

Per una valutazione del PNRR: riflessioni e proposte di AIV

1. Introduzione

Quanto saremo in grado di utilizzare in modo efficace e strategico le risorse economiche che sono in campo per garantire la ripresa del nostro Paese?

Questa è la domanda che, all'indomani dell'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), l'Associazione Italiana di Valutazione (AIV) si è posta e alla quale, ancora oggi, dopo un biennio di pandemia, una fase post-pandemica sotto il segno dell'inflazione e della guerra in Europa, non è riuscita a dare una risposta esaustiva.

Dal 2021, AIV ha promosso molte iniziative di confronto¹: dalle tavole rotonde dedicate al tema, alla call del XXIII Congresso dell'Associazione, alla lettera aperta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Attraverso queste iniziative, AIV ha cercato di costruire una riflessione condivisa sulla complessa relazione che sussiste – o non sussiste – fra PNRR e valutazione, sensibilizzando il maggior numero di soggetti possibile, consapevole di quanto lo 'sguardo valutativo' possa contribuire a fornire una risposta adeguata a una domanda così rilevante.

Tuttavia, è noto che, seppur nel PNRR sia prevista un'attività di monitoraggio, non è presente nel testo alcun esplicito riferimento a quella valutativa strettamente intesa, volta cioè a capire cosa una determinata politica sia riuscita a realizzare, in quali circostanze sia stato possibile farlo e a beneficio di chi sia stato messo in atto un determinato progetto.

¹ Le iniziative sono state:

- **Tavola Rotonda: Valutando si impara: saperi esperti per la valutazione delle politiche e il rilancio del Paese**, online 16 aprile 2021 (<https://valutazioneitaliana.eu/2021/04/11/tavola-rotonda-e-assemblea-dei-soci-2021/>)
- **Lettera aperta al Presidente del Consiglio dei ministri: Il Governo investa nella valutazione delle politiche di rilancio del Paese** (<https://valutazioneitaliana.eu/2021/05/17/lettera-aperta-al-presidente-del-consiglio-dei-ministri/>)
- **XXIII CONGRESSO NAZIONALE ASSOCIAZIONE ITALIANA DI VALUTAZIONE (online) La valutazione per la resilienza. Attori, pratiche e contesti**, dal 22 al 24 settembre 2021 (<https://valutazioneitaliana.eu/2020/02/24/xxiii-congresso-online-2020/>)
- **Tavola Rotonda: La valutazione del PNRR per il cambiamento delle prassi dell'Amministrazione Pubblica** in presenza e online, Bari, 27 aprile 2022 (<https://valutazioneitaliana.eu/2022/04/21/tavola-rotonda-la-valutazione-del-pnrr-per-il-cambiamento-delle-prassi-dellamministrazione-pubblica/>)
- **Tavola Rotonda: Dal macro al micro: quale applicazione e uso della valutazione nell'ambito del PNRR?** In presenza e online, nell'ambito del XXIV CONGRESSO NAZIONALE AIV Valutare nella complessità e promuovere il cambiamento. Quale supporto a territori e stakeholder nella riflessione e nella prassi valutativa? Pescara, 21-23 settembre 2022 (<https://valutazioneitaliana.eu/2022/07/22/xxiv-congresso-nazionale-aiv-pescara-2022/>)
- **Tavola Rotonda: Per una valutazione del PNRR: spunti di riflessione e proposte dell'Associazione Italiana di Valutazione**, in presenza e online, Roma, 20 aprile 2023.

Per come è stato elaborato il PNRR, la mancanza di riferimenti ai processi valutativi del piano ha una sua giustificazione: i fondi sono erogati a rendiconto dei risultati raggiunti sulla base degli step di avanzamento fissati. Eppure, sarebbe rilevante poter conoscere non solo i risultati che si intendono ottenere e quelli effettivamente raggiunti, ma anche a quali condizioni e in quali contesti, ponendo attenzione al “come” determinati processi vengono messi in atto, per analizzare nel concreto quali siano i fattori in grado di influenzare la funzionalità di ciascuna policy. Non sfugge che questo potrebbe rappresentare un indubbio vantaggio per valutare l’impatto delle policies nei diversi territori o ambiti, per riorientare per tempo gli interventi introdotti e renderli maggiormente efficaci.

