



**Italiadomani**

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

# Dal monitoraggio alla valutazione del PNRR

Aline Pennisi

Unità di missione NG EU – RGS

Ministero dell'economia e delle finanze

28 novembre 2023

# SPECIFICITÀ DEL DISPOSITIVO EUROPEO DI RIPRESA E RESILIENZA

**Modalità innovative** nei rapporti finanziari tra Unione europea e Stati membri:



Prestiti da un «**debito comune**» (diversi rispetto a SURE o MES)



Ambizione di **trasformare l'economia dell'UE** ancor più che mitigare l'impatto della crisi economica

I risultati del RRF devono portare a una **crescita economica in grado di generare rendimenti superiori al livello delle passività sostenute**:

- ❖ Poiché il RRF non è abbastanza grande da controbilanciare i bilanci nazionali, vi è un **forte accento sulle riforme**, senza le quali una spesa nazionale inefficiente indebolisce l'iniziativa e questa rischia di limitarsi a una spinta temporanea senza una lunga durata o effetto moltiplicatore.
- ❖ Analogamente vi è un forte accento sulla **capacità di dimostrare risultati tangibili e sufficientemente rilevanti (performance) più che sulla spesa**
- ❖ Sono state adottate **condizionalità** tramite milestone e target (e il cd. DNSH)

## ...COSA SI MISURA CON MILESTONE E TARGET ?



Piani nazionali sono **contratti di performance** (non programmi di spesa)

Livello della M&T	% procedurale	% realizzazione	% risultato	% impatto	totale
ITA	38,2	48,8	12,9	0,2	100,0
UE	38,1	45,7	11,0	5,1	100,0
<b>Totale</b>	<b>38,2</b>	<b>47,4</b>	<b>12,0</b>	<b>2,4</b>	<b>100,0</b>

Poiché M&T sono strettamente legati agli esborsi dei fondi e devono essere verificabili nel tempo stesso in cui avviene la spesa, non è sorprendente che focalizzino **più sulle procedure (incluso il cronoprogramma) e sulle realizzazioni degli interventi, piuttosto che sui risultati e impatti. Il PNRR italiano che include una quota di indicatori risultato/impatto è quasi un'eccezione.**

oltre **1.000**  
Tra Milestone e Target

**527 (ora 614)**  
Di rilevanza Europea

# TIPOLOGIE TIPICHE DI MILESTONE E TARGET

## MILESTONE PROCEDURALI PER LE RIFORME

- Entrata in vigore delle nuove norme legislative
- Entrata in vigore della normativa secondaria attuativa
- Adozione di un Piano d'azione o Linee guida



## MILESTONE PROCEDURALI PER GLI INVESTIMENTI

- *Per infrastrutture:* Notifica dell'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici / Realizzazione del progetto pilota / Completamento di una percentuale di realizzazione del progetto / Attivazione dei servizi
- *Per gli incentivi alle imprese:* Istituzione dello strumento o adozione della politica d'investimento / Assegnazione dei finanziamenti ai progetti/imprese o Firma dell'accordo
- *Per altro:* Adozione della policy o del piano d'azione

## TARGET PER GLI INVESTIMENTI



- *Per infrastrutture:* Numero di progetti realizzati / Numero di km / Numero di metri quadri
- *Per gli incentivi alle imprese:* Numero di imprese sostenute
- *Per altro:* Numero di beneficiari di borse di studio / assunzioni / servizi di cura / corsi di formazione etc.

# ESEMPI DI TARGET CHE CERCANO D MISURARE RISULTATI/IMPATTI



## RIDUZIONE TEMPI DI PAGAMENTO DELLA PA

Le azioni intraprese dovrebbero **assicurare** che: i) le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale paghino entro il termine di 30 giorni e ii) le autorità sanitarie regionali entro il termine di 60 giorni. Affinché la soluzione al problema dei ritardi di pagamento sia strutturale, viene verificato che anche l'anno successivo i target siano mantenuti.



## APPALTI PUBBLICI

Le semplificazioni, il riordino e lo sviluppo dell'e-Procurement per **ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione** a in media **100 giorni** e ridurre i tempi tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dell'infrastruttura del 10% (nella revisione rivista, prima del 15%).



