

CNEL / SEMINARIO PERMANENTE

PNRR – MONITORAGGIO E VALUTAZIONE
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

a cura di Efisio Espa

Consigliere CNEL

e

Docente di Analisi e valutazione della spesa pubblica

Coordinatore del Dipartimento di economia, finanza e statistica

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Scuola Nazionale dell'Amministrazione

(Roma, 19 Luglio 2021)

Il concetto di politica pubblica

- Le politiche pubbliche sono uno degli strumenti principali per guardare in profondità le caratteristiche dell'intervento pubblico
- Altri approcci enfatizzano maggiormente aspetti di natura economica, filosofica e, ovviamente, giuridica
- Politiche pubbliche e norme

Il concetto di politica pubblica

Una definizione completa (La Spina – Espa, 2011) deve tenere conto della presenza de:

1. La **definizione di obiettivi pubblici**/generalì ufficiali
2. La **scelta dei mezzi** che in principio possono assicurare il raggiungimento degli obiettivi
3. Una qualche **teoria** che espliciti i legami causali tra mezzi e obiettivi
4. Il riferimento a alcuni **criteri di interesse pubblico**
5. Una **autorità pubblica** (quindi con un possibile e legittimo uso di poteri coercitivi)

La valutazione delle politiche pubbliche

Alcuni casi concreti

- **Il “Maestro unico” e “plurimo”**
 - Dal “maestro unico” al “plurimo” (‘90s) e ritorno (2008/09)
- **Incentivi finanziari alle regioni meridionali**
 - La Legge 488/92 (attuata nel 1996-97); il tax credit to alle imprese operanti nel Sud Italia (2000)

La valutazione delle politiche pubbliche

- Tagli lineari alle spese pubbliche
- Molti altri esempi più recenti (riforma PA 2010, riforma pensioni 2011/12, “scongelamento” TFR,...)

Perché è importante valutare

- Verificare il **potenziale impatto** (positivo) dell'intervento pubblico (in qualsiasi livello istituzionale); esempi: Tutela della salute, assistenza sociale, mercato del lavoro
- Tali impatti potenziali devono essere visti sui **cittadini**, su categorie particolari di **stakeholders**, sulla **comunità nazionale**, sul **territorio**

(NB: **Bilancio e spesa pubblica e attività di regolazione**)

Perché è importante valutare

- L'intervento pubblico ha l'ambizione (e la “presunzione”) che gli interventi pubblici possano essere utili e efficaci
- E' molto importante che – in particolare in un paese ad alto debito pubblico come l'Italia – l'utilità e l'efficacia delle politiche pubbliche sia vista in connessione con i volumi di spesa pubblica associati alle politiche pubbliche stesse.

Perché è importante valutare

- Le attività del settore privato sono in qualche misura valutate dal mercato (bilanci/profitti, valori delle azioni in borsa)
- Lo “Stato”, al contrario, deve o dovrebbe poter dimostrare che l'intervento pubblico è giustificato e che un particolare intervento è preferibile ad altri
- Pessimismo e ottimismo nelle attività di valutazione

Gli aspetti che la valutazione deve affrontare

Da Rossi/Freeman *et al.* (p. 3)

- "What are the nature and scope of the problem? Where is it located, whom does it affect, how many are affected , and how does the problem affect them?
- What is it about the problem or its effects that justifies new, expanded, or modified [social] programs?
- What feasible intervention are likely to significantly ameliorate the problem? [...]

Gli aspetti che la valutazione deve affrontare

- [...] What are the appropriate target populations for intervention?
- Is a particular intervention reaching its target population?
- Is the intervention being implemented well?
- Are the intended services being provided?
- Is the intervention effective in attaining the desired goals or benefits?
- Is the program cost reasonable in relation to its effectiveness and benefits?"

Una brevissima storia della valutazione

Rossi, Freeman *et al*, p. 8:

"The systematic evaluation of social programs first became commonplace in education and public health. Prior to World War I, for instance, the most significant efforts were directed at assessing literacy and occupational training programs and public health initiatives to reduce mortality and morbidity from infectious diseases"

Una brevissima storia della valutazione

- **"By the 1930s social scientists were using rigorous research methods to assess social programs in a variety of areas.»**
- **"From such beginnings, applied social research grew at an accelerating pace, with a strong boost provided by its contributions during World War II" (monitoring soldier morale and evaluate personnel policies and propaganda techniques, efficacy of price controls...)**

