

Nuove problematiche per la valutazione delle politiche agricole

Vittorio Gallerani

Università degli Studi di Bologna

1. OBIETTIVI E STRUTTURA DELLA RELAZIONE

L'obiettivo di questa relazione è quello di discutere il ruolo dell'economista agrario, nella specifica accezione dell'estimatore, nel processo di valutazione delle politiche agricole, con particolare riferimento alla prospettiva temporale fissata come tema del convegno, che si identifica con la cosiddetta riforma della Politica Agricola Comunitaria.

La valutazione delle politiche pubbliche può essere intesa sia come disciplina accademica, sia come pratica professionale. In questa relazione la trattazione è focalizzata su questo secondo aspetto, ma inevitabilmente o, per meglio dire, opportunamente, tende a fornire anche sollecitazioni e indicazioni in merito a linee di ricerca scientifica e a programmi didattici.

Nel primo paragrafo vengono trattati sinteticamente i principali temi di *Policy Science*¹, che rappresenta il riferimento teorico fondamentale per la valutazione delle politiche pubbliche. Si tratta tipicamente di un'area di ricerca multidisciplinare in cui gli apporti principali derivano dalla sociologia, dall'economia, dal diritto e dalla politica e che recentemente ha acquisito una propria autonomia metodologica. Nel secondo paragrafo vengono discussi i principali riferimenti teorici e metodologici per lo studio delle politiche. Nel terzo paragrafo sono esposti i principali criteri e metodi di valutazione delle politiche pubbliche. Nel quarto paragrafo viene esposto un quadro sintetico delle politiche agricole. Nel quinto paragrafo vengono trattate le specifiche problematiche inerenti alla valutazione politiche agricole. Infine si traggono alcune conclusioni in merito ai futuri sviluppi delle metodologie di valutazione nello specifico campo di studio.

2. LO STUDIO DELLE PUBLIC POLICY

Innanzitutto è opportuno partire da una definizione il più precisa possibile dell'oggetto della valutazione, vale a dire di politica pubblica. Tra le diverse definizioni

1 Si è mantenuta la terminologia inglese in quanto nella lingua italiana manca la distinzione tra *politics* e *policy*.

esistenti² ci pare fornire maggiori elementi chiarificatori quella proposta da William Jenkins (1978): un insieme di decisioni correlate, prese da un attore politico o da un gruppo di attori, sulla selezione degli obiettivi e dei mezzi atti al loro raggiungimento all'interno di una situazione specifica in cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere tali decisioni. Lo studio delle politiche pubbliche si avvale di diversi approcci teorici, che si differenziano per unità e metodo di analisi³.

Nessun approccio può essere ritenuto completamente esauriente, ma ciascuno fornisce una particolare chiave interpretativa. Senza voler entrare nel merito del problema, ai fini delle argomentazioni che si vogliono svolgere è sufficiente concludere che le politiche pubbliche rispondono a esigenze e a aspirazioni di diversi individui, gruppi e istituzioni e sono influenzate dallo specifico contesto storico, sociale e politico in cui sono disegnate e implementate.

Al fine di ordinare e di cercare di comprendere un fenomeno complesso e turbolento come il processo politico si ritiene opportuno adottare come riferimento lo schema del ciclo delle politiche, mutuato dalla struttura logica delle tecniche di *problem solving* e che costituisce una delle modalità più consolidate di stilizzazione del processo di disegno e applicazione delle politiche (Figura 1).

I vari approcci teorici con i quali sono studiate le politiche pubbliche si diversificano in relazione al soggetto dell'analisi. Pertanto un ulteriore passo nello studio delle politiche consiste nel definire o per lo meno nel delimitare quali possano essere gli attori che agiscono o che possano influenzare la *policy* nelle diverse fasi del ciclo. Pertanto si possono individuare le seguenti figure:

- 2 Secondo Birkland (2001) non esiste un consenso sulla definizione di politica, ma piuttosto una pluralità di definizioni. Nello stesso lavoro l'autore focalizza l'attenzione sulle seguenti definizioni (Birkland 2001, p. 21):
 - il termine di politica pubblica si riferisce sempre ad azioni del governo e alle intenzioni che determinano queste azioni (Cochran et al. 1993);
 - la politica pubblica è il risultato del conflitto interno riguardo a "chi ottiene cosa" (Cochran et al. 1993);
 - la politica pubblica è tutto ciò che fa o che non fa il decisore (Dye 1987);
 - la politica pubblica consiste di decisioni politiche per implementare programmi, al fine di raggiungere obiettivi della società (Malone e Cochran 1994);
 - una politica pubblica è la somma delle attività del governo, sia dirette che indirette, così come influiscono sulla vita dei cittadini (Peters 1982).
- 3 Classificazione generale dei tipi di approccio allo studio dei fenomeni politici:

		Metodo di analisi	
		Deduttivo	Induttivo
Unità di analisi	Individuo	<i>Public choice</i>	Economia del benessere
	Gruppo	Marxismo	Pluralismo/Corporativismo
	Istituzioni	Neoinstituzionalismo	Statalismo

Fonte: Howlett e Ramesh (2003).

