

# Pnrr, occorrono un monitoraggio e una valutazione diffusa

■ Paolo Balduzzi, Massimo Bordignon e Luca V.A. Colombo

Nel 2022 il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha l'ambizione di rispettare oltre cento obiettivi. Una proposta che coinvolge cittadini, associazioni e comunità per realizzare una effettiva trasparenza nella realizzazione degli investimenti pubblici.

Il 2021 è stato l'anno della partenza e di una prima implementazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), il complesso di progetti e investimenti che lo Stato italiano si propone di realizzare nei prossimi cinque anni e che sarà finanziato quasi interamente dal *Recovery fund* europeo. Si tratta di risorse costituite da trasferimenti a fondo perduto o da prestiti concessi a tasso agevolato e la cui erogazione, proprio per queste caratteristiche, è soggetta ad alcune forme di condizionalità. È per questo motivo che il Pnrr stabilisce traguardi e obiettivi intermedi, con le rispettive scadenze, che dovranno essere realizzati e poi verificati. Come ha ricordato il presidente del Consiglio nella conferenza stampa di fine anno, nel 2021 sono stati rispettati tutti i 51 traguardi e obiettivi intermedi previsti dal Pnrr. Il 2022 sarà un anno ancora più ambizioso, con un'asticella che supererà quota 100 tra obiettivi, traguardi e riforme calendarizzate. Un meccanismo di questo tipo richiede la capacità, interna ed esterna all'amministrazione che gestisce i fondi del Piano, di monitorare le attività e di valutare se queste stiano procedendo nel-

**Paolo Balduzzi** è ricercatore in Scienza delle finanze presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. È stato membro della Commissione tecnica per la revisione della spesa (2013-2014) e consulente tecnico per la Presidenza del Consiglio al tavolo delle trattative con le Regioni per la concessione di maggiore autonomia (2017-2018).

**Massimo Bordignon** è professore di Scienza delle finanze e membro dello European Fiscal Board. Si occupa di temi di finanza pubblica.

**Luca V.A. Colombo** è professore di Economia politica e direttore del Dipartimento di Economia e finanza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. I suoi attuali interessi di ricerca riguardano l'economia dell'informazione, la teoria dei contratti e le loro applicazioni, in particolare a temi di finanza e innovazione.

la maniera corretta. Per questo motivo, monitoraggio e valutazione devono diventare due attività fondamentali nella gestione del Piano e interessano non solo il governo e le amministrazioni coinvolte, ma l'intera società civile, che, in ultima istanza, è destinataria di tutti i progetti. Emerge quindi la necessità di sviluppare una metodologia di monitoraggio e, nei limiti del possibile, di valutazione che sia implementabile da parte di tutti i soggetti interessati a farlo, anche se non dotati di competenze specifiche.

In queste pagine presentiamo, sinteticamente, una proposta metodologica per il monitoraggio dei progetti del Pnrr e accenniamo, in modo strumentale, a un possibile processo di valutazione *in itinere* (la nostra proposta completa è contenuta in un documento di più ampio respiro dal titolo *Il monitoraggio del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) a cura di comunità, associazioni, cittadini. Una proposta per la tutela della trasparenza, dell'integrità e della realizzazione degli investimenti pubblici*, progetto elaborato nell'ambito del gruppo di lavoro Libenter (<https://libenteritalia.eu/>). Si tratta di una proposta aperta, perché destinata non a professionisti del settore o a istituzioni, che possono contare su metodologie scientifiche elaborate ma spesso troppo tecniche, bensì a singoli cittadini e associazioni che operano focalizzando la propria attenzione su territori o temi specifici, o anche a intere comunità interessate al proprio benessere. La metodologia che proponiamo permette a ciascuno di essi di verificare l'avanzamento dei progetti e degli investimenti previsti dal Pnrr, sia utilizzando banche dati liberamente disponibili e consultabili sia, e questo è un grande valore aggiunto, sulla base delle informazioni ricavabili attraverso una puntuale osservazione sul campo. Inoltre, si tratta di una proposta molto flessibile, i cui dettagli sono per certi versi da costruire su misura; in primo luogo, perché ogni progetto e ogni investimento hanno peculiarità che rendono impossibile un procedimento comune di controllo e osservazione, e in secondo luogo, perché ogni soggetto monitorante sarà portato a formulare osservazioni e valutazioni coerenti con le proprie specifiche priorità e inclinazioni.