Una brevissima storia della valutazione

- **Herbert Simon** (con Clarence Ridley, 1938), *Measuring Municipal Activities*
- **Lyndon Johnson e The Great Society**
Lo sviluppo delle attività di valutazione dei grandi programmi di spesa sociale
- Il General Accounting Office (GAO), dal 2004 ridenominato **Government Accountability Office**

Una brevissima storia della valutazione

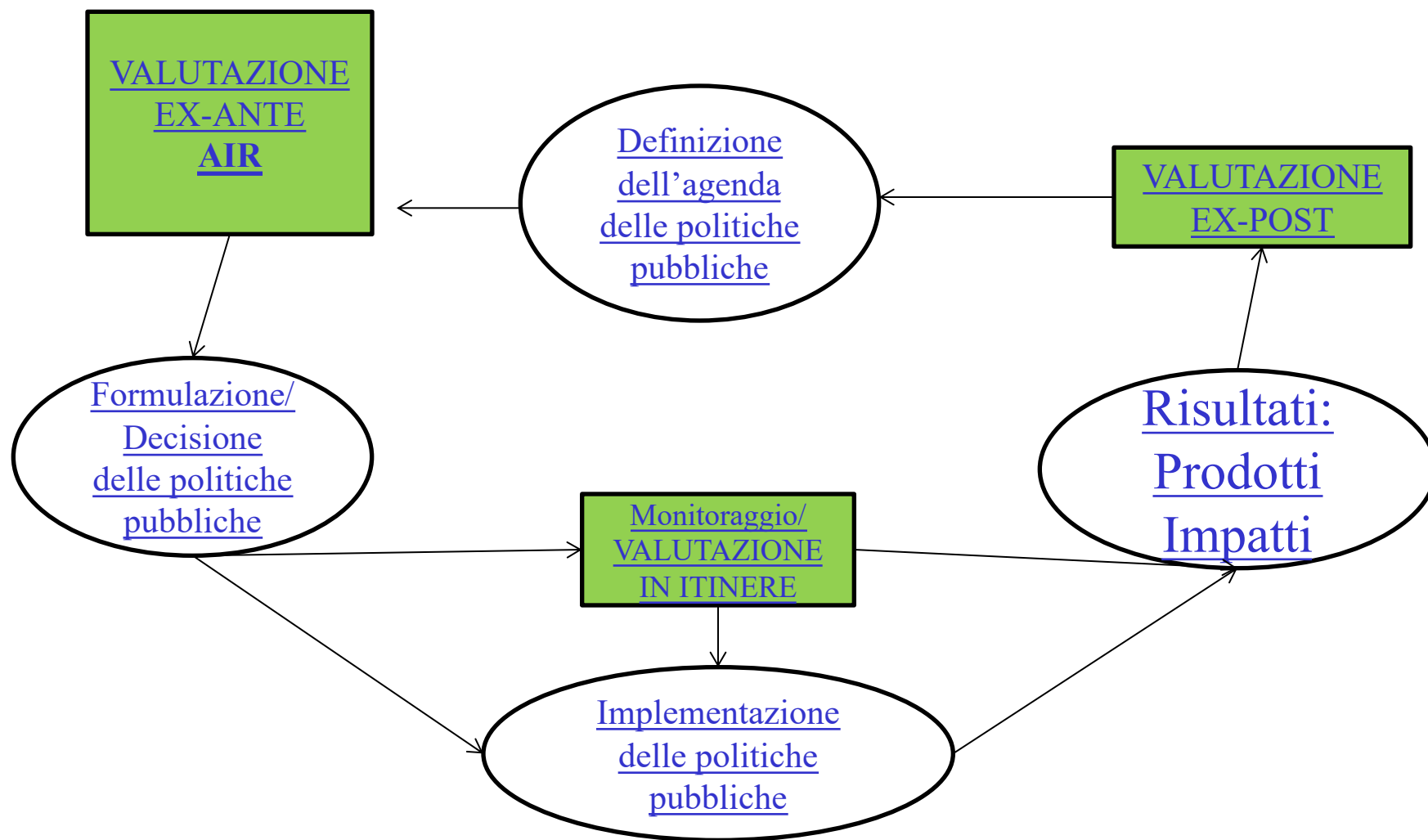
Regulatory Impact Assessment

- Ronald Reagan, executive order, 1981
- Bill Clinton, executive order n. 12866, 1993
- Barack Obama, executive order, 2011

Seguono altri paesi, UK in primis, e, successivamente i paesi dell'Europa continentale, Italia inclusa

La European Commission crea una Unit of Impact Assessment a inizio 2000

IL CICLO DELLA REGOLAZIONE



Il ciclo della valutazione

LA VALUTAZIONE EX-ANTE

La valutazione ex-ante

Raccolta e trattamento di
informazioni ai fini di definire
preventivamente i possibili risultati –
PRODOTTI E IMPATTI – di una
politica pubblica

