specifico	Indicatore di risultato
	Promuovere l'inclusione rurale: Andamento dell'indice di povertà nelle zone rurali
OS 9: Migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sicuri, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali	I.26 Limitare l'uso degli antibiotici in agricoltura: Vendite/utilizzo negli animali destinati alla produzione di alimenti I.27 Uso sostenibile dei pesticidi: Riduzione dei rischi e degli impatti dei pesticidi (Direttiva 2009/128/CE sull'uso sostenibile dei pesticidi). I.28 Rispondere alla domanda di prodotti alimentari di qualità da parte dei consumatori: Valore della produzione oggetto di regimi di qualità UE (compresi i prodotti biologici)
AKIS: Promuovere conoscenze, l'innovazione digitalizzazione settore agricolo e nelle aree rurali e incoraggiarne la diffusione	I.1 Condividere le conoscenze e l'innovazione: Quota del bilancio della PAC destinata alla condivisione delle conoscenze e dell'innovazione.

Fonte: Cagliari e Licciardo, 2020

Dalla lettura degli indicatori si evidenzia come di fatto esista un legame tra i diversi obiettivi, tra indicatori di risultato, output ed interventi. In particolare, la programmazione di un intervento nell'ambito di un obiettivo specifico non determina il confinamento dei suoi effetti agli indicatori di risultato e impatto previsti per quell'obiettivo, ma sulla scorta di quanto emerso nei fabbisogni, occorre determinare ex ante quali legami l'intervento produce su altri indicatori di risultato e impatto. Ad esempio, l'indicatore di impatto I.24 inerente all'obiettivo specifico 8 è strettamente collegato agli interventi relativi ai pagamenti diretti che saranno programmati prevalentemente sotto l'obiettivo 1. Da tale esempio conseguono indicazioni rilevanti in fase di programmazione circa la logica di pianificazione.

Inoltre, si deve sempre considerare che, mentre le prestazioni della politica si possono osservare in maniera relativamente attendibile a livello di prodotto, l'influenza di fattori esterni diventa più importante allorché si misurano i risultati e, in particolare, gli impatti. Ne consegue che non è possibile considerare isolatamente gli indicatori di prodotto, risultato e impatto; è necessario invece interpretarli nel loro contesto.

5. L'andamento dei lavori. Orientamenti recenti per una PAC "non punitiva"

Il sistema proposto di relazioni tra obiettivi specifici, indicatori e interventi dovrebbe, almeno secondo gli articoli 1, 7, 91 e 97 della proposta di Regolamento COM(2018) 392 final, essere stabilito a partire sempre dall'obiettivo specifico, che in un certo senso diventa la chiave primaria di lettura. Questo punto rimane, attualmente, ancora confuso nel rincorrersi degli emendamenti alle bozze regolamentari. In tal senso, lo stato di avanzamento dei lavori sul sistema degli indicatori, e soprattutto le discussioni sul sistema di rilevazione delle performance, resta molto aperto, soprattutto alla luce delle conseguenze (premierità o decurtazioni) che potrebbe innescare. L'orientamento ai risultati derivante dal modello di attuazione richiede, come avuto modo di evidenziare, una solida analisi dell'efficacia, ma sicuramente la proposta, e le interpretazioni a oggi fornite, non sembrano avere questa caratteristica di consistenza, né quelle di semplicità, flessibilità e correttezza formale che, invece, dovrebbero proporre.

In linea con la proposta regolamentare, in particolare con le disposizioni sul contenuto del PS e sulla strategia di intervento, di cui agli articoli 95 e 97, ogni obiettivo specifico dovrebbe individuare almeno un indicatore comune rilevante. Ma questo non sempre si ritrova nelle presentazioni fatte dai Servizi della Commissione. Anzi, le relazioni fornite appaiono a volte confuse e mescolano senza troppa ragione indicatori di natura diversa (indicatori di output, di monitoraggio aggiuntivi, di risultato). Inoltre, la



numerosità degli indicatori, la naturale connessione di taluni interventi a una molteplicità di indicatori di risultato afferenti a diversi obiettivi specifici, la necessità di determinare valori previsionali annuali per gli indicatori di output che, a cascata, determinano i valori previsionali degli indicatori di risultato, rende il sistema particolarmente complesso.