### ■ Come e perché monitorare

Nel nostro Paese “valutare” e “monitorare” sono attività poco diffuse, soprattutto nella pubblica amministrazione. E, quando sono attuate,

sono mal sopportate da chi ne è fatto oggetto. Alla luce delle decisioni europee e della sfida che si prospetta per il nostro Paese, risulta quindi fondamentale dotarsi di strumenti di monitoraggio dei progetti di investimento e delle politiche pubbliche, a partire proprio da quelli che sono stati inseriti nel Pnrr del nostro Paese. Un processo di monitoraggio consiste tipicamente in una raccolta di dati quantitativi sulla progressione di progetti o investimenti. A questo approccio tradizionale, vale la pena aggiungere – ed è questo uno dei punti salienti della nostra proposta – anche la raccolta di informazioni qualitative, utili per aumentare la conoscenza del fenomeno e per permetterne, seppure in fase embrionale, una valutazione *in itinere* (per una esposizione delle strategie e delle logiche valutative, si vedano A. La Spina, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, il Mulino, 2011; A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, 2007; A. Martini, M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, 2009; Senato della Repubblica, *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo*, Strumenti n. 2, Ufficio valutazione impatto, 2017; Senato della Repubblica, *La valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata*, Atti del Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, 2018b; U. Trivellato, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, Irvapp Working Paper n. 1, 2009).

Monitoraggio e valutazione hanno ovviamente obiettivi diversi; tuttavia, entrambi servono soprattutto all’elettorato e ai corpi intermedi che compongono la società. Da un lato, esercizio quanto mai necessario, per valutare il decisore stesso e trarre informazioni sulla sua capacità di gestire le risorse pubbliche e di mantenere gli impegni; dall’altro, proprio per aiutare il decisore pubblico a tenere monitorata l’effettiva implementazione di un progetto/investimento. Elettori, cittadini, associazioni, corpi intermedi vivono sul territorio e testimoniano l’avanzare o meno di un progetto e ne sono i primi beneficiari (e, tristemente, a volte le prime vittime). Hanno dunque tutto l’interesse, per sé e per la società intera, che le risorse destinate agli investimenti non siano sprecate. Questi soggetti sono quindi osservatori fortemente motivati (o perlomeno dovrebbero esserlo), per ragioni pratiche così come per ragioni ideali, cui però mancano sia l’autorità per richiedere dati e informazioni necessarie sia, talvolta, le competenze.

## ■ Pnrr e monitoraggio a livello europeo e italiano

È dunque indispensabile individuare indici sintetici che consentano di monitorare la spesa e gli investimenti pubblici finanziati dal Pnrr, definiti sulla base degli orientamenti generali dell'Unione Europea. Tali orientamenti sono definiti nel *Regolamento Ue 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, e dovrebbero proprio servire a valutare e monitorare i progetti italiani, come quelli di tutti gli altri Paesi. Il regolamento chiarisce che la Commissione Europea valuterà la *pertinenza*, l'*efficacia*, l'*efficienza* e la *coerenza* dei Pnrr nazionali, sulla base dell'elenco di criteri stabiliti nel regolamento stesso (articolo 19 comma 3 e Allegato V). Bisogna però osservare che un rigoroso esercizio di misurazione, salvo forse per gli ambiti della transizione ambientale e di quella digitale, può trovare un serio ostacolo proprio nella mancanza di indicatori chiari e puntuali. Pur non venendo meno il riferimento agli orientamenti definiti dall'Unione Europea, il processo di monitoraggio finirà quindi con l'essere spesso fondato principalmente sulla base di criteri di natura qualitativa.

