

La valutazione dei Recovery Plan. L'AIV accende i riflettori su una questione tanto importante, quanto fin qui trascurata

Category: Stay inspired (short notes)

written by Antonio Bonetti | March 25, 2021



Questo breve articolo è volto a promuovere un utile seminario (*online*) organizzato dall'[Associazione Italiana di Valutazione \(AIV\)](#) sulla **valutazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza** (il principale strumento di attuazione in Italia di *Next Generation EU*, che sarà finanziato in primo luogo dal **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza**, disciplinato dal **Reg. (UE) 2021/241**). [1]

Il seminario, più precisamente, riguarderà la necessità di rafforzare il ruolo della valutazione per migliorare la

formulazione e l'attuazione del *Recovery Plan* italiano e, più in generale, di tutte le politiche pubbliche e si terrà lunedì 29 Marzo fra le 11.00 e le 13.00 (tutte le informazioni sull'iscrizione sono disponibili sul [portale dell'AIV](#)). E' stato ideato e promosso dai coordinatori del **Gruppo Tematico "Valutazione Politiche e Programmi Comunitari"** (**Simona Cristiano, Virgilio Buscemi e Fabrizio Tenna**). Ringrazio i coordinatori di questo Gruppo Tematico per avermi invitato a partecipare per presentare i tratti essenziali di *Next Generation EU* e del *Recovery Plan* italiano.

Con questo evento l'**AIV** accende i riflettori su una questione tanto importante, quanto fin qui trascurata nel dibattito italiano. Come si legge sulla locandina dell'evento, che ho riportato qui, «*il **Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)** rappresenta un'opportunità formidabile per il Paese e quindi anche per rilanciare il ruolo strategico della valutazione, per orientare le politiche verso un utilizzo più efficace delle ingenti risorse che andranno investite per lo sviluppo economico dell'Italia nei prossimi anni. Il webinar intende promuovere una discussione tra i valutatori e gli esperti di settore sullo stato dell'arte della stesura del PNRR e su come questa fase, che possiamo definire un "tornante della storia", possa essere un'opportunità per rafforzare la centralità della valutazione e rilanciare il suo ruolo per la crescita del Paese*».

Lascio da parte tutta una serie di considerazioni teoriche e metodologiche sull'importanza della valutazione di progetti e programmi complessi sia per migliorarne la formulazione, sia per apprendere – *in itinere* e a posteriori – dalle lezioni dell'esperienza, che certamente proporranno gli altri ben più autorevoli relatori (**Serena Tarangioli, Massimo Bressan e Andrea Naldini**). Vorrei soffermarmi qui – e poi nel corso del seminario – su due aspetti che, con riferimento ai PNRR, sono finanche più rilevanti che non nel caso della valutazione dei **Programmi Operativi** cofinanziati dai **Fondi Strutturali** e dei **Programmi di Sviluppo Rurale**:

1. i PNRR avranno una durata temporale più breve dei Programmi Operativi (semplificando molto, le risorse che verranno assegnate agli Stati dovranno essere spese entro il 31.12.2026). Questo significa che più che mai andranno valutati a priori e poi, con grande attenzione, *in itinere*, i tempi di attuazione degli interventi (specialmente considerando che per l'Italia – e non solo – il PNRR consentirà di dare corso a nuovi investimenti strutturali che non si è potuto finanziare negli anni recenti per i ben noti stringenti vincoli di finanza pubblica, investimenti che per loro natura richiedono tempi di realizzazione alquanto lunghi); [2]

2. i PNRR saranno caratterizzati da circuiti finanziari (processi di impegno dei fondi e di rendicontazione e rimborso delle spese) ben diversi da quelli dei Fondi Strutturali. In estrema sintesi, si ricorda che l'articolo 24 del **Reg. (UE) 2021/241**, concernente i pagamenti delle sovvenzioni e dei prestiti accordati agli Stati, prevede che:

- questi potranno presentare richieste di pagamento (fino a due volte all'anno) solo dopo aver raggiunto i "traguardi" e gli "obiettivi" indicati nel *Recovery Plan* (a tale riguardo si evidenzia che con un linguaggio tanto aulico e pomposo, quanto poco chiaro l'art. 2 del Regolamento definisce "traguardi" e "obiettivi" le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, «intendendo per "traguardi" i risultati qualitativi e per "obiettivi" i risultati quantitativi»);
- la Commissione valuta se i "traguardi" e gli "obiettivi" siano stati conseguiti in maniera soddisfacente». Nel caso di valutazione positiva «la Commissione adotta, senza indebito ritardo, una decisione di esecuzione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario». Nel caso di valutazione negativa, «il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario [...] è sospeso».

