

ASTRID POLICY BRIEF

7

PROPOSTE PER LA RIPRESA

7. L'attuazione del PNRR e i sistemi di valutazione delle Amministrazioni Pubbliche

La pandemia da Covid 19 ha provocato effetti da molti paragonati a quelli prodotti da una guerra mondiale. Famiglie, imprese, istituzioni, amministrazioni pubbliche, comunità intermedie non piangono solo i loro defunti, devono affrontare problemi inediti e sfide formidabili. Occorrono idee nuove e proposte concrete. Tutti possono e debbono dare il loro contributo. Astrid sta cercando di farlo con alcuni paper e anche con alcuni brevi policy brief. Abbiamo dedicato il primo policy brief alla riforma degli ammortizzatori sociali. Il secondo al sistema bancario. Il terzo al Parlamento. Il quarto al finanziamento non bancario dell'economia. Il quinto al Mezzogiorno. Il sesto al reclutamento e alla formazione del personale pubblico.

Questo settimo policy brief è stato predisposto da Alessandro Natalini e Francesco Sarpi, ed è stato discusso con Franco Bassanini, Gianfranco D'Alessio, Michele Gentile, Bernardo Giorgio Mattarella, Antonio Naddeo, Silvia Paparo, Andrea Tardiola e Luisa Torchia.

Premessa

Il regolamento europeo sul Recovery and Resilience Facility (RRF)¹ e le linee guida della Commissione² sull'elaborazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) assegnano un chiaro ruolo alla valutazione, sotto un duplice profilo: quello relativo ai criteri che la Commissione dovrà seguire per valutare i PNRR e quello della valutazione dell'impatto complessivo del PNRR che ogni Stato membro dovrà svolgere. Tuttavia la valutazione – di tipo prevalentemente macroeconomico – prevista dal livello europeo non esaurisce la necessità di disporre di un sistema di valutazione amministrativa riferito alle singole misure del PNRR, che assicuri la funzionalità dei singoli progetti di cui esso si compone. È un pezzo integrante della governance del Piano. La legge di bilancio 2021 fornisce una prima risposta a tale esigenza, ma ancora parziale. In questo documento si individuano gli ambiti di questo ulteriore livello di valutazione, specificando i relativi criteri e indicando le pre-condizioni necessarie. Non è, invece, oggetto di questa nota la valutazione e selezione dei progetti del PNRR sulla base del loro contributo al potenziale di crescita del Paese.

La premessa delle riflessioni che seguono è che i sistemi di valutazione in uso al momento nelle pubbliche amministrazioni hanno mostrato di non essere funzionali a governare le politiche pubbliche e non hanno contribuito ad introdurre forme di gestione del personale basate sul merito e sull'orientamento al risultato. Tuttavia non è questo il momento per introdurre riforme normative i cui tempi di attuazione richiederebbero anni e rischierebbero di innescare riflessi difensivi nelle burocrazie che sarebbero di ostacolo alla ripartenza.

Si propongono quindi di seguito modalità di valutazione focalizzate sull'attuazione del PNRR (e quindi con effetti circoscritti come ambito e come orizzonte temporale solo ai relativi interventi) da cui però, una volta sperimentate e messe alla prova dei fatti, si potranno trarre apprendimenti utili a progettare su una solida base le successive riforme strutturali.

¹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

² Commission staff working document “Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans”, SWD(2021) 12 final, 22.1.2021.

1. Le regole europee sulla valutazione del PNRR e le previsioni del Piano italiano

In base all'articolo 19 del Regolamento, la Commissione utilizzerà quattro criteri (pertinenza, efficacia, efficienza, coerenza) per valutare i PNRR e adotterà un atto delegato per definire un set di indicatori comuni che alimenteranno il “quadro di valutazione” previsto dall'articolo 30 dello stesso Regolamento per monitorare l'avanzamento dei Piani e che si concluderà con due valutazioni indipendenti (al 2024 e al 2028).