Essendo il tema della valutazione della capacità di attuazione particolarmente sensibile per gli SM, soprattutto considerato l'esame sulla performance sugli output e sui risultati, e le inevitabili conseguenze finanziarie, diversi SM stanno oggi presentando degli emendamenti e delle proposte molto concrete, in diversi casi sostenute anche dall'Italia.

Particolarmente interessante, ed orientata verso una concreta semplificazione, è la proposta congiunta fatta da Francia, Austria, Germania, Irlanda, Spagna. Per gli addetti ai lavori, è più conosciuta come la *proposta francese* (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2020), che intende chiarire i nodi aperti nell'allegato I inerenti al sistema degli indicatori. L'aspetto pregnante è dato dalla volontà di rendere realmente operativa, e non punitiva, l'applicazione della *performance review*, attraverso alcuni passaggi:

- I. revisione degli indicatori di output e di risultato;
- II. identificazione del ruolo dei diversi indicatori di output e risultato;
- III. identificazione di un solo indicatore di risultato per obiettivo specifico volto alla *performance review*;
- IV. introduzione di meccanismi semi-automatici di popolamento delle batterie di indicatori.

La proposta francese, soprattutto, tende a eliminare gli indicatori ambigui o poco utili e a concentrare, e semplificare, il sistema su quelli davvero necessari a monitorare gli interventi di sviluppo rurale. In estrema sintesi, la ratio proposta è di riportare un intervento su un unico obiettivo specifico collegato ad un unico indicatore di risultato da usare per il *follow-up* annuale delle prestazioni (*review*). Tale proposta è al momento in discussione in seno al Consiglio e Parlamento Europeo, e, con molta probabilità, costituirà la base per la redazione di un compromesso della proposta della Commissione.



Tabella 5 - Il quadro di sintesi della cosiddetta proposta francese sul quadro degli indicatori di risultato verso la performance review

EC proposal			Annex 1 revised - (first) DRAFT		
Specific OSjectives	Result Indicators		Specific objectives	Result Indicators	
AKIS	R.1	Knowledge	AKIS	R.1	Knowledge
	R.2	Advisors	OS 1	R.4	Income
	R.3	Digitalization		R.5	Risk
OS 1	R.4	Income	OS 2	R.8	Targeting farms
	R.5	Risk		R.9	Modernisation
	R.6	Redistribution	OS 3	R.10	Supply chain
R.7	Specific needs	R.11		Concentration	
OS 2	R.8	Targeting farms	OS 4	R.12	Climate adaptation & mitigation
	R.9	Modernisation		R.15	Green energy
R.9a	Promotion	R.17		Afforested land	
OS 3	R.10	Supply chain	OS 5	R.16a	Climate investments
	R.11	Concentration		R.18	Improving soils
OS 4	R.12	Climate adaptation & mitigation	OS 6	R.19	Improving air quality
	R.13	Emissions livestock		R.22a	Env. performance livestock
	R.14	Carbon storage		R.23	Env/climate investments
	R.15	Green energy	OS 7	R.26	Forest ecosystems
	R.16	Energy efficiency		R.27	Habitats & species
	R.17	Afforested land		R.28	Natura 2000
OS 5	R.17a	Investments forest sector	R.27a	Biodiversity investments	
	R.18	Improving soils	OS 8	R.30	Young farmers
	R.19	Improving air quality		R.31	Jobs in rural areas
	R.20	Water quality	R.31a	Leader	
	R.21	Nutrient management	OS 9	R.34	Services & infrastructures
	R.22	Water use		R.36	Limiting antibiotic use
	R.22a	Env. performance livestock		R.37	Sustainable pesticides use
	R.23	Env/climate investments	R.38	Animal welfare	
R.23a	Env/climate rural areas	R.39	Organic farming		
R.24	Env/climate knowledge				
OS 6	R.25	Forest management	*Annex XII mentioned also 3 outputs for the report:		
	R.26	Forest ecosystems	- A : 0.3 Number CAP support beneficiarts		
	R.27	Habitats & species	- E : 0.13 Number of ha (agricultural) covered by enviroment/climate commitments		
	R.28	Natura 2000	- I : 0.16 Number of livestock units covered by support for animal welfare, health or		
OS 7	R.29	Landscape features			
OS 8	R.30	Young farmers			
	R.31	Jobs in rural areas			
	R.31a	Leader			
	R.32	Bioeconomy			
	R.33	Smart villages			
OS 9	R.34	Services & infrastructures			
	R.35	Social inclusion			
	R.36	Limiting antibiotic use			
	R.37	Sustainable pesticides use			
OS 9	R.38	Animal welfare			
	R.38a	Information on agri-food products			

