

La valutazione del PNRR per il cambiamento delle prassi dell'Amministrazione Pubblica

A cura di Ilaria Ugas, borsista PoliS-Lombardia



Luogo e data Bari, 27 aprile 2022

Promotori Associazione Italiana di Valutazione – AIV

Relatori

Paola Casavola, Coordinatrice Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP), Dipartimento politiche di coesione
Sebastiano Fadda, Presidente Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (Inapp)
Aline Pennisi, Direttore Generale Unità di missione NG-EU, Ministero dell'Economia e delle Finanze
Roberto Ricci, Presidente Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione (INVALSI)
Adriano Scaletta, Valutatore tecnico presso il Dipartimento per le Politiche Giovanili, Presidenza del Consiglio dei Ministri
Gabriele Tomei, Presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV)

Sintesi

Per Paola Casavola l'obiettivo è quello di costruire spazi e modalità di mediazione in modo che gli utilizzatori potenziali di conoscenze, e quelli di fatti, possano incontrarsi.

Considerati i molti livelli di governo e altrettanti attori in cui si articola la filiera è il momento di costruire alleanze soprattutto tra soggetti istituzionali che presidiano spazi diversi, per provare a costruire qualcosa sulla base delle diverse esperienze.

L'attività di monitoraggio del PNRR è partecipata sia da istituzioni che società civile, diventando uno spazio in cui si può parlare di merito ed uno spazio di alleanze, molto importante per gli ambiti di policy.

Sono due le responsabilità: mettere insieme le esperienze di costruzione e di capacità, e capire cosa possiamo offrire al sistema come soggetti che tutelano quegli spazi in cui la valutazione è istituzionalizzata e con valutatori e

ricercatori costruire luoghi in cui le amministrazioni acquisiscano consapevolezza dei meccanismi delle policy in corso e del loro significato. Aline Pennisi ha approfondito la struttura della governance del PNRR e il ruolo dei dati. È importante contestualizzare le politiche perché nel dibattito pubblico si tende a ragionare sulla tabula rasa e la valutazione di conseguenza ne risente. Target e *milestone* non sono solo indicatori quanti/qualitativi, hanno un corredo di requisiti che sono delle condizionalità per dimostrare che il decreto ministeriale o la disposizione normativa riesca a fare alcune cose. Il valutatore è la Commissione europea che fa da intermediario del meccanismo. Il fatto di avere una serie di *milestone* avrebbe già dovuto darci una spinta valutativa.

La sfida per l'Italia è quella di possedere un ecosistema in cui la valutazione si trasforma da strumento di conoscenza a strumento di supporto alla decisione, che è anche la sfida che il PNRR ci pone.

La Governance del PNRR è complessa. I soggetti che ne fanno parte sono:

- **Unità valutazione NGEU** del MEF - controlla l'effettivo raggiungimento di *milestone* e target. Analizza, col servizio centrale, *milestone* e target in scadenza e cerca di intervenire su eventuali criticità. Da pareri sulla effettiva possibilità di pagamento ritenendo che i requisiti siano effettivamente soddisfatti. Interagisce con varie strutture della PA oltre che con la **Segreteria tecnica della Cabina di regia** altro attore nella governance di questo sistema con cui l'Unità valutazione NG-EU si raccorda e con cui talvolta svolgono attività analoghe.

Dipartimento del Tesoro per le attività del semestre europeo.

Il **Servizio centrale del PNRR** ha compiti di gestione flussi finanziari e quello di realizzare la piattaforma per il monitoraggio open data sul PNRR. Quello che oggi è identificato come quadro di valutazione del PNRR di tutti gli stati membri è sostanzialmente una rendicontazione tramite uno *scoreboard* di indicatori comuni di output che consentono di illustrare i progressi compiuti nell'attuazione dei piani. Dal punto di vista regolamentare quindi sulle amministrazioni c'è meno leva per la codificazione di iniziative di valutazione. Per l'introduzione di un piano di valutazione servirebbe una iniziativa politica di livello nazionale.