- politici;
- funzionari;
- gruppi di interesse;
- organizzazioni di ricerca;
- mass media.

Senza la pretesa di voler essere esaustivi si può evidenziare che il comportamento di ciascuno di questi attori portatore di specifiche esigenze e aspirazioni è influenzato dai sistemi di organizzazione nazionali (statali e della società) e internazionali.

È appena il caso di mettere in evidenza l'influenza delle istituzioni, come le forme di governo nazionale, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, il WTO, il FMI e la FAO.

Meno rilevante è considerato il contributo dei singoli elettori e dei politici, la cui influenza è mediata dagli attori precedentemente elencati. Per comprendere meglio il funzionamento della politica bisogna considerare che i singoli attori tendono ad aggregarsi in sottosistemi sovente collegati in reti o *community* all'interno dei quali vengono formulate le proposte politiche.

Dopo aver identificato i vari attori e il loro ruolo nel processo di *policy*, il decisore ha la possibilità di intervenire mediante il ricorso a uno o più strumenti di politica. Questi rappresentano i meccanismi e i mezzi a disposizione del decisore per realizzare le politiche (Howlett e Ramesh 2003). Gli strumenti delle politiche pubbliche possono essere classificati sulla base del ruolo di coinvolgimento dello stato (Howlett e Ramesh 2003):

- strumenti coercitivi,
 - regolazione;
 - imprese a partecipazione pubblica;
 - erogazione diretta;

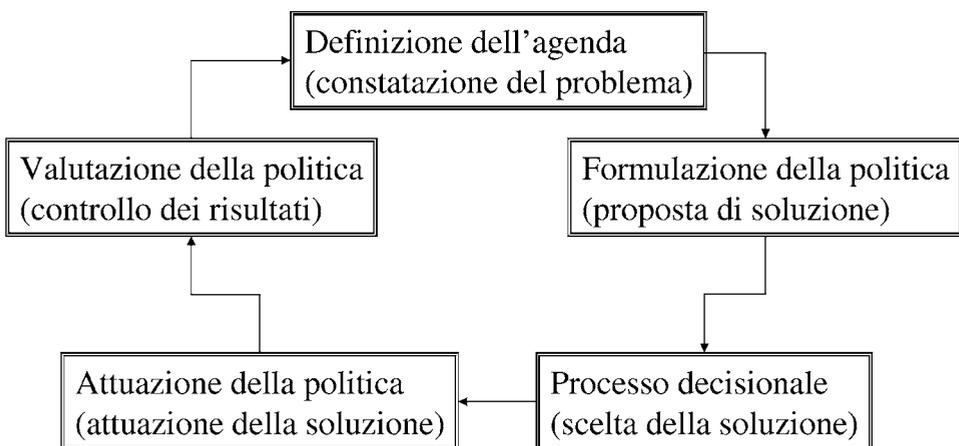


Figura 1. Fasi del Policy cycle e del problem solving.

Fonte: Howlett e Ramesh 2003, modificata.

- strumenti misti,
 - informazione e esortazione;
 - sussidi;
 - aste per diritti di proprietà;
 - tasse e tariffe;
- strumenti volontari,
 - famiglia e comunità;
 - volontariato;
 - mercati.

Non sarebbe corretto pensare che l'implementazione delle politiche, la scelta e il dosaggio dello strumento di politica siano effettivamente costruite secondo il processo razionale delineato dal ciclo della politica. Nella realtà si tratta di un processo tumultuoso, frequentemente conflittuale, in cui le diverse fasi si alternano e si sovrappongono in maniera spesso non trasparente.