Lo strumento alla base della nostra proposta è rigoroso, ma volutamente semplice. L'obiettivo è quello di consentire a chiunque ne abbia interesse di prendere parte a un processo di monitoraggio. L'approccio che proponiamo può essere definito "misto", in quanto prevede sia elementi quantitativi sia elementi qualitativi e sfrutta, pur con qualche differenza, l'approccio della stessa Commissione Europea che basa l'erogazione delle rate dei fondi al raggiungimento di "target" (obiettivi quantitativi, di seguito "obiettivi") e "milestone" (obiettivi qualitativi, di seguito "pietre miliari" o "traguardi"). Per la precisione, la Commissione (Commissione Europea, *Guidance to member States recovery and resilience plans*, part 1, 2021a, pp. 33 ss.) sottolinea che «per "pietre miliari e obiettivi" si intendono le misure dei progressi compiuti verso il conseguimento di una riforma o di un investimento, con tappe fondamentali in termini di risultati qualitativi e obiettivi in termini di risultati quantitativi [...]. Un obiettivo è un risultato quantitativo su un indicatore concordato [...] Una pietra miliare non riflette importi, ma un risultato qualitativo verificabile oggettivamente». Sarebbe inopportuno e poco saggio non considerare affatto obiettivi e pietre miliari già richiesti dalla Commissione Europea. Tuttavia, non bisogna

dare per scontata né la loro attuale “pubblicità” (non tutti i documenti del Pnrr riportano *target*/obiettivi e *milestone*/pietre miliari; ma su questo si faccia riferimento al più completo “cronoprogramma” dello stesso Pnrr), né la loro effettiva “verificabilità” né, infine, la loro “coerenza”. In primo luogo, benché obbligatori, obiettivi e pietre miliari potrebbero non essere resi pubblici e rimanere confinati nell’ambito delle comunicazioni alla Commissione. In alternativa, anche se pubblici, potrebbero non essere facilmente individuabili nella miriade di documenti prodotti dal Governo. In secondo luogo, anche se fossero noti a tutti, il loro effettivo grado di implementazione e avanzamento potrebbe essere informazione privata della pubblica amministrazione. Infine, sta alla capacità dell’osservatore esterno (che può avere sensibilità diverse, meno burocratiche e vincolate di quelle di Governo e Commissione Europea) valutare se obiettivi e pietre miliari siano davvero rappresentativi del progresso di un progetto oppure no.

È certamente necessario verificare innanzitutto quali siano gli obiettivi e i traguardi indicati nel Pnrr e, se possibile, verificarne il raggiungimento. Tuttavia, in mancanza di chiari riferimenti o di dati, sarà compito del valutatore definire obiettivi qualitativi e quantitativi. Come fare? Per individuare tali obiettivi e pietre miliari, si possono utilizzare le indicazioni della stessa Commissione agli Stati membri (Commissione Europea, *Guidance to member States recovery and resilience plans*, part 2, 2021b). Sia le pietre miliari sia gli obiettivi dovrebbero essere chiari e realistici. Gli obiettivi dovrebbero essere definiti sulla base di specifici indicatori e il loro raggiungimento condizionato al superamento di un livello soglia di tali indicatori, o all’appartenenza a un intervallo predeterminato, a seconda di ciò che è misurato. I traguardi dovrebbero essere definiti in modo rigoroso e concreto, con un elevato grado di dettaglio, al fine di evitare zone d’ombra e ambiguità.

## ■ Il manuale di istruzioni

Vale la pena distinguere innanzitutto tra investimenti e progetti. Un investimento ha una portata molto generale e può essere composto da diversi progetti; un progetto, invece, è un elemento dell’investimento che ha finalità e caratteristiche più specifiche.

Il processo di monitoraggio qualitativo che proponiamo si basa su domande di diverso tipo circa gli elementi salienti del progetto/in-

vestimento considerato. Alcune domande (si veda più avanti) hanno risposte “chiuse” (Sì - Parzialmente - No) e le risposte a queste domande saranno usate in una fase successiva per assegnare un punteggio al progetto/investimento; altre domande lasciano maggiore spazio alla sensibilità del soggetto monitorante (non vincolando la risposta a scelte predeterminate). Idealmente, per ogni domanda dovrebbe essere proposta almeno una fonte ufficiale pubblicamente disponibile da cui attingere informazioni e potenzialmente risposte. Ovviamente, è sempre possibile il ricorso ad altre fonti individuate dallo specifico soggetto monitorante, purché verificabili e attendibili.