Legend
 In blue: Ri added by PRRO
 In purple: New RI added

Fonte: Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation 2020



Allegato I - I contenuti delle fiche degli indicatori di contesto

Tabella 6 - I contenuti delle fiche degli indicatori di contesto

Nome indicatore	Riporta il nome dell'indicatore utilizzato nel Regolamento di attuazione / nei documenti di orientamento
Definizione	Fornisce una concisa definizione, incluso se l'indicatore esiste già, ad es. AEI o EUROSTAT; può includere anche la metodologia / formula per la determinazione dell'indicatore.
Unità di misura	Indica l'unità di misura utilizzata (ad esempio ettari, tonnellate, €, %)
Fonte dei dati	Individua le fonti esistenti (ad esempio, EUROSTAT, RICA/FADN, Agenzia europea dell'ambiente, ecc.)
Riferimenti/posizione dei dati	Riporta link (o altri riferimenti) alle fonti di dati (ad es. le tabelle puntuali su EUROSTAT, le definizioni di AEI, i regolamenti che stabiliscono indicatori, ecc.)
Rilevazione dati / livello di diffusione	Identifica il livello geografico/ territoriale in cui i dati sono disponibili e utilizzabili
Frequenza	Fornisce la frequenza alla quale l'indicatore viene raccolto / calcolato
Tempestività	Indica il tempo necessario per la disponibilità dei dati.
Commenti / caveat	Commenta l'interpretazione dell'indicatore a fini del monitoraggio e della valutazione e sulle opportunità e criticità

Fonte: European Commission, Draft list of Context indicators for the PMEF, 27 November 2018



Allegato II - Un esempio sul sistema di indicatori applicato al LEADER

Al momento il sistema degli indicatori proposto per i PS prevede⁷:

- **Indicatori di contesto.** Questi indicatori riflettono le tendenze generali riguardanti gli aspetti socio-economici e ambientali e servono, attraverso un processo partecipato di analisi, alla definizione di una SWOT del PS e alla conseguente determinazione dei fabbisogni di intervento (<https://www.reterurale.it/PACpost2020/percorsonazionale>).
- **Indicatori di output.** Gli indicatori di output, compresi nell'allegato I del Regolamento COM (2018) 392 final, si riferiscono al prodotto immediato generato da un intervento come, ad esempio, il numero di progetti finanziati. Sono destinati soprattutto al sistema della clearance del NDM e, secondariamente, al monitoraggio, ma poco o niente riproducono in termini di avanzamento delle attività (ad esempio, Numero di strategie di sviluppo locale LEADER).
- **Indicatori "aggiuntivi" (o di monitoraggio).** Questi indicatori sono collegati direttamente alla determinazione degli indicatori di risultato, ma non alla verifica del sistema delle performance. In tal senso, si può fare riferimento, ad esempio, all'indicatore Popolazione rurale coperta dalle strategie di sviluppo locale (SSL).
- **Indicatori di risultato.** Questi indicatori rappresentano, a livello di beneficiario, gli effetti immediati di un intervento. Servono a collegare le operazioni agli OS per misurarne gli effetti e sono utilizzati per impostare e quantificare gli obiettivi (target e milestone) dei PS (esempio, quota della popolazione rurale coperta dalle strategie di sviluppo locale LEADER). La proposta regolamentare iniziale ne indicava quasi 40 e molti SM ne hanno richiesto con forza una diminuzione.
- **Indicatori di impatto.** Questi indicatori si riferiscono alle modifiche di lungo termine, dirette e indirette, attivate dalla politica di sviluppo rurale e, più in generale, alla sua performance complessiva. Si riportano quindi, dimensioni più macro. Ad esempio, si possono ricordare per l'OS 8, che ricomprende anche LEADER, l'andamento del tasso di occupazione nelle zone prevalentemente rurali (I.22), l'andamento del pil pro capite nelle zone prevalentemente rurali, l'andamento dell'indice di povertà nelle zone rurali.