All'interno di questo quadro di riferimento, lo scopo implicito della valutazione è l'apporto di modifiche alla politica qualora fosse necessario. Fornendo una lettura del fenomeno in chiave di apprendimento, la valutazione delle politiche pubbliche consiste in un processo interattivo in cui gli attori apprendono attivamente la natura dei problemi di *policy* e delle loro soluzioni. Pertanto, esisterebbe una relazione tra apprendimento e *policy change*, interpretabile secondo due approcci, il primo di natura endogeno, il secondo di natura esogeno al *policy cycle*. Il primo approccio si riferisce alla definizione di Hall (1993) secondo la quale l'apprendimento è una parte normale del processo di *policy* in cui i decisori tentano di capire le motivazioni dei successi o degli insuccessi di determinate iniziative. Il secondo approccio è riconducibile ai lavori di Hecló (1974) il quale relaziona l'apprendimento concernente una politica ai cambiamenti negli "ambienti" esterni alla *policy*.

Si può concludere che la valutazione è ben lungi da poter essere considerata come un'operazione neutrale, ma costituisce una fase sostanziale dell'espressione delle necessità e delle aspirazioni dei diversi attori coinvolti.

3. LA VALUTAZIONE DELLE PUBLIC POLICY

La valutazione delle politiche pubbliche, secondo David Nachmias è costituita dall'esame oggettivo, sistematico ed empirico degli effetti delle politiche e dei programmi pubblici attuati sui loro destinatari nei termini degli scopi che ci si era prefissi.

Nel paragrafo precedente si è evidenziato come scopo finale della valutazione il contributo al processo di apprendimento e di cambiamento delle politiche; accanto a questo obiettivo fondamentale se ne possono individuare altri quali:

- efficienza e pianificazione;
- l'individuazione delle responsabilità (*accountability*);
- implementazione delle politiche;
- produzione di conoscenza;
- rafforzamento delle istituzioni.

Questa gamma di obiettivi comprende finalità molto mirate a supportare decisioni sulla base di criteri di efficienza e a supportare processi di implementazione, inclusa l'identificazione delle responsabilità. A queste si accostano finalità di carattere più generale orientate a migliorare le prestazioni delle istituzioni in una prospettiva di più lungo periodo.

Nell'ottica degli economisti, a cui quelli agrari non fanno certamente eccezione, l'interpretazione della pianificazione sulla base di un giudizio di efficienza basato sostanzialmente sull'Analisi Costi-Benefici (ACB)⁴ riveste un'importanza molto maggiore di quella che ha nella pratica. Di fatto, in un'ottica di valutazione delle politiche di carattere più operativo, l'ACB fornisce degli *input* per formulare un giudizio piuttosto che generare direttamente il giudizio stesso (Tavistock Institute 2003).

Sono stati effettuati tentativi di formalizzazione del processo di pianificazione della politica, ma i risultati, stando la complessità e conflittualità del contesto decisionale, sono inevitabilmente molto parziali⁵.

Ai fini della valutazione è utile articolare le politiche pubbliche in bisogni, obiettivi, *inputs* ed effetti (outputs, risultati e impatti). Questo schema segue orientativamente le fasi del ciclo delle politiche.

La politica viene formulata sulla base dei bisogni; con questo termine si identificano i problemi o le difficoltà di categorie di persone o di regioni, che, mediante l'intervento pubblico dovranno essere risolti o superati (Tavistock Institute 2003).

Gli obiettivi rappresentano una dichiarazione chiara ed esplicita degli effetti da ottenere mediante l'intervento pubblico (Tavistock Institute 2003).

Con il termine *input* si definiscono le quantità di risorse finanziarie, umane e materiali, impiegate per lo svolgimento di un intervento (OECD 2002).

I risultati della politica si possono identificare in tre elementi, ovvero output, *outcome* ed impatti. Con il termine output si intende ciò che è stato finanziato o realizzato con i fondi destinati all'intervento. Con il termine *outcome* si definiscono i vantaggi (o gli svantaggi) risultanti alla fine del programma per i beneficiari diretti dell'intervento pubblico. Infine, per impatto si intendono gli effetti di medio-lungo periodo positivi o negativi, primari o secondari prodotti direttamente o indirettamente dall'intervento compiuto. Con il termine impatto si intendono sia gli effetti desiderati, sia quelli

4 “we have argued that CBA is superior in many respects because it informs decision-making in more comprehensive fashion than the other methodologies” (Pearce 2004, p. 93).