Sembra quindi più che mai rilevante elaborare una valutazione, tanto dei processi quanto dei risultati: non possiamo infatti permetterci di non raggiungerli nei tempi e secondo i modi previsti. Ed è proprio nella capacità di decentrare lo sguardo valutativo a livello locale, prospettico sui diversi temi oggetto di intervento, che AIV ha individuato, fra gli altri, un elemento cruciale per rispondere opportunamente alla domanda inizialmente posta.

Decentrare lo sguardo valutativo significa sviluppare dei processi di miglioramento basati sull’evidenza e facilitare l’apprendimento organizzativo, con l’obiettivo di rendere gli esiti della valutazione fruibili da parte di tutti quei soggetti che, sui territori, nei luoghi di lavoro e in quelli decisionali a tutti i livelli, rappresentano i veri agenti del cambiamento. In questa prospettiva, diventa centrale quindi la dimensione territoriale e partecipata della valutazione.

Tuttavia, la necessità di avere una pluralità di sguardi sui diversi aspetti del piano pone alcune difficoltà nel delineare l’architettura della *governance* complessiva della valutazione del PNRR; infatti, valutando in modo selettivo i progetti, il rischio è quello di non poterne attribuire gli effetti alla strategia organica sottesa, seppur articolata in interventi diretti. È necessario dunque promuovere l’elaborazione di un disegno istituzionale di *governance* di questi processi che si sostanzia in un cambiamento degli assetti organizzativi attuali, tale da garantire anche una visione di insieme di tutto il programma. Anche le modifiche dei meccanismi di gestione del piano introdotte recentemente dal Governo, che si propongono - seppur in tempi non immediati - di compattare maggiormente la catena di decisione, strutturando la conduzione delle deleghe e delle risorse di tutti quegli ambiti tra loro vicini e comunicanti finora formalmente separati, non sembrano proporre alcuna novità in campo valutativo.

Tenere insieme lo sguardo valutativo decentrato e quelle istanze valutative che invece mirano a qualificare la valutazione in termini di impatto su un sistema rappresenta la vera sfida che il PNRR pone in ambito valutativo, ad oggi completamente disattesa nel nostro Paese a differenza di altri che hanno istituito architetture esplicite di valutazione, attraverso finanziamenti nazionali *ad hoc* e specifici progetti di Legge (ad esempio, Francia, Germania e Spagna).

2. Monitoraggio (im)possibile e capacità

Proprio in queste giornate in cui il percorso del PNRR vive momenti decisivi per il suo stato di avanzamento, in attesa delle scelte che Bruxelles opererà sull’invio della tranche dei fondi del dicembre 2022 destinati all’Italia e ancora in sospenso, molti fra i commentatori politici ed economici dei quotidiani si interrogano sul perché il nostro Paese non sappia spendere i soldi dell’Europa.

Oggi sono sotto la lente di ingrandimento i Comuni e la mancanza di capacità tecniche degli apparati delle amministrazioni locali; ieri lo erano i Ministeri e la Pubblica Amministrazione nel suo complesso, o le imprese private o lo scarso livello di partenariato fra pubblico e privato.

Più in generale, nelle diverse fasi di intervento della progettazione europea, sotto accusa è la carenza di capacità tecniche che servono per scrivere un progetto dal quale sia poi possibile elaborare un capitolato coerente da mettere a bando. Ma questa è una narrazione che non nasce con il PNRR

nel nostro Paese e racconta una storia che è simile a quanto è accaduto – e ancora oggi accade - con i Fondi Strutturali Europei e quelli del Fondo Sociale, il cui prossimo settennato stenta perlopiù a decollare: una questione molto datata e denunciata da più di vent'anni dalla nostra Associazione. Non è del resto un caso che sono stati stanziati fondi a supporto della *capacity building* degli Enti locali sia nel PNRR, dove c'è una linea che vale 370 milioni di euro, sia nei Fondi Strutturali Europei, dove ci sono risorse per il rafforzamento delle capacità amministrative per poco più di 1 miliardo. Ma come denunciato da alcuni quotidiani di rilievo nazionale, nessuno di questi fondi è stato ancora impegnato. In altri contesti invece, le strutture tecniche, anche qualora dotate delle competenze necessarie, sono in sovraccarico e condivise talvolta fra più Comuni/Enti locali, determinando degli slittamenti consistenti nella progettazione.