Tabella 7 - Una ipotesi per semplificare il sistema degli indicatori per l'OS 8 a partire dalla cosiddetta proposta francese

Obiettivo specifico (OS8)	Indicatori di risultato	Tipo di intervento principale	Indicatori di monitoraggio e output
Promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, inclusa la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile	Crescita e posti di lavoro* nelle zone rurali: Nuovi posti di lavoro creati grazie ai progetti finanziati	Interventi settoriali (artt. 39-63) Investimenti (art. 68) Cooperazione (art. 71)	Numero di posti di lavoro creati o mantenuti, come riportato dai beneficiari
	LEADERL: Quota della popolazione rurale coperta dalle strategie di sviluppo locale	Cooperazione solo Leader (art. 71)	Numeratore: Popolazione rurale coperta dalle strategie dei GAL Denominatore: Numeri di popolazione + Numero di strategie di sviluppo locale (Leader)

⁷ In fase di redazione del presente documento si è fatto riferimento agli indicatori di output contenuti nella proposta del novembre 2019; per quelli di risultato, contesto e impatto all'ultima proposta di revisione è quella di fine aprile 2020, che ha fatto seguito alla cosiddetta "proposta francese". Al momento, quindi, si tratta di proposte e tutto il quadro, compresa la definizione degli indicatori di risultato che andranno sotto la cosiddetta review, che può portare a penalizzazioni in caso di non conformità agli obiettivi prefissati, è ancora in via di revisione.



Obiettivo specifico (OS8)	Indicatori di risultato	Tipo di intervento principale	Indicatori di monitoraggio e output
	Digitalizzare l'economia rurale: Popolazione rurale interessata da una strategia "Piccoli comuni intelligenti"	Investimenti (art. 68)	Numeratore: Popolazione rurale che beneficia di servizi/infrastrutture nuovi o migliorati (TIC) che ricevono sostegno nell'ambito del FEASR Denominatore: Numeri di popolazione

Note: (*) in attesa di una nuova proposta metodologica; PR - indicatore di risultato sotto Review.