La valutazione ex-ante

I principali vantaggi

- **Approfondimento** sulle politiche pubbliche future e sulle loro **conseguenze**
- Maggiore **controllo** sulle politiche pubbliche, con lo scopo di migliorare la **qualità** dei provvedimenti

La valutazione ex-ante

I principali vantaggi

- Possibilità di scegliere in maniera più fondata tra **diverse alternative di policy**
- Maggiore **trasparenza** del processo decisionale
- **Controllabilità** dei risultati a politiche attuate

La valutazione ex-ante

La definizione degli obiettivi

- **Ciò che il progetto/programma/politica vorrebbe raggiungere** (anche considerando programmi in competizione tra loro)
- **Macro-obiettivi** (anche di un progetto settoriale, es. una infrastruttura) e obiettivi più mirati

La valutazione ex-ante

La definizione degli obiettivi

- **Obiettivi differenziati rispetto a una “opzione zero” per le politiche esistenti** (quale la differenza disegnando e attuando quel programma)
- **Possibile obiettivi a diversa intensità nel tempo** (breve, medio, lungo)

La valutazione ex-ante

La definizione degli obiettivi

- **Obiettivi di carattere finanziario, di miglioramento della qualità della regolamentazione, di miglioramento delle politiche pubbliche**

La valutazione ex-ante

La raccolta dei dati

- **L'indispensabilità di dati e informazioni per una valutazione preventiva** (come per il monitoraggio e la valutazione ex post)
- **Dati disponibili (tempi ridotti) e costruzione delle basi dati (tempi più lunghi)**

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione

L'Analisi di impatto della regolamentazione (Air) è costituita da un insieme di metodi e tecniche che analizzano in maniera sistematica le **conseguenze** e gli **impatti attesi** di uno specifico intervento pubblico

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione

L'analisi di impatto non può essere considerata come lo strumento “risolutivo” ai fini di una migliore qualità e efficacia dell'intervento pubblico.

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione

Più realisticamente si tratta di guardare all'Air come a un mezzo di potenziale, grande utilità per ridurre la **disperante complessità e incertezza** derivanti dall'intreccio tra decisioni pubbliche e ambiente di destinazione e di riferimento delle *policies*.

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione

**L'analisi della legislazione esistente come base
per eventuali nuove decisioni regolatorie
(accompagnate comunque da Air):**

**La *Regulatory Fitness* della
Commissione Europea**

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione

**L'analisi della legislazione esistente come base
per eventuali nuove decisioni regolatorie**

(accompagnate comunque da Air):

**Il “lookback” suggerito nel
dibattito USA**

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione

Sancita dal prezioso lavoro svolto in particolare dall'OCSE e dalla Banca Mondiale negli anni Novanta, l'Air diviene forse lo strumento principale della strategia di better regulation

La scala delle opzioni di intervento

- Una delle principali opportunità offerte dall'Air è quella di poter analizzare le future decisioni pubbliche anche in termini di gradazione o, se si vuole, di **“intensità” dell'intervento pubblico** e dell'eventuale provvedimento normativo adottato.

L'Analisi di impatto della regolamentazione

Le principali opzioni di intervento:

- Opzione “ zero “ o “nulla”
- Opzione di deregolamentazione e semplificazione
- Opzioni “volontarie”
- Opzioni di autoregolazione
- Opzioni di incentivo
- Opzioni di regolazione tramite obbligo di informazione
- Opzioni di regolazione diretta
- NB: le intuizioni del “nudging”

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione / Opzioni

L'opzione “zero” o “nulla”

- **L'indispensabilità (o meno) di un nuovo intervento pubblico**
- *Il Fitness Check*
- **Le effettive possibilità migliorative di un progetto/programma/politica**
- **Una più efficace attuazione della normativa vigente**

LE ATTIVITA' DI MONITORAGGIO

Il monitoraggio

“Regolare e sistematica

documentazione/informazione sui principali
aspetti di un intervento pubblico

(progetto/programma/politica) che consenta di capire se quest'ultimo stia funzionando secondo le previsioni e le attese o secondo standard appropriati” (A. Lippi, 2007, anche i virgolettati successivi)

Il monitoraggio

“Individuazione di fattori critici di una policy durante la fase di attuazione e/o sulla base dei primi risultati che scaturiscono dall’implementazione della policy stessa”

Il monitoraggio

Un tentativo di acquisire informazioni ed elementi che consentano al policy maker una “correzione in corso d’opera” della scelta effettuata o di alcune sue caratteristiche.