## ABBANDONI SCOLASTICI

Investimenti che mirano a ridurre il tasso di abbandoni scolastici nella scuola secondaria superiore dal 13,5% del 2019 al più al 10,2%.

# IL METODO PNRR / 1

## CONTROLLO DELLA SPESA ORIENTATO AL RISULTATO

- **innovazione dei processi amministrativi** a monte, per es., nei criteri selezione interventi, esplicitazione delle realizzazioni attese poiché i progetti devono esplicitare:
  - Tempistiche di svolgimento procedurale e di realizzazione in linea le *milestone*
  - Impegni realizzativi in linea con i *target*
- **innovazione dei sistemi di monitoraggio**: migliore sfruttamento in tempo reale delle «tracce digitali» degli eventi amministrativi
  - interoperabilità con ANAC (dal CIG/pubblicazione bando di gara, all'aggiudicazione)
  - nel tempo anche interoperabilità con SIOPE e fattura elettronica (che dovrebbero recare CUP e CIG)

## UTILIZZO DI INDICATORI STATISTICI PER LE POLITICHE PUBBLICHE

- dimestichezza con numeratori/denominatori e con problemi di rilevazione e di uniformità della misurazione
- **capacità di sviluppare nuovi indicatori** (per es. lavoro sommerso)

# IL METODO PNRR / 2

## VALUTAZIONE EX-ANTE

- rafforzamento delle capacità programmatiche in termini di:
  - costi unitari rispetto alle realizzazioni (logica molto diversa rispetto a quella dei tipici fondi per gli investimenti degli ultimi anni)
  - previsioni sui tempi dei processi e delle realizzazioni (parzialmente «sotto il controllo» delle amministrazioni titolari)
  - quantificazione delle **platee potenziali e dei tassi di copertura**
- necessità di **razionalizzazione** la «logica dell'intervento» o «catena del cambiamento» intenzionale della politica
- abilità per la **valutazione ex-ante degli impatti** delle innovazioni legislative e delle politiche di investimento su specifici obiettivi

# LA VALUTAZIONE EX-POST DEGLI EFFETTI DEL PIANO?

Il metodo della «performance» indirizza le amministrazioni a dotarsi modalità di lavoro e di dati che assumono un'ottica di analisi e valutazione della spesa – **ma lo sforzo, anche in sede in rendicontazione delle M&T, è limitato alla valutazione ex-ante.**

**Non vi sono requisiti espliciti per capire ex-post gli effetti del PNRR** rispetto:

- ai target che rappresentano «risultati/impatti»: basta la certificazione del valore dell'indicatore e la razionalizzazione della «logica dell'intervento» (non occorre «dimostrare» nessi causali)
- agli obiettivi specifici di ciascuna misura (che, a eccezione dei casi in cui i target sono espressi in termini di risultati/impatti, non sono pre-fissati ma sono enunciati nel Piano)
- agli obiettivi generali di crescita e occupazione
- alle priorità trasversali assunte, quali la transizione digitale e climatica, le pari opportunità di genere e intergenerazionali e i divari territoriali
- ... in generale, anche per analizzare eventuali effetti non desiderati su altri fenomeni

# LA VALUTAZIONE DI PROGRAMMI DI SPESA DELL'UE

Nella **gestione diretta**, come per i programmi *Orizzonte Europa, Invest EU, Occupazione e innovazione sociale («componente EaSI»)* del FSE+, *Iniziativa urbana europea del FESR*, la Commissione europea è direttamente responsabile di tutte le fasi dell'attuazione di un programma: pubblicazione degli inviti a presentare proposte, selezione delle proposte, firma delle convenzioni di sovvenzione, erogazione dei finanziamenti, controllo dell'esecuzione dei progetti, **valutazione** dei risultati.

Nella **gestione concorrente**, in particolare i programmi che sostengono la **politica di coesione** pari a circa un terzo dell'intero quadro di bilancio per il ciclo 2021 – 2027, 377,768 meuro, su 1.074,300 meuro, sia la Commissione europea che le Autorità nazionali degli Stati membri, ministeri e le istituzioni pubbliche (a livello nazionale, regionale e locale) sono responsabili della gestione di un determinato programma, scelgono quali progetti finanziare e sono responsabili della attuazione, del controllo e della **valutazione** (art. 44 e 45, Reg. (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni applicabili ai Fondi per la Coesione).