I momenti salienti da monitorare sono cinque: *coerenza*, *trasparenza*, *avanzamento burocratico*, *avanzamento finanziario*, *avanzamento fisico*. La prima domanda (“coerenza”) ha l’obiettivo di stabilire se un progetto inserito nel Pnrr all’interno di una delle sei missioni di intervento previste, sia coerente o meno con quella specifica missione. La risposta non è scontata e in parte dipende da una libera interpretazione del soggetto che risponde alle domande. Vale anche la pena sottolineare che non si tratta di una domanda sulla desiderabilità dell’investimento o del progetto, bensì della volontà di stabilire se questo ha a che fare o meno con la linea di intervento in cui è inserito. Ad esempio, se parliamo di transizione ecologica non avrebbe senso considerare un progetto che si concentra sull’abbattimento delle barriere architettoniche, per quanto in sé il progetto possa essere molto desiderabile.

Le domande successive attengono alla vera e propria fase di monitoraggio. Trattandosi di raccogliere informazioni non sempre facilmente (ove addirittura non pubblicamente) disponibili, la prima domanda che ci si pone è se il progetto/investimento analizzato sia definito e implementato sulla base di un processo trasparente oppure no. Visto l’impegno rilevante, nella dimensione monetaria e nell’orizzonte temporale, è certamente necessario valutare una linea di intervento del Pnrr anche rispetto alla *trasparenza* con cui le risorse pubbliche sono impiegate.

Prima che l’investimento diventi realtà, sono necessari passaggi burocratici che aumentano il grado di controllo sul procedimento, ma allo stesso tempo ne allungano i tempi di realizzazione. La burocrazia avrà un ruolo fondamentale, come sempre ha avuto, nel definire efficacia ed efficienza dell’azione pubblica. Un insieme di domande

dovrà tenere conto anche di questo aspetto, che potremmo definire di *avanzamento amministrativo*.

La buona volontà niente fa senza le risorse. Siamo tristemente abituati a opere incompiute o progetti abortiti per mancanza di fondi. Il controllo del flusso finanziario, quindi del *finanziamento*, è un altro aspetto cruciale per monitorare il grado di avanzamento di un investimento.

Infine, si arriva al monitoraggio dell'*avanzamento fisico*: come già sottolineato, nel contesto del Pnrr i riferimenti principali sono gli obiettivi e i traguardi ufficialmente indicati dal Governo e approvati dalla Commissione Europea, il cui effettivo raggiungimento deve essere attentamente monitorato. Come fare se i dati non fossero disponibili od osservabili o se *target* e *milestone* non fossero chiaramente definiti o, ancora, se fossero considerati insoddisfacenti da parte del valutatore (la prospettiva della società civile può certamente non coincidere con quella di chi ha definito obiettivi e traguardi)? In questi casi, non resterebbe che individuarne qualcuno seguendo in linea di massima le linee guida elaborate dalla Commissione Europea, concretizzandole nella definizione di uno o più obiettivi pertinenti e misurabili (meglio se uno solo, in modo da minimizzare ogni possibile forma di ambiguità) per i quali possano essere definite soglie specifiche, o intervalli di valori ragionevoli, rispetto ai quali valutarne il raggiungimento.

Una prima fase di monitoraggio potrebbe esaurirsi qui, ma ci si fermerebbe, per così dire, a metà del guado. È quindi bene prevedere anche una fase successiva: la trasformazione degli indicatori qualitativi in *indici quantitativi "di progressione"*. Certo, i numeri hanno il difetto di ridurre l'ampiezza informativa dei dati qualitativi, ma allo stesso tempo hanno il pregio di consentire confronti nel tempo e tra linee di investimento diverse. Questi indici di progressione dovranno poi essere normalizzati e fatti confluire in un singolo indicatore sintetico, in grado di rappresentare efficacemente l'effettivo stato di avanzamento di un progetto o programma di investimenti.