Il confronto avvenuto in AIV fra esperti di valutazione delle politiche pubbliche ha fatto emergere come proprio la costruzione di capacità valutativa nelle pubbliche amministrazioni, stimolata dalla valutazione del PNRR, potrebbe indurre a comportamenti riflessivi e rappresentare un'occasione per rilanciare e riformare l'azione amministrativa *tout court*, anche valorizzando quanto finora fatto. Sappiamo infatti come la valutazione possa essere uno strumento di promozione e potenziamento della riflessività delle organizzazioni, tale da sostenere l'orientamento strategico delle stesse e supportare la realizzazione di un programma.

Per quanto possibile, AIV ha dunque provato a ricostruire quelle esperienze dove le istituzioni sono state in grado di delineare una governance della valutazione focalizzata sulla promozione dello sviluppo di capacità rilevanti per gli attori all'interno delle diverse amministrazioni, valorizzando l'uso conoscitivo e contestualizzato degli esiti dei processi valutativi (ad esempio, nel campo delle infrastrutture sociali, nei settori della cooperazione e dell'istruzione).

Nonostante le mancanze che il PNRR mostra in ambito valutativo, esso potrebbe comunque contribuire a promuovere e costruire capacità valutativa diffusa, in un'ottica pluriennale, perdurando nel tempo come infrastruttura di riflessione e riorientamento da consegnare alla Pubblica Amministrazione del nostro Paese.

Il PNRR può dunque ancora trasformarsi in un esercizio di apprendimento senza precedenti; non si tratta, infatti, solo di valutare programmi e progetti, bensì di renderli esigibili e in grado di fornire un contributo teso al miglioramento che dovrebbe essere al contempo interiorizzato dalla PA, secondo una prospettiva di apprendimento istituzionale: la qualità della *governance* e del processo di valutazione va di pari passo con la qualità del sistema istituzionale, una cinghia di trasmissione fra bisogni locali e istanze centrali.

La trasparenza dei dati e delle informazioni per il controllo strategico delle azioni rappresenta però un punto irrinunciabile per la costruzione della *capacity building* a tutti i livelli del sistema.

Eppure, ancora oggi soggetti rilevanti fra gli osservatori critici dell'implementazione del PNRR denunciano l'assenza di disponibilità sulle piattaforme dedicate di dati aggiornati e trasparenti sullo stato di avanzamento del piano, il mancato caricamento delle Schede dei progetti, la carenza di informazioni sui soggetti attuatori coinvolti e sugli esiti dei Bandi, nonostante la Legge di bilancio per il 2021 impegnasse il Governo a rilevare i dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto del PNRR e a renderli disponibili in formato elaborabile.

Come alcuni osservatori commentano, l'assenza di dati sia quantitativi, sia qualitativi accessibili sembra riflettere una carenza generale di informazioni attendibili anche per gli stessi decisori, che piuttosto avrebbero il compito di garantire l'attuazione del piano e il raggiungimento dei risultati previsti. Inoltre, non essendoci un disegno valutativo complessivo che assegni compiti espliciti e specifici alle diverse componenti del sistema, il caricamento delle informazioni è demandato alla buona volontà delle singole amministrazioni, determinando una disuguaglianza tangibile nelle opportunità di accesso alle informazioni.

Nel nostro Paese quindi solo una minoranza della popolazione potrà rispondere a domande quali: Cosa è previsto nel mio quartiere? Che impatto avrà questo progetto sulla mia vita quotidiana? Ne trarrò giovamento? Che opinione mi farà di come sono stati utilizzati i soldi messi a disposizione della mia amministrazione?

La stragrande maggioranza degli italiani non potrà farsi un'opinione o potenzialmente incidere democraticamente sulle scelte che nel nostro Paese si compiono su un piano che vale l'11% del PIL e che per il 64% è reso esigibile grazie a fondi che andranno restituiti negli anni condizionando, nel bene e nel male, il nostro futuro prossimo.

Avere a disposizione informazioni e dati è un esercizio democratico quanto mai necessario; dovrebbe infatti permettere all'opinione pubblica di valutare le scelte compiute dal decisore e quindi trarne giudizi sulla sua capacità di gestire le risorse pubbliche e di raggiungere gli impegni presi in sede elettorale. Gli elettori, i cittadini, i corpi intermedi presenti su un territorio, essendo i potenziali beneficiari di un intervento, sono anche osservatori, per ragion d'essere, fortemente motivati: qualora non esclusi dalla conoscenza dell'intervento, per ragioni pratiche sono testimoni molto attendibili e immediati sia per il committente che per l'attuatore, e possono contribuire a monitorare in modo 'diffuso' l'effettiva implementazione di un progetto/investimento, facilitandone quindi i processi tempestivi di modifica e/o riorientamento.