# LA VALUTAZIONE NEL DISPOSITIVO RRF / 1

Il **Regolamento UE 241/2021 (RRF)** delinea ruoli, compiti e attività previste nell'ambito dei processi di monitoraggio e valutazione. Il RRF è attuato dalla CE **in regime di gestione diretta** (articolo 8 "Attuazione" del Regolamento 2021/241).

La CE ha il ruolo preponderante nei confronti del Consiglio e Parlamento Europeo, in particolare per quanto riguarda la **valutazione in itinere** tramite il cd. **quadro di valutazione** aggiornato due volte l'anno (art. 30) e una **relazione annuale** (art. 31) che descrive i progressi compiuti dai PNRR, relativamente a:

- milestone e target
- stato dei pagamenti (europei)
- obiettivi climatici e digitali
- 14 indicatori comuni, definiti nel Regolamento delegato CE 2021/2106
- parità di genere, spesa sociale (inclusa quella per infanzia e gioventù)

Inoltre, tiene conto delle **relazioni degli Stati membri nell'ambito del semestre europeo** sui progressi compiuti nella realizzazione del PNRR.

# LA VALUTAZIONE NEL DISPOSITIVO RRF / 2

- Entro il **20 febbraio 2024** la CE è inoltre tenuta a presentare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni **una relazione di valutazione indipendente** sull'attuazione del dispositivo nella quale si esamina in particolare il conseguimento degli obiettivi, l'efficienza nell'uso delle risorse e il valore aggiunto europeo, e giudica inoltre se tutti gli obiettivi e tutte le azioni siano ancora pertinenti. Se necessario la relazione è accompagnata da una proposta di modifiche del regolamento che disciplina la RRF (art. 32, commi 1, 2 e 3)
- Entro il **31 dicembre 2028** la Commissione dovrà predisporre **una relazione di valutazione ex-post indipendente** che contiene una valutazione globale del dispositivo e informazioni sul suo impatto nel lungo periodo (art. 32, comma 4)



*La valutazione contribuisce alla qualità del processo decisionale fornendo informazioni su come migliorare i collegamenti tra formulazione, attuazione e risultati delle politiche; ne può scaturire una proposta di modifica della base regolamentare*

# LA VALUTAZIONE DEL PNRR IN ALCUNI STATI MEMBRI / 1



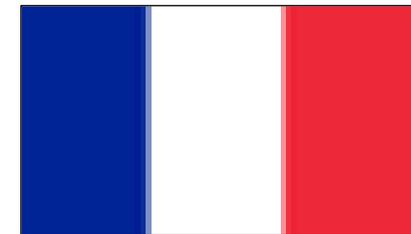
## SPAGNA

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

69,5 mld euro sovvenzioni; 84,8 mld euro prestito

- In attuazione della riforma C11.R1 prevista nella componente 11 del Piano (Modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche), il Governo spagnolo ha approvato e depositato in Parlamento il 10 giugno 2022, il progetto di legge per **l'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche** nell'Amministrazione Generale dello Stato, con la finalità di strutturare il sistema pubblico per la valutazione *ex ante* e *ex post* delle politiche pubbliche e aumentare l'impatto della spesa pubblica.
- L'Autorità Indipendente per la Responsabilità Fiscale (AIReF) è un'Autorità Amministrativa Indipendente che si è proposta di farsi carico di azioni di valutazione del PRTR.