5 “I prerequisiti per il suo successo sono troppo difficili da soddisfare nel mondo turbolento delle politiche pubbliche. La valutazione della misura in cui gli obiettivi politici vengono raggiunti da un dato programma ha un ruolo centrale, ma deve fare i conti con la realtà che le politiche di solito non specificano obiettivi abbastanza precisi da permettere un'analisi rigorosa del loro raggiungimento o meno. Per di più, la stessa politica può essere volta al raggiungimento di una serie di obiettivi senza indicazione di priorità, rendendo quindi difficile verificare se un certo obiettivo è stato raggiunto. I problemi sociali ed economici tendono ad essere fortemente interrelati ed è praticamente impossibile isolare e valutare gli effetti delle politiche che mirano a risolverli. Allo stesso modo, ogni politica ha effetti anche su problemi diversi da quelli che dovrebbe affrontare, elemento che una valutazione completa dovrebbe tenere in considerazione, ma che renderebbe il compito impossibile da gestire. La difficoltà di raccogliere informazioni affidabili e utilizzabili aggrava ulteriormente il problema.” (Howlett e Ramesh 2003, pp. 181-182).

indesiderati (Tavistock Institute 2003). Questa schematizzazione consente di individuare quattro diversi criteri di valutazione (Figura 2):

- utilità e sostenibilità;
- pertinenza;
- efficacia;
- efficienza.

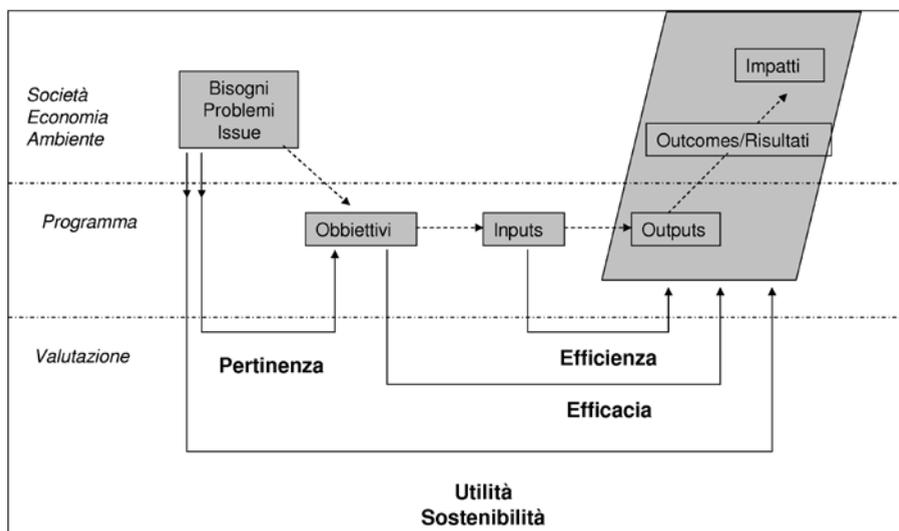


Figura 2. Criteri di valutazione delle politiche.
 Fonte: Tavistock Institute 2003.

Il criterio dell'utilità mette direttamente in relazione i bisogni con gli effetti (soprattutto gli impatti) della politica. Tiene conto della complessità della decisione politica e, pertanto, risulta molto soggettivo. Per questa ragione è opportuno coinvolgere nella valutazione gli *stakeholders* e, in particolare, i diretti beneficiari della politica. Allo stesso livello si trova la valutazione della sostenibilità il cui intento è quello di valutare la permanenza nel tempo dei risultati. Il criterio della pertinenza misura l'appropriatezza della politica al fine di rispondere alle esigenze e ai bisogni della società, dell'economia o dell'ambiente. L'efficacia misura il grado di realizzazione degli obiettivi della politica in relazione agli strumenti utilizzati e ai fattori esterni. Il criterio dell'efficienza confronta gli effetti della politica in termini di risultati o impatti con l'impiego delle risorse, spesso identificato con il costo.

La valutazione di una politica può essere effettuata utilizzando uno o più dei criteri precedentemente illustrati. È pertanto necessario specificare a quale criterio si riferisce ogni singolo giudizio.

Bisogna considerare che le politiche pubbliche agiscono nell'ambito di programmi politici più ampi e si realizzano in contesti sociali, economici e tecnologici dinamici.

Pertanto nelle valutazioni bisogna sempre considerare questi effetti:

- addizionalità;
- inerzia (*deadweight*);
- trasferimento.

L'addizionalità costringe il valutatore al non facile compito di cercare di isolare gli effetti di ciascun singola politica o programma.

L'inerzia richiede che si individuino e si misurino gli effetti che comunque si sarebbero verificati indipendentemente dalla politica oggetto di valutazione, e conseguenza dei fattori esogeni alla politica.