È dunque necessario elaborare disegni di valutazione che mettano i beneficiari e i portatori di interesse al centro della valutazione, combinando una vasta gamma di prospettive (e di metodi e approcci), al fine di cogliere non solo gli effetti attesi ma anche quelli inattesi e non intenzionali, che potrebbero rappresentare da un lato vincoli per il programma ma dall'altro anche opportunità per la revisione dello stesso.

AIV ha promosso sia la mobilitazione di tutte quelle conoscenze e competenze analitiche e riflessive che concorrono al consolidamento dello 'sguardo valutativo' sulle politiche pubbliche (politologiche, sociologiche, economiche, statistiche, psicologiche, antropologiche, ecc.) sia il dialogo interistituzionale, costruendo occasioni di confronto e riflessione pubbliche, in un'ottica pluridisciplinare e instaurando molteplici piani relazionali in grado di chiamare in causa il mondo della ricerca, i policy making, le strutture tecniche e i valutatori esperti. L'obiettivo di fondo è stato quello di migliorare la conoscenza collettiva del PNRR delineando una sorta di 'alleanza' multi-attore e multi-metodo, di scambio anche sugli studi valutativi effettuati, sulle analisi e sui dati realmente messi a disposizione, per provare a 'coprire' gli spazi lasciati vuoti dal PNRR sulla valutazione di processo e iniziare a costruire conoscenza e consapevolezze diffuse.

3. Siamo ancora in tempo per...

considerare la valutazione uno degli assi portanti del PNRR.

Tuttavia, per alimentare e informare un dibattito pubblico sul PNRR, sarebbe importante tenere conto che:

- una programmazione attenta dovrebbe contemperare una valutazione sia di processo sia di impatto degli interventi elaborati, prevedendo anche dei percorsi di partecipazione dei beneficiari delle azioni previste; in tal modo, si potrebbe favorire, con maggiore efficacia, un più ampio grado di coerenza tra i bisogni dei beneficiari e gli obiettivi dei decisori, nonché porre tutta l'attuazione del programma in una prospettiva di controllo strategico per riorientare l'azione nel suo farsi. Solo mobilitando i saperi (le tecniche e le pratiche) in modo plurale e multidisciplinare sarà possibile promuovere una valutazione che sappia non solo

valutare se e quanto un determinato obiettivo sia stato raggiunto, ma che interpreti i processi tenendo in equilibrio molti aspetti rilevanti per i cittadini e le cittadine, quali, ad esempio, quelli etici, di genere, ma anche relativi al complesso rapporto fra il centro e la periferia del sistema;

- auspicando che gli effetti degli interventi previsti dal PNRR possano stimolare direttamente o indirettamente dei cambiamenti nel comportamento strategico di alcuni attori chiave, è dunque rilevante interpretare la valutazione come una strategia locale di attivazione e orientamento, in grado di sopravvivere nel tempo al piano stesso;
- è cruciale un investimento sui dati, rendendoli accessibili e cercando soluzioni pratiche per integrare tipologie di informazioni molto diverse fra di loro e provenienti da più fonti. L'obiettivo da una parte è quello di avere informazioni granulari sulla implementazione degli interventi, dall'altro predisporre basi dati longitudinali per ricostruire la storia dei beneficiari;
- è necessario coinvolgere le amministrazioni titolari, il mondo della ricerca e i saperi esperti in campo valutativo. La pratica valutativa e l'uso che dei suoi esiti si può fare possono rappresentare un elemento dirompente per il cambiamento nella Pubblica Amministrazione, entrando, a pieno titolo, nel processo di gestione e attuazione del piano; al contempo la Pubblica Amministrazione rappresenta un elemento chiave per la costruzione di una visione strategica del PNRR e, se opportunamente governato, dell'intero complesso degli interventi. Il mondo della ricerca, insieme con i saperi esperti dei valutatori professionisti, assicura d'altro canto la qualità e il rigore metodologico della valutazione; inoltre rappresenta lo stimolo a una continua trasparenza dei processi assumendo una posizione critica e riflessiva.