Coerentemente con tali previsioni, le linee guida della Commissione richiedono che una sezione del PNRR sia dedicata a valutarne l'impatto complessivo relativamente alla capacità di rafforzare la “resilienza economica, sociale e istituzionale”. Gli elementi di questa valutazione sono quattro: prospettive macroeconomiche e sociali (in termini di PIL, inflazione, occupazione, ecc.); impatto macroeconomico e sociale del PNRR (effetti attesi sulla crescita, sulla produttività, sulla competitività, sull'occupazione, sugli squilibri sociali e ambientali, ecc. da misurare con indicatori quantitativi); metodologia di misurazione utilizzata; sostenibilità degli effetti nel tempo (evidenziando che le misure saranno attuate in modo inclusivo, così da evitare pressioni volte ad annullare i cambiamenti e dimostrando la sostenibilità dei cambiamenti una volta che il supporto del RRF verrà meno); coesione (anche in questo caso, ricorrendo a indicatori che dimostrino in che misura il Piano ridurrà le disparità economiche, sociali e territoriali). Nelle indicazioni della Commissione queste valutazioni dovranno essere cumulative, basate, cioè, sull'effetto complessivo delle riforme e degli investimenti previsti dal PNRR.

La bozza del PNRR italiano approvata dal Consiglio dei ministri il 12 gennaio rinvia una completa valutazione di impatto al momento in cui saranno definiti nel dettaglio i progetti. Tuttavia, anticipa la stima di alcuni impatti dovuti agli interventi addizionali previsti, utilizzando un modello di previsione della Commissione europea. Sotto l'ipotesi che “gli investimenti pubblici finanziati dal Piano siano caratterizzati da elevata efficienza, ovvero consistano in infrastrutture materiali o immateriali con una elevata ricaduta in termini di crescita del prodotto potenziale”, si stima una crescita del PIL nell'anno finale del Piano (2026) più alta di 3 punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale di base. Inoltre, il Piano contiene già previsioni a livello regionale – in modo

da misurare la convergenza tra le diverse aree del Paese – nonché sull’occupazione. Al momento sono solo annunciate, invece, ulteriori valutazioni relative agli effetti di genere e generazionali, nonché sugli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda ONU 2030. La legge di bilancio 2021 (l. 178/2020) ha previsto, inoltre, che con dPCM siano definite “le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto” del PNRR, “con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l’analisi e la valutazione degli interventi”. Per le specifiche attività di monitoraggio del PNRR la stessa legge (così come modificata dal decreto “Milleproroghe”, DL 183/2020) ha autorizzato il Ministero dell’economia e delle finanze ad avvalersi di 30 unità di personale non dirigenziale “di alta professionalità” che saranno assunte a tempo indeterminato ricorrendo allo scorrimento delle graduatorie esistenti o a procedure più rapide di quelle concorsuali ordinarie.

Tuttavia, anche una volta che il PNRR sarà integrato con una stima di impatto più dettagliata e pienamente conforme alle indicazioni contenute nel regolamento e nelle linee guida, la valutazione prevista dalle disposizioni europee – che è prevalentemente di tipo macroeconomico – non sarà comunque sufficiente a supportare la realizzazione dei progetti del PNRR e a individuare in tempo utile eventuali correzioni di rotta. Accanto a una valutazione di livello complessivo, infatti, è indispensabile dotare il PNRR di un sistema di monitoraggio e valutazione riferito ai singoli progetti, che tenga conto non solo dell’avanzamento finanziario e fisico degli interventi, ma anche dell’attuazione amministrativa degli stessi e delle conseguenti misure necessarie per garantire il rafforzamento della capacità delle amministrazioni coinvolte.