Fonte: Cagliari et al., 2020



Bibliografia

- Bolli M., Cagliero R., Cisilino F., Cristiano S., Licciardo F. (2019), L'analisi SWOT per la costruzione delle strategie regionali e nazionale della PAC post-2020, Rete Rurale Nazionale - MIPAAFT, Roma. DOI: 10.13140/RG.2.2.22003.07200.
- Brunori G. (2017), Tre obiettivi (più uno) per la Pac post-2020, *Agriregionieuropa*, anno 13, n. 48.
- Cagliero R., Cristiano S., Zanon D. (2013), La valutazione dello sviluppo rurale 2014-20: dal contesto ai fabbisogni, *Agriregionieuropa*, anno 9, n. 35.
- Cagliero R., Cristiano S. (2013) (a cura di), La politica di sviluppo rurale post 2013. Valutare i programmi di sviluppo rurale: approcci, metodi ed esperienze, INEA, Roma.
- Cagliero R., Cristiano S., Giampaolo A., Povellato A., Scardera A. (2019), Verso un nuovo modello di Pac: fabbisogni informativi e ruolo della Rica, *Agriregionieuropa*, anno 15, n. 56.
- Cagliero R., Camaioni B., Licciardo F. (2020), 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., Muscas F. (2020), Migliorare il sistema di monitoraggio e valutazione di LEADER, *in corso di pubblicazione*.
- Cagliero R., Licciardo F. (2020), Virgilio, ovvero come orientarsi negli indicatori dei policy brief. Documento di orientamento; Rapporto Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Mipaaf, Roma. ISBN 9788833850542.
- Cagliero R., Licciardo F. (2020), CAP evaluation in the 2021-2027 period: Indicate precisely what you mean to say..., *in corso di pubblicazione*.
- Cagliero R., Licciardo F. (2020), Valutazione e valorizzazione di LEADER nei PSR, *in corso di pubblicazione*.
- Camaioni B., Cagliero R., Faccioli-Celea S., Lasorella M.V., Pierangeli F., Rossi N. (2017), PERFORMANCE FRAMEWORK "Metodologia e strumenti per garantire coerenza nell'attuazione del performance framework". RRN. Roma.
- Cisilino F., Carta V., Ascione E., Borsotto P. (2018), Analisi dei contesti regionali e loro evoluzione nel settennio di programmazione, in Cristiano S. (a cura di), I principali risultati dei PSR 2007-2013: sintesi delle valutazioni ex post. Documento di analisi. Rete Rurale Nazionale - MIPAAF, Roma.
- Commissione europea - DG Agricoltura (2015), Manuale tecnico sul quadro di monitoraggio e valutazione della Politica Agricola Comune 2014 - 2020, Bruxelles.
- Commissione europea - DG Agricoltura (2015), Manuale tecnico sul quadro di monitoraggio e valutazione della Politica Agricola Comune 2014 - 2020, Bruxelles. Commissione europea (2017), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura [COM(2017)713], Bruxelles.
- Commissione europea (2018), The role of indicators in the performance framework, presentazione a CAP post-2020 -The CAP Strategic Plan Legislative proposal Working Party on Horizontal Agricultural Questions (CAP Reform) Meeting of 23 November 2018.
- Committee for the Farm Accountancy Data Network (2018), Information on CAP post-2020 proposal and process with focus on the draft of new CAP indicators (RICC 1803), presentazione.
- D'Angelo L. (a cura di) (2018), Note indicatori di contesto, Documento di lavoro. Rapporto Rete Rurale Nazionale - MIPAAF, Roma.
- European Commission (2018a), CAP strategic plans - Proposal for a regulation COM(2018) 392, Brussels.



European Commission (2018b), Financing, management and monitoring of the CAP - Proposal for a regulation COM(2018) 393, Brussels.

European Commission (2018c), Common organisation of the markets - Proposal for a regulation COM(2018) 394, Brussels.

European Commission (2018d), Strategic plans, financing, management and monitoring of CAP, common organisation of markets - Impact assessment part 1 SWD(2018) 301, Brussels.

General Secretariat of the Council (2019), Draft list of Context and Impact indicators for the PMEF, 28 November 2019, Brussels.

General Secretariat of the Council (2019), Proposal for a Regulation on CAP Strategic Plans - Updated fiches on output indicators, Brussels.

General Secretariat of the Council (2019b), Proposal for a Regulation on CAP Strategic Plans - Updated fiches on result indicators, Brussels.

Londero P. (2019), Il Piano Strategico della Pac: uno strumento d'intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni, Agriregionieuropa, anno 15, n. 56.

Matthews A. (2018), The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects, ICTSD.

Matthews A. (2019), Introducing a Development Policy Perspective into CAP Strategic Plans. TEP Working Paper No. 0319. March 2019. Trinity Economics Papers - Department of Economics, Dublin.

Meredith S., Har K. (2019) CAP 2021-27: Using the eco-scheme to maximise environmental and climate benefits, IIEP.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2020), Annex 1 revised - (first) DRAFT proposed by France, Austria, Germany, Ireland, Spain, documento presentato al 17° GREXE, Bruxelles 10 febbraio 2020.

Rete Rurale Nazionale (2018), La PAC 2021-2027. Sintesi delle modifiche previste nella Proposta di Regolamento PAC, presentazione.

Sitografia

<https://www.reterurale.it/PACpost2020/percorsoUE>

<https://www.reterurale.it/PACpost2020/percorsonazionale>

https://www.reterurale.it/indicatoricontesto_post2020

<http://www.ismeamercati.it/osservatori-rrn/indicatori-competitivita/agroalimentare>

<https://www.istat.it/it/archivio/16777>

<https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile/gli-indicatori-istat>

<https://www.reterurale.it/RAFITALIA>

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/cap-indicators/context-indicators_en

https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/cmef_indicators.html

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en#documents

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20827>



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



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