Infine, compito della valutazione è quello di identificare e rilevare gli effetti secondari o indiretti sia quelli positivi sia quelli negativi determinati dall'esecuzione del programma o della politica su settori, territori o soggetti non oggetto dell'intervento trasferimento.

Ogni criterio di valutazione può utilizzare metodi qualitativi e quantitativi, anche se questi ultimi prevalgono nella valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche.

I metodi quantitativi consentono di ottenere giudizi aggregati, formulare previsioni e fornire spiegazioni dei fenomeni osservati, possono essere applicati per confrontare effetti delle politiche in aree diverse (province, regioni, stati), tra i vari *stakeholders* e nel tempo. I metodi qualitativi consentono di analizzare i processi, il contesto e le causalità, nonché gli aspetti di *governance* e paiono particolarmente adatti a trattare oggetti particolarmente complessi quali sono le politiche (Tavistock Institute 2003). I metodi di valutazione più comunemente utilizzati sono:

- analisi costi benefici;
- analisi costi efficacia;
- *benchmarking*;
- valutazione di impatto economico;
- valutazione di impatto ambientale;
- valutazione di impatto strategico ambientale;
- analisi multicriteriale;
- panel di esperti;
- valutazione di impatto di genere.

Ciascun metodo presenta punti di forza e di debolezza. Senza entrare nel merito delle singole caratteristiche metodologiche, che hanno un'ampia trattazione in letteratura, è opportuno mettere in evidenza che in relazione allo scopo e alla fase della valutazione alcuni metodi appaiono più appropriati di altri, ma che tuttavia nessun metodo assume un carattere di esclusività e che proprio per l'incertezza delle valutazioni è spesso utile ricorrere ad una pluralità di approcci.

È opportuno ricordare che l'esercizio di valutazione è molto complesso e comprende le fasi di disegno, rilevazione dei dati, analisi dei risultati e conclusioni. Ciascuna fase riveste uno specifico rilievo e prevede specifici metodi di realizzazione. I metodi precedentemente illustrati si riferiscono specificamente alla fase di analisi dei risultati.

4. LE POLITICHE AGRICOLE

L'analisi delle politiche agricole rivela immediatamente la complessità e la conflittualità insite nello studio delle *policy*. Le politiche agricole, forse più di altre, riguardano temi legati alle necessità primarie dell'uomo, coinvolgendo una pluralità di attori ed un varietà di entità territoriali. Tale complessità è evidenziata, prima di tutto, dai differenti obiettivi dei gruppi di interesse coinvolti. Infatti, nella loro implementazione il decisore ha il compito di rispondere alle esigenze di vari gruppi di interesse, delle *lobbies* agricole e dei cittadini. In quest'ambito si può osservare come spesso le revisioni e i cambi di direzione delle politiche agricole derivino dal dinamismo con cui gli obiettivi e le preferenze degli attori coinvolti nel processo si modificano nel tempo. Per citare un esempio, la nascita delle politiche di riduzione delle pressioni ambientali in ambito agricolo è il risultato sia della crescente consapevolezza ambientale da parte della società, sia delle pressioni al settore agricolo per la riduzione delle produzioni e sia degli obiettivi di difesa dei redditi degli agricoltori. Pertanto, una corretta analisi degli obiettivi e delle preferenze degli attori coinvolti nel processo di *policy* è alla base della comprensione della sua evoluzione, prima ancora che della valutazione della stessa.

Gli interessi individuali dei cittadini elettori e consumatori sono rivolti principalmente alla sicurezza alimentare, sintetizzabile nella disponibilità di prodotti alimentari a costi contenuti, di qualità e che garantiscano la salute, e alla salvaguardia dell'ambiente (Commissione Europea 2007). Tra i gruppi di interesse si individuano le diverse rappresentanze agricole, che hanno a cuore la difesa dei redditi agricoli e la difesa della permanenza nella società di un significativo tasso di ruralità a garanzia dei loro specifici valori etici e stili di vita. Le *lobbies* industriali puntano la loro attenzione e il loro interesse maggiormente sulla competitività dei sistemi agricoli quale garanzia di approvvigionamento di materie prime di origine agricola a basso prezzo e di qualità adeguata. Infine, le Istituzioni ai diversi livelli, europeo, nazionale e regionale, oltre a recepire le diverse istanze provenienti da individui e gruppi e a cercare adeguati compromessi nei non infrequenti casi di conflittualità, sono portatrici di propri specifici interessi e vincoli, quali il contenimento della spesa pubblica e il perseguimento di alcuni obiettivi di politica generale. La WTO persegue l'obiettivo dell'allargamento dei mercati internazionali con lo specifico scopo di favorire lo sviluppo economico nelle regioni svantaggiate. Il FMI deve garantire la stabilità dei sistemi monetari. L'Unione Europea in particolare ha sviluppato alcune priorità orizzontali di notevole peso quale la coesione, la strategia di Lisbona e la strategia europea per l'occupazione. A tutto questo si deve aggiungere il condizionamento delle politiche passate, molto chiaramente evidenziato nelle politiche agricole dalle norme transitorie e dalla gradualità degli interventi (ad esempio nell'entrata in vigore della riforma 2003), chiara espressione dell'esigenza di evitare i costi sociali connessi a un troppo brusco cambiamento del sistema agricolo.