2. La scelta degli interventi da inserire nel PNRR in relazione alla loro fattibilità amministrativa

Nell’ultimo decennio la carenza di capacità delle pubbliche amministrazioni si è accentuata a causa del blocco del turn over determinato dall’esigenza di rispondere alla grave crisi finanziaria che ha portato ad una riduzione trasversale e irrazionale del numero dei dipendenti pubblici e ad un aumento generalizzato della loro età media. I maggiori vuoti negli organici delle amministrazioni pubbliche si registrano nei profili tecnico-specialistici pregiudicando la progettazione e valutazione delle opere pubbliche,

i processi di digitalizzazione e un ricorso sistematico alla valutazione delle politiche pubbliche e del lavoro dei dipendenti. Questo deficit di capacità amministrativa, unito a un ipertrofico sistema normativo e a una disciplina della responsabilità che disincentiva l'assunzione di decisioni, non è stato colmato dai reiterati tentativi di riforma dell'ultimo trentennio che hanno ricevuto una modesta attuazione, per cui molte amministrazioni versano in una situazione di incapacità di realizzare interventi complessi in tempi ragionevoli.

La constatazione che la capacità amministrativa per la realizzazione degli interventi pubblici è una risorsa scarsa e distribuita a macchia di leopardo tra tipologie di interventi, strutture burocratiche e territorio ha delle implicazioni nelle scelte da compiere nella configurazione del PNRR. Infatti:

- Minore è il numero degli interventi che si intendono realizzare e minore sarà la difficoltà di coordinamento complessivo del PNRR sul piano amministrativo;
- Più chiari sono gli obiettivi degli interventi del PNRR e più dettagliati i piani per perseguirli nel tempo disponibile e minore sarà la complessità che si scaricherà sulla fase di attuazione del Piano;
- Concedere ausili finanziari richiede meno capacità amministrativa che realizzare investimenti;
- Concentrare gli ausili finanziari oggi altamente frammentati ed evitare di introdurre criteri selettivi sofisticati richiede minore capacità amministrativa;
- Realizzare interventi infrastrutturali progettati da anni e per cui almeno una parte dell'iter amministrativo è già stato svolto richiede minore impegno che promuovere nuove iniziative che richiedono di avviare ex novo complessi processi decisionali;
- Interventi sulle infrastrutture di manutenzione straordinaria o di riqualificazione sono meno complessi della realizzazione di nuove infrastrutture;
- Attribuire la responsabilità dei progetti del PNRR alle (non molte) amministrazioni pubbliche già dotate di una buona capacità aumenta la sostenibilità amministrativa degli interventi.
- Al tempo stesso, nella scelta degli interventi da privilegiare occorre prestare attenzione a non compromettere l'obiettivo della coesione territoriale.

A monte della progettazione del PNRR è quindi necessario sottoporre tutti gli interventi ipotizzati ad una valutazione della capacità amministrativa effettiva di realizzare gli obiettivi prefissati nei tempi disponibili. È evidente che questo può apparire come un

fattore di complicazione perché questa valutazione è possibile solo a fronte di progetti operativi sufficientemente dettagliati. Occorre però considerare i difetti di una impostazione che si limita a prevedere gli interventi del PNRR a prescindere dalla loro realizzabilità. È vero che in questo modo il varo del piano di ripartenza sarà più agile e immediato, ma l'esito sarebbe che tra qualche anno (o forse anche prima) ci troveremo a registrare dei ritardi che sarebbero ancora una volta addossati alla lentezza e inadeguatezza della burocrazia ma che in realtà deriverebbero da una mancata valutazione a monte delle sue effettive capacità.

Per effettuare questa valutazione è necessario individuare, per ogni intervento del PNRR, le amministrazioni titolari di ogni fase e occorre che ciascuna di esse proceda in tempi molto ristretti a valutare sul piano amministrativo quali risorse umane (in termini di numero e di competenze) e tecnologiche ritiene necessarie per portare a termine le fasi che le sarebbero assegnate. Una volta stimate le risorse necessarie, ogni amministrazione dovrebbe individuare quelle mancanti.

Pertanto, per ogni intervento del PNRR è necessario che siano predisposti dei format per effettuare questa valutazione e che i responsabili dei singoli interventi siano affiancati da esperti che aiutino le singole amministrazioni a raccogliere i dati necessari, ad elaborare stime dei gap di capacità amministrativa formulando un piano per colmarli corredato dei relativi costi.