Il particolare meccanismo di rimborso degli interventi dei PNRR è un aspetto delicato, fin qui ampiamente trascurato nel

dibattito italiano. L'impressione è che sia i vari operatori economici, sia molti osservatori non abbiano ben compreso che richieste di pagamento ed erogazione dei contributi a valere del **Dispositivo per la Ripresa e Resilienza** seguono logiche ben diverse da quelli dei Fondi Strutturali. Siccome qualcuno il lavoro sporco lo deve pur fare, credo che nel corso del seminario sarà doveroso che io rimarchi questo aspetto.

Come si evince dalla locandina del *webinar*, i promotori dell'evento mi hanno richiesto di fornire in primo luogo dei ragguagli sull'avanzamento del processo di formulazione del PNRR italiano.

Anticipo già qui che non sarà facile dare contezza dello stato di avanzamento dei lavori. Com'è noto a tutti, la versione ufficiale della bozza del PNRR disponibile è stata approvata dal Consiglio dei Ministri del 12 Gennaio u.s. ma questa è destinata ad essere rivista dal nuovo Esecutivo.

Personalmente cerco sempre di estraniarmi da indiscrezioni e notizie riservatissime rese pubbliche con discutibili *scoop* dai quotidiani. Al momento, gli elementi certi di discussione di cui si dispone sono:

- l'audizione di fronte a delle Commissioni dei due rami del Parlamento del **Ministro dell'Economia Daniele Franco** dell'8 Marzo ([il testo è disponibile sul portale del Ministero dell'Economia](#));
- alcune considerazioni sviluppate dal Presidente del Consiglio Mario Draghi il 19 Marzo, nel corso della conferenza stampa che è seguita all'importante Consiglio dei Ministri sulle misure di sostegno agli operatori economici più colpiti dalla crisi economica, che inevitabilmente sta affiancando quella sanitaria.

Il testo dell'audizione del Ministro Franco sembra dare adito alle voci che avvalorano l'ipotesi che il nuovo Esecutivo sia intenzionato a confermare la struttura di massima della bozza del PNRR approvata dal precedente Governo (questo, fondamentalmente, a causa dei tempi ristretti per completare

la formulazione del PNRR, da presentare alla Commissione non oltre il 30 Aprile). [3]

Alla luce di quanto sopra, credo che nel corso del mio intervento mi concentrerò di più su alcuni aspetti un po' trascurati del Reg. (UE) 2021/241 e spenderò anche qualche parola sul **“quadro di valutazione della ripresa e della resilienza”** descritto nell'art. 30 del Regolamento.

Spero che i 25 lettori di questo blog abbiano modo lunedì 29 Marzo di seguire questo interessante seminario organizzato dall'AIV.



Lunedì 29/03/2021 - Ore 11:00-13:00

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E IL RUOLO DELLA VALUTAZIONE

Gruppo Tematico Valutazione Politiche e Programmi Europei

La valutazione delle politiche e dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea vive da sempre di cicli carsici, condizionati dai picchi e flessi di attività, frutto dei diversi periodi di programmazione. Le attività di valutazione di queste politiche hanno faticato ad affrancarsi da un approccio meramente adempimentale. Non sempre la grande mole di attività valutative, condotte nell'ambito della programmazione comunitaria, si è tradotta in concreto strumento di indirizzo per le politiche e materiale utile per il processo decisionale. Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) rappresenta un'opportunità formidabile per il Paese e quindi anche per rilanciare il ruolo strategico della valutazione, per orientare le politiche verso un utilizzo più efficace delle ingenti risorse che andranno investite per lo sviluppo economico dell'Italia nei prossimi anni.