Il monitoraggio

Il monitoraggio dell'attuazione amministrativa dei provvedimenti

La complessità dell'iter legislativo e
decisionale:

- Leggi e regolamenti
- Il carattere inter-amministrativo
- Il carattere inter-istituzionale (Stato-AL)
- L'organizzazione della fase di attuazione
- L'”illusione da Gazzetta Ufficiale”

Il monitoraggio

Il monitoraggio dell'attuazione
organizzativa dei provvedimenti

L'analisi delle risorse disponibili

(personale, logistica, tecnologie,...) e la
loro adeguatezza rispetto agli obiettivi

L'analisi meramente organizzativa

L'importanza della comunicazione delle
politiche pubbliche

Il monitoraggio

Il monitoraggio dell'attuazione finanziaria

Aree di policy la cui efficacia dipende da tempestive erogazioni:

- **Infrastrutture**
- **Formazione/Lavoro**
- **Assistenza sociale di carattere monetario**
- **Incentivi all'occupazione, allo sviluppo**

Il monitoraggio

Gli indicatori per il monitoraggio

Informazioni e dati “grezzi”

- Indicatori/informazioni di carattere temporale (tempi effettivi rispetto a tempi preventivati)
- **Indicatori/informazioni di realizzazione fisica (esempio: SAL)**
- Indicatori/informazioni di carattere finanziario (percentuali erogazioni rispetto a stanziamenti previsti)

Il monitoraggio Il benchmarking

Si tratta di **una modalità di controllo** – di significativo ausilio alle pratiche di valutazione – basata sul **confronto tra performance diverse, di cui una costituisce una sorta di punto di riferimento**

La ricerca delle migliori pratiche (best practice) ai fini dell'individuazione di una prestazione “superiore”, di una prassi eccellente che serva da modello di riferimento. (Lippi, La valutazione delle politiche pubbliche, pp. 145-146)

LA VALUTAZIONE EX POST

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

Premessa

- L'importanza di una corretta programmazione degli obiettivi e dei risultati
- L'impostazione del programma e dei nessi causali attesi
- Il monitoraggio *in itinere* e dei risultati

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

Il “risultato”

- “Cosa si va a osservare”: **variabili interessate, obiettivi e risultati di prodotto e di impatto**
- La “**misurabilità**” o, quanto meno, la precisa osservabilità (es: programmi di formazione e reinserimento occupazionale)
- La **verifica del cambiamento** (sulle variabili interessate dal programma – ancora: prodotti e impatti) che si persegue

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

- La definizione dei risultati in quanto effetto riscontrabile dei programmi implementati
- La situazione di partenza delle variabili osservabili/misurabili
- La variazione di tali variabili nel periodo di applicazione del programma (o in una sua fase definita)

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

- “Variazione netta”: i cambiamenti nelle variabili e il potenziale ruolo dei fattori esogeni o di ambiente
- L'effetto attribuibile all'attuazione del programma

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

Una volta depurati i risultati:

- **La relazione tra risultati e andamenti “tendenziali”** (in assenza cioè di interventi)
- **La difficile ricostruzione del quadro “tendenziale”** (risultati osservabili e stime)

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

- La relazione tra risultati “depurati” e obiettivi iniziali e “tendenziali” (gli scostamenti)
- L'analisi degli scostamenti: la loro dimensione
- L'analisi degli scostamenti: i motivi dei risultati ottenuti differenti da quelli attesi

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

L'interpretazione dei risultati

(la composizione di un quadro complesso)

- L'impatto sulle persone interessate al programma (*stakeholders*)
- La valutazione degli *stakeholders* rispetto alle loro attese

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

L'interpretazione dei risultati

- La definizione del “modello teorico di impatto” (logic model)
- La costruzione (sulla base di ipotesi e di precedenti esperienze) dei nessi causali
- Programma dettagliato e suoi effetti ramificati

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

L'interpretazione dei risultati

- L'ausilio delle ricerche precedenti
- Il confronto con altri casi
- Il *benchmarking*: la possibilità di avere degli standard di risultato definiti sulla base di passate esperienze di programma

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

L'interpretazione dei risultati

- **Le conseguenze inattese:** effetti, cioè, non legati al disegno del programma e alle sue esplicite intenzioni
- Es. a) politiche di *welfare* (protezione e scoraggiamento); b) flessibilità lavoro (discontinuità professionali e previdenza)

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

L'interpretazione dei risultati

La valutazione amministrativa e organizzativa

- I tempi di realizzazione del programma
- L'organizzazione del programma (sua adeguatezza; programmi organizzativamente più o meno semplici)