Queste valutazioni della fattibilità amministrativa degli interventi del PNRR dovrebbero essere approvate dall'unità di coordinamento amministrativo che si va a costituire presso il Ministero dell'economia e dovrebbero essere tenute in considerazione nella individuazione di quelli da proporre al vaglio del livello europeo. I piani per la costruzione della capacità amministrativa mancante, inclusa la loro efficacia in termini di rispetto delle scadenze progettuali intermedie, dovrebbero essere periodicamente monitorati in corso d'opera da una apposita unità di audit, costituita presso il Mef, dotata delle necessarie competenze e che sia funzionale a rilevare le inevitabili discrasie tra progetti e realizzazioni per introdurre i necessari correttivi.

3. La valutazione delle procedure per realizzare i progetti attivando misure di semplificazione

L'esperienza dimostra che anche progetti ben definiti possono subire rallentamenti significativi per motivi burocratici. La ripartizione delle competenze, il numero di amministrazioni coinvolte, la trasversalità di alcuni interventi inducono a ritenere che

l'attenta definizione delle procedure per “mettere a terra” i progetti sarà determinante per garantire l'efficacia del PNRR.

Occorre, quindi, una ricostruzione a monte delle fasi procedurali necessarie per realizzare ogni progetto e una valutazione ex ante sia dei problemi procedurali che potrebbero sorgere, sia degli adempimenti e degli oneri amministrativi che sarebbero introdotti a carico dei destinatari (soggetti attuatori e beneficiari finali) per la realizzazione degli interventi. Questa sarebbe la premessa per l'adozione di misure di semplificazione necessarie a evitare o ridurre ostacoli burocratici, che dovrebbero tener conto delle caratteristiche degli interventi dal punto di vista procedurale.

Tali misure, che le stesse amministrazioni titolari dei progetti potrebbero – almeno in prima battuta – suggerire, andrebbero quindi individuate auspicabilmente prima dell'avvio dei progetti, evitando di ricorrere a soluzioni emergenziali e procedure straordinarie per porre (tardi) rimedio a problemi prevedibili. L'obiettivo è creare un filtro che aiuti a intercettare subito i progetti che dal punto di vista procedurale appaiono di difficile attuazione o troppo onerosi per i destinatari e individuare le misure correttive necessarie, in modo da poterne giudicare convenienza e sostenibilità nei tempi dati.

4. Le modalità attuali di valutazione delle performance e della dirigenza pubblica: necessità nel PNRR di ricorrere a soluzioni alternative

Partiamo dalla constatazione che la disciplina del ciclo della performance introdotta dal d.lgs. n. 150/2009 non è riuscita a porre riparo ai problemi già riscontrati nell'attuazione del d.lgs. n. 286/1999. Ambedue le disposizioni si sono meritevolmente proposte di rafforzare una amministrazione per obiettivi e di introdurre forme di valutazione del personale ancorate ai risultati, ma con scarsi esiti. Il problema più rilevante in proposito è che i vertici politici non si sono dotati di uffici di diretta collaborazione che siano in grado di progettare interventi per obiettivi. Inoltre, gli incarichi dirigenziali invece che dipendere dal merito sono attribuiti sulla base di una mescolanza di fiduciarità, sottomissione di facciata di ogni dirigente al vertice politico pro-tempore e reti di rapporti personali. Infine, il lungo congelamento degli stipendi del personale pubblico non dirigenziale (a differenza di quello dirigenziale che ha stipendi molto elevati anche in confronto ad altri paesi) determinato dalla esigenza di fare cassa dopo la crisi finanziaria del 2008 ha privato la riforma di adeguate forme di incentivazione. Quindi tutto il sistema

della performance che negli anni si è venuto a strutturare nelle amministrazioni (Oiv, Sistema di misurazione e valutazione della Performance, Piani e Relazioni della Performance) nella stragrande maggioranza dei casi è solo foriero di una enorme mole di adempimenti formali che assorbono notevoli risorse. Non ha migliorato l'efficienza e l'efficacia dei servizi: con obiettivi dettati dalla stessa burocrazia si giunge a valutazioni che si limitano a registrare il conseguimento dei risultati previsti (generalmente coincidenti con le attività ordinarie dell'amministrazione), nella quasi totalità dei casi con effetti quasi nulli sulle retribuzioni e sugli incarichi dirigenziali. A questa situazione non hanno posto riparo i correttivi volti a "forzare" una valutazione differenziata e ad introdurre forme di partecipazione diretta dei cittadini. Se i vertici politici non dettano obiettivi sostenibili ma sfidanti allora anche queste misure diventano sterili.