La complessità della politica agricola si evidenzia sia nel suo ruolo storico, sia nella evoluzione degli ultimi decenni, per tenere il passo dei cambiamenti epocali nel contesto economico e sociale. Attualmente la PAC può essere distinta in due "pilastri".

Il primo pilastro comprende le Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) e il sostegno ai redditi degli agricoltori. Con la riforma 2003, il sostegno è caratterizzato dai seguenti tre elementi:

- disaccoppiamento;
- modulazione;
- condizionalità.

Con la condizionalità, in particolare, il pagamento unico è garantito purché nell'azienda si rispettino i requisiti minimi ambientali (es. non bruciare i residui della potatura). Questi requisiti sono più restrittivi nelle aree sensibili da un punto di vista ambientale.

Il secondo pilastro riguarda lo sviluppo rurale ed è composto da quattro assi:

- Asse 1 Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
- Asse 2 Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
- Asse 3 Diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita nelle aree rurali;
- Asse 4 *Leader*.

In Tabella 1 è riportata la proposta di spesa per entrambi i Pilastri nel periodo 2007-2013.

Tabella 1. Proposta di spesa per il primo e secondo pilastro (miliardi di €).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Market and indirect aids (Pillar 1)	43.5	43.7	43.4	43.0	42.7	42.5	42.3	301.1
Rural Development (Pillar 2)	11.8	12.2	12.7	12.8	13.0	13.1	13.2	88.8

Fonte: Commissione Europea

Al primo pilastro sono attualmente assegnati circa quattro quinti del budget. E' previsto un lento ma costante trasferimento di risorse al secondo pilastro. Questo implica anche un aumento di rilevanza di interventi disegnati per rispondere all'articolazione degli obiettivi locali e caratterizzati da una notevole variabilità di strumenti. Inoltre sia le competenze circa il disegno degli interventi, sia le responsabilità sul piano della valutazione tendono ad essere più decentrate nel secondo rispetto al primo pilastro.

Gli interventi relativi allo sviluppo rurale sono peraltro quelli per i quali l'esigenza della valutazione si è fatta sentire prima e con più forza, dando luogo, già nel periodo 2000-2006, ad un vasta esperienza applicativa.

5. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE AGRICOLE

La valutazione delle politiche agricole è oggi un campo ricco di esperienze sia professionali, sia accademiche. Tali esperienze evidenziano le numerose problematiche, ma anche la rilevanza operativa di questi esercizi. Tra i numerosi problemi connessi

alla valutazione delle politiche agricole ci si sofferma su tre punti che interessano trasversalmente tutti i criteri e i metodi di utilizzabili:

- baseline;
- addizionalità;
- costi transazionali.

La *baseline* definisce la situazione presa a riferimento per misurare i miglioramenti o i peggioramenti economici, sociali e ambientali generati dalla politica o dal programma. Le caratteristiche della *baseline* possono essere radicalmente diverse a seconda del pacchetto di provvedimenti di politica che viene preso in considerazione per descriverla. Un esempio importante per il settore agricolo riguarda le misure agroambientali, che possono essere valutate considerando o trascurando gli aiuti al reddito erogati nell'ambito della stessa politica agricola. Poiché talune misure agroambientali hanno un effetto sostitutivo nei confronti degli aiuti diretti al reddito, è necessario stabilire se la *baseline* debba essere riferita alla situazione che si sarebbe verificata con o senza il regime degli aiuti diretti agli agricoltori.