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

L'interpretazione dei risultati

La valutazione finanziaria

- Costo effettivo del programma
- Costo del programma rispetto ai preventivi di spesa
- Cost-effectiveness
- Cost-benefit

La valutazione *ex post*

I risultati dei progetti/programmi/politiche

L'interpretazione dei risultati

La “comunicazione” della valutazione

- Le sedi istituzionali (laddove esistenti)
- Gli *stakeholders*
- La pubblica opinione
- La “traduzione” per la pubblica opinione

MONITORAGGIO **E VALUTAZIONE NEL PNRR**

Monitoraggio e valutazione nel PNRR

**REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL
PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO**

**del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo
per la ripresa e la resilienza**

Monitoraggio e Valutazione nel PNRR

(63) La Commissione dovrebbe **monitorare** l'attuazione del dispositivo e **misurare** il raggiungimento degli **obiettivi** previsti dal presente regolamento in modo mirato e proporzionato. Nel **monitoraggio dell'attuazione del dispositivo** la Commissione dovrebbe garantire una **raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati**. A tale scopo, ai destinatari dei finanziamenti dell'Unione andrebbero imposti obblighi di comunicazione proporzionati.

Monitoraggio e valutazione nel PNRR

- **Articolo 18 - Piano per la ripresa e la resilienza**
- c. 4. Il piano per la ripresa e la resilienza dev'essere debitamente motivato e giustificato. Esso deve presentare in particolare i seguenti elementi: [...]
- l. p) **le modalità per il monitoraggio e l'attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro interessato, compresi i traguardi e gli obiettivi proposti e i relativi indicatori;**

Monitoraggio e valutazione nel PNRR

(58) Per garantire un **monitoraggio** efficace dell'attuazione, **gli Stati membri dovrebbero riferire due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei piani per la ripresa e la resilienza**. È opportuno che tali relazioni semestrali elaborate dagli Stati membri interessati siano adeguatamente rispecchiate nei programmi [che] dovrebbero essere utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti in vista del completamento dei piani per la ripresa e la resilienza

Monitoraggio e valutazione nel PNRR

Articolo 31 - Relazione annuale

- **1. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale in merito all'attuazione del dispositivo.** 2. La relazione annuale contiene informazioni sui progressi compiuti con i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri interessati nell'ambito del dispositivo, comprese **informazioni sullo stato dell'attuazione dei traguardi e degli obiettivi** come pure sullo stato dei pagamenti e delle relative sospensioni.

PIANO NAZIONALE **DI RIPRESA E RESILIENZA**

Monitoraggio e valutazione nel PNRR

ATTUAZIONE DEL PNRR

Sul piano generale, la fase di attuazione del PNRR si articola in modo da assicurare:

- La realizzazione di specifici interventi e delle necessarie riforme, cui provvedono, nelle rispettive competenze, le singole Amministrazioni centrali interessate (Ministeri), nonché le regioni e gli enti locali
- **Il coordinamento centralizzato per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Piano.** A tal fine sarà istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un'apposita struttura, che costituisce il punto di contatto con la Commissione europea per il PNRR

Monitoraggio e valutazione nel PNRR

ATTUAZIONE DEL PNRR

- L'istituzione della Cabina di Regia per il PNRR [PCM], con il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del presente Piano [dati di attuazione finanziaria e avanzamento indicatori di realizzazione fisica e procedurale], il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, e di proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure del PNRR

Struttura centrale del monitoraggio:

- [...] il Ministero dell'economia gestisce il sistema di monitoraggio sull'attuazione del PNRR rilevando i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale.

Monitoraggio e valutazione nel PNRR

Al fine di migliorare l'efficacia e la qualità della regolazione, assumono rilievo prioritario misure relative:

- Alla programmazione delle iniziative normative del Governo al fine di consentire una adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione
- All'analisi e alla verifica di impatto della regolazione, con particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti sui destinatari, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative e dell'intelligenza artificiale

Monitoraggio e valutazione nel PNRR

Rafforzare revisione e valutazione della spesa

In questo ambito si prevede un ulteriore rafforzamento del ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, anche attraverso il rafforzamento delle strutture esistenti e l'implementazione di nuove strutture appositamente dedicate, nelle varie fasi di questo processo:

- **(i) nella valutazione ex-ante delle proposte;**
- **(ii) nel monitoraggio della loro effettiva implementazione;**
- **(iii) nella valutazione ex-post dei risultati effettivamente conseguiti**

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!