Per facilitare la valutazione del PNRR è stata messa a disposizione una piattaforma open data del monitoraggio del PNRR esaustivo ed in tempi che consentano aggiornamenti più rapidi del sistema di monitoraggio della RGS; tale piattaforma potrebbe consentire di incrociare dati micro che provengono da più fonti per sviluppare un ecosistema valutativo più ricco in Italia sulle politiche.

Il PNRR potrebbe essere paragonato a un Piano delle performance della Pubblica amministrazione, anche se ha carattere straordinario e dovrebbe essere valutato sotto questo profilo.

Per Scaletta nella pubblica amministrazione manca il tema dell'organizzazione. Servirebbe costruire un sistema di *learning organization* ragionando sulle persone e strumentazione (open data, sistemi gestione dati). Il PNRR si innesta su una attività ordinaria della PA. Tale attività dovrebbe fare un salto qualitativo, valorizzando le interrelazioni tra comparti della PA agganciata ad obiettivi nazionali.

Fadda enuncia le criticità specifiche del monitoraggio e valutazione del PNRR.

- 1) Numerosità di soggetti incaricati o che intervengono nella valutazione e monitoraggio in itinere quali: **Unità missione per la razionalizzazione e miglioramento della realizzazione** presso la Presidenza del Consiglio; **Unità semplificazione** già esistente presso il Ministero della Pubblica amministrazione che dovrebbe favorire, facilitare e rimuovere gli ostacoli alla realizzazione degli interventi; **Servizio centrale PNRR** presso il MEF con **l'Unità di missione, Segreteria tecnica del PNRR, il Nucleo di coordinamento del PNRR Stato-Regioni** presso il Ministero degli affari regionali. A cui si aggiungono associazioni no profit con attestazione di attività di monitoraggio e valutazione. Se questo sistema così affollato non sarà governato adeguatamente, rischierà di produrre attività totalmente inutilizzabili per la riprogrammazione delle azioni perché non è garantita la convergenza di tutti i processi verso gli organi che dovrebbero utilizzarla. Potrebbe complicare anche la comunicazione dei dati, perché una pluralità di fonti e soggetti potrebbero oberare i soggetti in possesso degli stessi;
- 2) Valutazione riferita ai singoli progetti anche in termini di standard, *milestone* e target senza riferirsi alla strategia. Andare avanti per progetti selettivi e quindi isolando la valutazione agli stessi non consente di valutare gli effetti sul piano del sistema. Gli effetti dovrebbero essere attribuiti ad una strategia organica articolata in interventi diretti.

Questo approccio comporta mancanza di organicità e sistematicità con il rischio che realtà locali, deboli progettuamente, rischino di non poter accedere ai fondi. È possibile ricorrere, laddove c'è una carenza progettuale, ai tecnici oppure alla sostituzione da parte delle amministrazioni centrali, ma restano tamponamenti;

- 3) Incertezza su cosa si debba valutare. Distinzione tra prodotto output e outcome. Per fare valutazione occorre che siano chiari gli obiettivi. Di fatto i programmi e i progetti sono solo monitorabili e rendicontabili e una maggiore chiarezza degli obiettivi strategici sarebbe necessaria per qualificare la valutazione in termini di impatto su un sistema;
- 4) Concepimento del monitoraggio in termini di rendicontazione può trasformarsi in una accumulazione di dati prevalentemente di carattere burocratico. Attualmente vengono svolti adempimenti burocratici che nascondono elementi di valutazione impegnando risorse a fornire dati che restano solo autoreferenziali e sono considerati in un'ottica di sistema che coinvolge le istituzioni nella realizzazione delle policy.

Elementi di interesse

1. Affollamento della governance del PNRR;
2. Necessità di costruire spazi specifici alla valutazione;
3. Riallineare *milestone* e target agli obiettivi del cambiamento e alle strategie per poter dare una prospettiva in avanti;
4. Costruzione di un ecosistema o strategia dell'apprendimento in cui le istituzioni possano operare attivandosi nel proprio ruolo, con il compito di produrre informazioni e dati.

Per approfondire

Associazione italiana valutazione <https://valutazioneitaliana.eu/>