# LA VALUTAZIONE DEL PNRR IN ALCUNI STATI MEMBRI / 2



## FRANCIA

Plan Relance (programma del governo francese avviato a settembre 2020 e dotato di 100 miliardi di euro, cofinanziato dal RRF per il 40%)

39,4 mld euro sovvenzioni

- Un apposito **Comitato di Valutazione del piano** *France Relance* ha la missione di preparare e condurre la valutazione del piano di ripresa della Francia.
- Budget per studi e ricerche stabilito fra **1 e 2 milioni di euro in tre anni** per valutazione *ex post* dell'impatto socio-economico e ambientale del piano, su un **elenco limitato di misure**; *France Stratégie* assicura il segretariato di questa missione, insieme *all'Ispettorato generale delle finanze*.
- **Primo rapporto ottobre 2021** (valutazione del piano nel suo insieme nonché valutazione in itinere di cinque misure avviate: *MaPrimeRénov'*, Riqualficazione energetica edifici pubblici, Sostegno agli investimenti industriali, Industrie del futuro e piano «*1 jeune, 1 solution*»).
- **Secondo rapporto dicembre 2022**, il Comitato ha lanciato **un bando a febbraio 2022** sugli effetti macroeconomici del piano di ripresa e **diversi bandi settoriali** mirati agli effetti di specifici misure. Ogni progetto di ricerca è finanziato per un massimo di 100.000 euro.

# PNRR E INDICATORI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (CD. AGENDA 2030)

- Con Risoluzione del 15 marzo 2022, il Parlamento ha richiesto di valorizzare, per ciascuna misura, *“il contributo dell’attuazione del PNRR ai fini del raggiungimento **degli obiettivi dell’Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile”*.
- RGS ha avviato una collaborazione con ISTAT e Ministero per la transizione ecologica per raccordo con **l’Agenda 2030** e la **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** e per **l’individuazione di indicatori nell’ambito di questi quadri di riferimento che siano rappresentativi dei fenomeni socio-economici, ambientali e culturali su cui il PNRR vorrebbe incidere.**
- Tali indicatori sono uno strumento di riferimento per indirizzare l’attività di valutazione del Piano. Sono resi disponibili **in serie storica, per genere, età e territorio** e formato elaborabile.

**Cfr. <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/il-contributo-del-pnrr-all-attuazione-dell-agenda-2030.html>**

**e**

**[https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/PNRR\\_16627217841880/Story1](https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/PNRR_16627217841880/Story1)**

# LA VALUTAZIONE DI PROGRAMMI DI SPESA IN ITALIA

- Il **contesto italiano** della valutazione è connotato da una serie di iniziative messe in opera a seguito di previsioni legislative, ma **manca una diffusa cultura della valutazione e l'istituzionalizzazione dell'analisi valutativa** sia nel Governo che nel Parlamento.
- Vi sono varie filiere in cui si cerca di sospingere la valutazione, per esempio: **Decreto Legislativo 228/2011** in materia di valutazione ex ante ed ex post di investimenti e progetti infrastrutturali, **Legge 144/1999** che istituisce “unità di valutazione” dedicate, **Legge 196/2009** di contabilità generale e finanza pubblica (cd. *spending review*), **Legge 150/2009** sulla *performance management* della PA
- Si fa crescente valutazione delle politiche in varie istituzioni pubbliche (e.g., Banca d'Italia, CNR, INVALSI; ANPAL, etc.) e nelle università, ma la valutazione e la sua comunicazione **non sono integrate nel ciclo di policy**, nella strumentazione delle amministrazioni e nel dibattito pubblico.
- In genere, la proporzione fra le **valutazioni di impatto** rispetto alle valutazioni di *output* e di processo è ancora insufficiente.

# IL PNRR (anche dopo la riprogrammazione 2023) RIMANE UNO SFORZO STRAORDINARIO NELLA POLITICA ORDINARIA

- **innestato nella politica ordinaria (difficilmente separabile** : superbonus, transizione 4.0, IPCEI, asili nido, etc.) .
- **«già partito» prima dell'avvio** (i cd. «progetti in essere»)
- **con aggiunte di co-finanziamenti nazionali** (non solo PNC, ma risorse ordinarie)
- **su temi che interessano anche le politiche di coesione/fondi strutturali 2021-27**
- **con regole speciali di attuazione** (in particolare, appalti e governance e DNSH)
- **il «pacchetto» di interventi può cambiare** (anche se questo è un problema limitato e in ogni caso il processo è più controllato rispetto ai fondi strutturali e alle politiche di investimento nazionali)