Il webinar intende promuovere una discussione tra i valutatori e gli esperti di settore sullo stato dell'arte della stesura del PNRR e su come questa fase, che possiamo definire un "tornante della storia", possa essere un'opportunità per rafforzare la centralità della valutazione e rilanciare il suo ruolo per la crescita del Paese.

PROGRAMMA

Coordinano i lavori del webinar:

Virgilio Buscemi: Partner, Procuratore e Direttore dell'Area Valutazione Programmi Comunitari in Lattanzio KIBS Spa. Si occupa di valutazione da oltre 25 anni ed è esperto, in particolare, di valutazione in tema di sviluppo rurale, sicurezza e legalità, politiche per l'occupazione, cooperazione internazionale e Programmi cofinanziati dal FESR.

Simona Cristiano: ricercatrice CREA Politiche e Bioeconomia, Esperta di politica di sviluppo rurale con particolare riferimento ai temi della conoscenza e dell'innovazione in agricoltura. Dal 2009 promuove la crescita della cultura e delle capacità valutative nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale.

Fabrizio Tenna: Valutatore di programmi e progetti su più ambiti di policy con un'esperienza ultra ventennale. Ha lavorato per svariate società di consulenza, enti del terzo settore e amministrazioni pubbliche, dal 2016 è amministratore unico di Centrale Valutativa di cui è anche socio fondatore.

Intervengono:

Antonio Bonetti: è un esperto indipendente che si occupa dal 1998 di formulazione e valutazione di progetti, politiche e fondi europei ed analisi socio-economica. Su queste materie vanta numerose pubblicazioni. Nei mesi scorsi ha pubblicato diversi articoli su Next Generation EU e Recovery Plan sul suo blog.

Massimo Bressan: Presidente di IRIS Srl, Vicepresidente della società Italiana di Antropologia Applicata (SIAA). Da oltre 20 anni si occupa di valutazione di politiche pubbliche. È in particolare esperto di valutazione di programmi comunitari FESR e FSE.

Andrea Naldini: Dirigente dell'area Sviluppo Regionale della Ismeri Europa Srl, possiede una ventennale esperienza nell'ambito della valutazione delle politiche di coesione europee, nello sviluppo regionale e nella consulenza alla PA. Esperto di tecniche e metodologie di valutazione, si occupa principalmente di elaborazioni e analisi statistiche ed econometriche.

Serena Tarangoli: ricercatrice CREA Politiche e Bioeconomia- Esperta di politica agricola comune con particolare riferimento ai temi dell'integrazione di filiera, giovani e occupazione in agricoltura per le politiche di Sviluppo Rurale e il FEASR.



Immagine ex Pixabay

[1] Anche se evidenziato a più riprese su questo blog, per facilitare nell'analisi eventuali nuovi lettori, si ricorda che gli Stati Membri per accedere alle ingenti risorse del **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** dovranno presentare, al più tardi entro il 30.04.2021, degli articolati programmi pluriennali denominati Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (per brevità vengono indicati con l'anglismo *Recovery Plan*).

Cfr. BONETTI A. (2021), *Next Generation EU e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza*, Centro Studi FUNDS FOR REFORMS LAB, Policy Brief 1/2021, 2.02.2021; SERVIZIO STUDI DEL SENATO (2021), *Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza*, 11.02.2021.

[2] L'importanza di una attenta stima dei tempi di realizzazione delle opere da inserire nel PNRR e quella di una riforma vera dell'inefficiente sistema di gestione dei

progetti (opere pubbliche e non solo) sono state rimarcate in un contributo di analisi recentissimo a cura di **Raffaele Colaizzo** – uno dei massimi esperti italiani di formulazione, gestione e valutazione di Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali e di piani di area vasta – e due esperti di *project management*. Cfr. Bianchi A.; Colaizzo R.; Di Michele A. V.; [La realizzazione delle opere pubbliche nel Recovery Plan](#); Rivista elettronica “Amministrazione in Cammino”, 19.03.2021.

[3] Quel che è certo è che il nuovo Esecutivo ha incardinato la regia della preparazione della versione finale del PNRR da presentare entro il 30 Aprile nel **Ministero dell’Economia e delle Finanze**.