Al fine di isolare l'effetto specifico delle misure agroambientali il riferimento più corretto è a una situazione che non preveda gli aiuti diretti al reddito. Altrimenti si avrebbe una misura cumulativa degli effetti dovuti sia all'abolizione degli aiuti, sia alle misure agroambientali. Tuttavia, se, gli aiuti al reddito sono ritenuti un diritto degli agricoltori, deve essere considerato nella valutazione la variazione di reddito generata dalla abolizione degli aiuti.

Se la *baseline* viene utilizzata, come di fatto è utilizzata, per quantificare gli incentivi da proporre agli agricoltori al fine di adottare un particolare progetto ambientale, l'una scelta o l'altra determina una diversa distribuzione di costi e benefici privati e sociali.

Il problema non attiene più alla tecnica di valutazione, ma assume una connotazione squisitamente politica. In sintesi occorre definire se il regime di aiuto diretto agli agricoltori sia incluso o meno e in quale misura nei diritti di proprietà degli stessi. Nel caso di una conclusione affermativa pur ritenendo necessario cambiare il tipo di intervento diretto perché considerato distorsivo, si deve, tuttavia, garantire, sia pure in altra forma o in diversa misura, il sostegno al reddito. Nel caso di interpretazione contraria l'incentivo non deve comprendere la compensazione degli aiuti diretti. Gli argomenti a favore della prima ipotesi sono la debolezza strutturale delle imprese agricole in un contesto di mercato competitivo, la difficoltà di cambiare tecniche e organizzazione consolidate nel tempo, la specifica attenzione a categorie sociali e culturali particolarmente fragili. Le motivazioni sulla seconda ipotesi sono in sostanza quelle derivate da una visione liberistica dell'economia.

Nella pratica sembra realizzarsi una soluzione di compromesso che tende ad assicurare il reddito complessivo degli aiuti senza tuttavia tenere in conto in misura adeguata alcuni costi che gli agricoltori affrontano per aderire ai programmi e in particolare a quelli di transazione di cui parleremo di seguito. Se questa soluzione non determina un aggravio di spesa pubblica, vale a dire c'è un semplice trasferimento di fondi da una politica ad un'altra, i contribuenti e gli agricoltori non subiscono perdite rispetto allo status quo.

L'addizionalità affronta il problema di confrontare la situazione che si verifica con l'applicazione della misura e quella che si sarebbe verificata in sua assenza. La situazione di riferimento (controfattuale) costituisce, in linea di principio, ciò che si sarebbe verificato in assenza dell'intervento pubblico (Tavistock Institute 2001).

Il semplice confronto con la situazione antecedente all'intervento non è sufficiente in quanto non tiene conto di una molteplicità di fattori economici, sociali, climatici, tecnologici, ecc. In letteratura sono stati utilizzati diversi approcci per isolare gli effetti addizionali; di seguito sono riportati quelli maggiormente utilizzati:

- gruppi di riferimento (non aderenti);
- comportamenti dichiarati;
- *differences-in-differences*;
- analisi *Shift-Share*;
- modelli ottimizzanti.

Nelle valutazioni "istituzionali" *ex post* di interventi a partecipazione volontaria, il termine di riferimento più frequente è rappresentato dagli agricoltori che nelle pari condizioni non hanno aderito alla misura oggetto di valutazione. Questa soluzione appare certamente corretta, ma implica forti assunzioni sulla effettiva confrontabilità e sulla reale disponibilità di agenti di riferimento non coinvolti nella politica (Pearce 2005). Le altre tecniche, basate su modelli più sofisticati, possono richiedere maggiori dati (es., serie storiche per partecipanti e non partecipanti) non sempre disponibili e/o l'assunzione di ipotesi di tipo comportamentale, che per il carattere necessariamente soggettivo non sono sempre positivamente accettate in un processo di valutazione e possono dar luogo a forti contenziosi tra i diversi *stakeholder*.

Nelle valutazioni *ex ante*, la situazione controfattuale può essere definita mediante la creazione di scenari di *baseline*, costruiti o simulati, in genere sull'ipotesi di continuazione dei *trend* riscontrabili al momento della valutazione.

Un tema molto attuale nella valutazione delle politiche agricole è costituito dai costi di transazione, che possono essere definiti come i costi associati alla appropriazione, trasferimento e protezione dei diritti di proprietà (Barzel 1997). In letteratura vengono distinti i costi di transazione pubblici da quelli privati. I primi sono quelli sostenuti dalle amministrazioni pubbliche per attività di informazione, contrattazione e *policing*, mentre i secondi sono quelli sostenuti dagli agricoltori per la raccolta di informazioni, la negoziazione dei contratti, le pratiche amministrative, i monitoraggi e i controlli previsti dalla transazione.