# COSA CI PUO' SERVIRE PER VALUTARE GLI EFFETTI ?

- **Gli «incaricati»:** i legislatori approvano le leggi, le amministrazioni ne verificano l'attuazione.... chi deve fare la valutazione degli effetti? (tutti e nessuno)
- **Il tempo:** gli effetti sull'economia e la società tendono a dispiegarsi dopo che gli interventi si sono conclusi (le opere messe in servizio, i corsi completati, ...) – **spesso dopo il 2026**
- **I ricercatori:**
  - ingaggio del mondo esterno e, in particolare, dell'accademia
  - dentro l'amministrazione pubblica (perché la valutazione sia utilizzata e più facilmente accettata)
- **E I DATI ?**

# ACCESSO A MICRO-DATI AMMINISTRATIVI / 1

- superare le difficoltà di **diffusione di micro-dati amministrativi** (e un investimento nella loro qualità)
  - contrastare le strutture di dati tipicamente «a silos» nella PA e stabilire semantiche e standard per facilitare l'uso (formati, API)
  - rafforzare la capacità amministrativa e il know-how tecnico in questi campi (compresa l'anonimizzazione degli identificatori personali) e garantire l'impegno organizzativo ad applicarli
  - incoraggiare la produzione di dati aperti, anche come mezzo per creare una "cultura dei dati" nella PA
  - non bastano informazioni sui singoli soggetti «beneficiari», serve l'intera popolazione di riferimento per la costruzione del «controfattuale»
- trovare soluzioni per favorire **incrocio e combinazione di dati** da più fonti (nel rispetto della privacy)
- favorire la **creazione di dati longitudinali** indispensabili in molti campi come quello dell'istruzione e delle politiche sociali per seguire nel tempo gli effetti
- rendere i **dati accessibili a TUTTI**, non solo ai «ricercatori accreditati» ....

## PRASSI IN ALTRI PAESI UE

- **Public-use files:** anonimizzati “*account being taken of all the means that might reasonably be used by a third party to identify the statistical unit*”: basta una registrazione e impegni standard sull'utilizzo; i file sono scaricabili in autonomia
- **Scientific-use files:** sottoposti a metodi per ridurre il rischio di identificazione dei singoli soggetti: serve l'accreditamento o un accordo convenzionale, la specificazione del progetto che necessita dei dati e impegno sull'utilizzo; i dati sono trasmessi *case-by-case*.
- **Secure-use files:** sottoposti a metodi per ridurre il rischio di identificazione dei singoli soggetti: serve l'accreditamento o un accordo convenzionale, la specificazione del progetto che necessita dei dati e impegno sull'utilizzo; i dati disponibili solo tramite accesso remoto sicuro.

*(Danimarca, Francia, Olanda, Regno Unito, Slovenia, Svezia)*

# POSSIBILI DIREZIONI PER LA VALUTAZIONE EX-POST DEL PNRR

- **art.5 co.1 DL 13/2023 e succ .mod.:** prevede che i sistemi di monitoraggio RGS sia alimentano con i dati del codice fiscale, della partita IVA e con eventuali altri dati personali, necessari per l'identificazione fiscale dei soggetti destinatari, aggiudicatari o degli altri soggetti che, a qualsiasi titolo, ricevano benefici economici (diretti e indiretti):
  - ***DM con parere Garante privacy da adottare***
- **art.9 co.3-5 DL 152/2021:** prefigura la possibilità di collaborazione tra enti pubblici nel rendere interoperative diverse banche dati amministrative per promuovere la produzione di valutazioni sull'impatto delle riforme e degli investimenti del PNRR (canale preferenziale di convenzionamento tra enti pubblici, al fine di fornire legittimazione ad attività di ricerca valutativa che non sempre rientrano tra le mission originarie degli enti coinvolti)
- **art.7 co.2 DL 77/2021 e succ. mod.:** assegna a l'UdM NG EU-RGS un compito di valutazione in itinere ed ex post (con 500 mila euro annui al 2028), da destinare a convenzioni con amministrazioni pubbliche, università, enti e istituti di ricerca, nonché all'assegnazione borse di ricerca:
  - ***Convenzione RGS-INPS «VISIT PNRR-Lavoro»***