In questo contesto il PNRR introduce un forte elemento di novità. Perché in questo caso, in ragione delle regole europee per l'utilizzo dei fondi, possiamo e dobbiamo avere obiettivi ben definiti nell'oggetto e nelle scadenze. Tuttavia, l'utilizzo, anche per gli interventi del PNRR, dell'impalcatura dei sistemi di valutazione attualmente in uso nelle amministrazioni è da sconsigliare. Finirebbe solo per rendere più macchinosa e complessa la valutazione degli interventi in quanto si renderebbe necessario un previo adeguamento delle regole dettate in ciascuna amministrazione con gli Smivap e i Piani della performance già per il 2021, oltre ad un vero stravolgimento dei sistemi di monitoraggio che attualmente hanno cadenze molto rilassate (quasi sempre al massimo una o due volte l'anno), incompatibili con la gestione degli interventi del PNRR. Inoltre, le regole attuali prevedono che la valutazione della performance avvenga solo a giugno dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario per cui sono dettati gli obiettivi, pertanto una estensione di tale sistema al PNRR annullerebbe, di fatto, qualunque effetto di spinta continua e immediata all'avanzamento dei progetti di rilancio. Infine, gli incentivi sulla dirigenza sarebbero modesti, in quanto la valutazione delle performance sui progetti del PNRR sarebbe mescolata a quella degli interventi ordinari programmati dalla propria amministrazione e che ogni dirigente pubblico raggiunge immancabilmente, per cui l'influenza sulla retribuzione sarebbe ridottissima.

Quindi, in sintesi, la conclusione è che per il PNRR si devono introdurre dei sistemi di valutazione della performance e della dirigenza derogatori e temporanei.

La proposta è che l'individuazione dei dirigenti a cui affidare gli incarichi per la realizzazione degli interventi del PNRR avvenga sulla base di una valutazione della loro provata capacità gestionale di realizzare effettivamente i progetti loro assegnati, tenuto

conto delle esperienze già svolte e dei risultati conseguiti. Una valutazione nel merito, quindi, che se non è prevista dalle attuali norme non sembra essere neanche vietata.

La valutazione della performance dei dirigenti titolari dell'incarico di realizzare gli interventi del PNRR, deve essere improntata ad una forte responsabilizzazione in una logica di risultato. Questa soluzione implica però che:

- la progettazione degli interventi e la individuazione delle risorse e delle modalità di azione necessarie alla loro realizzazione nei tempi previsti deve essere lasciata ad una il più possibile ampia discrezionalità dei dirigenti, che potranno esercitarla sulla base delle risorse che loro stessi hanno reputato necessarie e sufficienti e attraverso procedimenti amministrativi che avranno ritenuto adeguatamente semplificati. Questa discrezionalità dovrà però trovare un bilanciamento nel monitoraggio e nella valutazione del rispetto delle scadenze prefissate e dei risultati conseguiti (che dovranno essere pubblici);
- al fine di definire il fabbisogno di personale da reclutare, occorre che i dirigenti preposti svolgano una valutazione dei carichi di lavoro e delle figure professionali, specie di tipo tecnico, necessarie a realizzare i singoli progetti del PNRR. È pertanto essenziale una valutazione delle competenze (mancanti e disponibili) del personale, specie in merito a quelle digitali, anche come premessa per attivare iniziative di formazione mirate. Occorre anche individuare le risorse digitali esistenti, evidenziando i gap da colmare con acquisti o interventi mirati.
- la valutazione del dirigente dovrebbe essere realizzata dalla apposita unità di audit di cui al primo 2 e dovrebbe riguardare non solo il rispetto delle scadenze prefissate per gli interventi del PNRR, ma anche i comportamenti in termini di organizzazione del lavoro, realizzazione degli interventi di formazione e coinvolgimento e motivazione del personale;
- per assicurare che il dirigente sia effettivamente incentivato si deve prevedere che, laddove le scadenze non siano rispettate o i comportamenti organizzativi tenuti non siano adeguati, sia rimosso dall'incarico. Ciò comporta che l'unità di audit dovrà disporre di informazioni a un livello tale da individuare non genericamente l'amministrazione eventualmente responsabile di un progetto, ma gli uffici da cui dipende la conclusione di ogni fase.