I costi di transazione costituiscono un elemento di notevole rilevanza e variabilità, per quanto riguarda sia quelli pubblici, sia quelli privati. In letteratura sono riportati valori fino al 60-100% dell'importo degli aiuti sia per i primi, sia per i secondi (Falconer e Whitby 1999, Van Huylenbroeck et al. 2005, Bartolini et al. 2007). Inoltre, la considerazione esplicita dei costi transazionali consente una valutazione più chiara dei benefici netti delle politiche, tenendo conto del *trade-off* tra maggiore precisione/efficacia delle politiche e maggiore complessità (con i relativi maggiori costi di transazione).

6. CONCLUSIONI

La breve disamina effettuata mette in evidenza la complessità del lavoro di valutazione delle politiche. Tale attività richiede peraltro anche la capacità di fornire risposte in tempo reale, coinvolgimento degli *stakeholders* e disponibilità a lavorare tenendo conto delle necessità, anche contingenti, delle istituzioni, che costituiscono il principale committente. Inoltre, nell'applicazione dei metodi di valutazione delle politiche a singole misure o a problemi ben delimitati, è sempre necessario tenere presente la globalità del problema di valutazione, che si estende ben al di là dei ristretti giudizi di carattere puramente economico e richiede una comprensione del quadro più ampio di natura politica e sociale in cui la valutazione si colloca.

Per le politiche agricole in particolare non è quasi mai possibile limitarsi a valutazioni settoriali, ma si deve tenere conto del loro impatto complessivo sul territorio. Di qui la particolare importanza delle problematiche esposte relative ad addizionalità, inerzia e ricadute che si ritraducono in effetti indiretti ed inattesi.

L'attività di valutazione delle politiche richiede processi spesso tecnicamente sofisticati di raccolta di dati, analisi di informazioni e giudizi rigorosi. Al tempo stesso è necessario mantenere la consapevolezza che lo studio e la valutazione delle politiche forniscono un apporto non neutrale di valori di efficienza, di partecipazione, di apprendimento e di democrazia.

BIBLIOGRAFIA

- Bartolini F., Gabaldo A. e Viaggi D. (2007). Valutazione dei costi di transazione privati nelle misure agro-ambientali. *Produzioni Agro-alimentari tra rintracciabilità e sicurezza: analisi economiche e politiche d'intervento* (Paper presentato al XLIV Convegno Sidea, Taormina 8-10 Novembre 2007)
- Barzel Y. (1997). *Economic analysis of property rights*. Cambridge, University Press
- Birkland T.A. (2001). *An Introduction To The Policy Process*. New York, M.E. Sharpe Inc.
- Cochran E.C., Lawrence C.M., Carr T.R. e Cayer N.J. (1993). *American public policy: an introduction*. New York, St. Martin's Press.
- Malone E.L. e Cochran C.L. (1994). *Public Policy*. Blacklick, McGraw-Hill College.
- Commissione Europea (2007). *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy*. Citazione dal sito internet <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_276_en.pdf>.
- Dye T. (1987). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Falconer K. e Whitby M. (1999). The invisible cost of scheme implementation and administration. In Van Huylenbroeck G. e Whitby M. (a cura di). *Countryside Stewardship: farmers, policies and market*. Kidlington, Elsevier Science.
- Hall P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain *Comparative Politics* 25: 275-296.

- Hecló H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income Maintenance*. New Haven, Yale University Press.
- Howlett M. e Ramesh M. (2003). *Come studiare le politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino.
- Jenkins W.I. (1978). *Policy analysis a political and organizational perspective*. New York, St. Martin's Press.
- Organization for Economic Co-operation and Development O.E.C.D. (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Citazione dal sito internet <<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>>.
- Pearce D. (2005). What Constitutes a Good Agri-environmental Evaluation? In OECD (a cura di). *OECD: Evaluating agri-environmental policies. Design, practice and results*. Paris, OECD Publishing.
- Peters B.G. (1982). *American Public Policy: Promise and Performance*. Newark, Chatham House Publishers.
- Tavistock Institute (2003). *The evaluation of socio-economic development - The guide*. Citazione dal sito internet <<http://www.evaled.info/>>.
- Van Huylenbroeck G., D'Haese M. e Verspecht A. (2005). *Methodology for analysing private transaction costs*. Deliverables del progetto ITAES, numero documento: ITAES WP6 P3 D5.