5. I presupposti per la realizzazione delle proposte sulla valutazione amministrativa del PNRR

Le proposte che sono state avanzate non sono facili da realizzare. Occorre una forte convinzione e le amministrazioni devono convincersi che le valutazioni introdotte saranno pretese dal governo e non saranno puramente decorative. La premessa necessaria è però che siano introdotte seguendo alcuni criteri:

- gli interventi del PNRR dovranno essere, come detto, selezionati sulla base di una effettiva valutazione preliminare della loro fattibilità amministrativa. Se invece vengono attivati progetti che le amministrazioni non sono in grado di realizzare nelle scadenze prefissate – o perché sono prive in partenza della necessaria capacità amministrativa, o perché non sono messe nelle condizioni di acquisirla rapidamente – allora tutto l’esercizio di valutazione inevitabilmente perderà di consistenza;
- la governance del PNRR dovrà essere accentrata al Mef, ma occorre che questo centro organizzativo sia dotato non solo dei poteri, ma anche delle competenze necessarie a guidare la realizzazione degli interventi sul piano amministrativo, operando una guida complessiva, sospingendo se necessario e assicurando un coordinamento informativo che è alla base del complesso sistema di valutazione che sarà necessario approntare. In particolare, dovrà essere attivata nel suo ambito una apposita unità di audit che sia dotata delle competenze per valutare la fattibilità amministrativa degli interventi e poi valutare i risultati e i comportamenti dei dirigenti preposti ai vari progetti. Al momento è bene sottolineare che la legge di bilancio 2021 prevede una struttura di missione presso il Dipartimento della Ragioneria generale del Mef, ma con il solo compito di coordinare e fornire sostegno alle “strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next Generation EU”. Il recente decreto “Milleproroghe” prevede una dotazione di ulteriori 10 unità di personale fuori ruolo da destinare a tale struttura, oltre che di quello di ruolo del Mef;
- le responsabilità della realizzazione degli interventi deve essere attribuita in modo chiaro a singoli dirigenti per ciascuna delle fasi in cui essi si articolano: la chiarezza sulle responsabilità è la premessa per superare ritardi o impedimenti in sede di attuazione;
- è necessario predisporre Progetti operativi dettagliati, non solo sotto il profilo finanziario e del “cosa fare e quando”, ma anche del percorso necessario per giungere al risultato, specificando: uffici coinvolti ai vari livelli di governo, fasi dei procedimenti e relativi moduli organizzativi (ad esempio: conferenze di servizi, accordi, partenariato,

ecc.), eventuali modifiche normative necessarie, adempimenti a carico delle amministrazioni e dei privati, tempi previsti e oneri amministrativi;

- per quanto possibile, le valutazioni devono basarsi sui sistemi informativi disponibili (es. appalti o contabilità) e sulle informazioni comunque raccolte per il sistema di valutazione “macro” previsto dal livello europeo;
- è essenziale che il sistema di valutazione amministrativo sia basato sulla trasparenza e partecipazione dei cittadini, in modo da creare incentivi reputazionali. Le informazioni prodotte devono quindi essere tempestivamente rese pubbliche attraverso il sistema informatico la cui realizzazione la legge di bilancio (commi 1043 e 1044) prevede sia posta in capo al Mef nella sua funzione di coordinamento complessivo del PNRR.