



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione

NUVAP
Nucleo di valutazione
e analisi per la programmazione

RELAZIONE DI ATTIVITÀ

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione
Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione
Luglio 2020

2019



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione

NUVAP
Nucleo di valutazione
e analisi per la programmazione



INDICE

INTRODUZIONE	1
1 SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE E RETE DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE.....	4
1.1 Coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione e raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione	4
1.2 Osservatorio dei processi e le attività di valutazione	9
2 ANALISI VALUTATIVE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE	12
2.1 Le valutazioni per l'Accordo di Partenariato 2014-2020	12
2.2 Sviluppo Urbano Sostenibile	16
2.3 Strategia nazionale per le Aree Interne	18
2.4 Innovazione e imprese	20
2.5 Valorizzazione degli asset naturali e culturali e per l'attrattività turistica	22
2.6 Trasporto pubblico locale	23
2.7 Innovazione sociale	25
2.8 Autoimpiego e creazione di impresa: Resto al Sud	26
2.9 Altre tematiche oggetto di istruttorie e di analisi.....	28
3 MISURAZIONE, TRASPARENZA E MONITORAGGIO CIVICO.....	31
3.1 Indicatori per le politiche di coesione	31
3.2 Progressi e evoluzioni dell'iniziativa OpenCoesione.....	33
3.3 Progetto "A scuola di OpenCoesione" e altre iniziative di monitoraggio civico.....	34
4 SOSTEGNO TECNICO ALLA PREPARAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027	36
4.1 Sostegno al negoziato sul pacchetto legislativo	36
4.2 Sostegno al negoziato sul Quadro finanziario pluriennale	38
4.3 Negoziato sul sistema di indicatori comuni	39
4.4 La preparazione dell'Accordo di Partenariato	41
5. SOSTEGNO TECNICO ALLE POLITICHE DI COESIONE 2014-2020.....	45
5.1 Verifica intermedia e allocazione della riserva di performance dei Programmi Operativi 2014-2020	45
5.2 Istruttoria e accompagnamento alle attività di ricognizione sugli impieghi del Fondo Sviluppo e Coesione (ex art. 44 DL 34/2019 e s.m.i.)	47
5.3 Obiettivi di Servizio e Servizi di cura	48



5.4 Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	51
5.5 Istruttorie tecniche in materia ambientale	52
5.6 Zone Economiche Speciali.....	55
5.7 Istruttorie per attuazione criteri riparto territoriale degli investimenti pubblici.....	56
5.8 Istruttorie tecniche valutative di candidature progetti per le riforme strutturali.....	58
6 PARTECIPAZIONE A COMITATI E CONTRIBUTO A DOCUMENTI ISTITUZIONALI	60
6.1 Partecipazione al Comitato e gruppi di lavoro OCSE per le politiche di sviluppo regionale ...	60
6.2 Partecipazione a Comitati di sorveglianza e Gruppi di lavoro inter-istituzionali nazionali	62
6.3 Contributi a documenti istituzionali	64
LISTA DEGLI ACRONIMI	65



INTRODUZIONE

Il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) è collocato funzionalmente presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei Ministri; oltre a fornire supporto tecnico al Dipartimento, svolge funzioni di orientamento metodologico, valutazione, analisi e sostegno di capacitazione per l'intero sistema delle politiche di coesione.

Il NUVAP, pur articolato formalmente in 5 aree tematiche, conduce linee di lavoro trasversali. Infatti, i Componenti sono chiamati a collaborare in gruppi di lavoro inter-aree con specifici obiettivi da realizzare in un arco temporale prestabilito, di norma annuale. Il Nucleo opera sotto la diretta responsabilità del Capo Dipartimento del Dipartimento per la Coesione.

Il NUVAP ha una rilevante proiezione esterna che gli deriva, da un lato, dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 che lo indica quale soggetto di coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione delle politiche di coesione (SNV) e rappresentante per l'Italia nelle attività dell'*Evaluation Network* della Commissione Europea, dall'altro, dalla legge n. 144 del 1999, che lo individua come punto di riferimento centrale per i Nuclei di Valutazione e Verifica (NUVV), istituiti presso le amministrazioni regionali e centrali. Anche i molti compiti attribuiti alla struttura dalla declaratoria di missione (vedi art. 3 del DPCM 19 novembre 2014) contribuiscono a comporre un quadro di ampie responsabilità complessive. Tali responsabilità si declinano operativamente anche in funzione delle fasi in cui si trovano i cicli di programmazione e attuazione delle politiche di coesione comunitarie e nazionali al fine di sostenere al meglio sia il Dipartimento nei suoi compiti di coordinamento, sia il complesso delle amministrazioni coinvolte nel disegno, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi. Nel corso del 2019 il Nucleo ha sostenuto sul piano metodologico, tecnico e operativo il processo di preparazione della programmazione comunitaria 2021-2027.

Contenuti e struttura della Relazione

La presente Relazione documenta quanto il NUVAP ha realizzato nel 2019, considerando le principali attività condotte.

Rispetto alle edizioni precedenti, la struttura presenta qualche elemento di novità, che riflettono l'avvio del percorso istruttorio del nuovo ciclo delle politiche di coesione 2021-2027, che ha visto il Nucleo fortemente impegnato in corso d'anno.

Il testo è suddiviso in sei capitoli.

Il primo (Sistema Nazionale di Valutazione e Rete dei Nuclei) informa sullo svolgimento del mandato elettivo del Nucleo: ideazione, impulso e attuazione di iniziative per migliorare le



capacità di valutazione e di programmazione delle Amministrazioni, principalmente attraverso il coordinamento del SNV, l'aggiornamento sistematico dell'Osservatorio dei processi valutativi e il raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione, nel cui ambito sono state realizzate in modalità collettiva diverse rassegne valutative.

Il secondo (Analisi valutative e sostegno delle politiche di sviluppo territoriale) illustra i criteri di scelta delle attività valutative avviate nel quadro dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 e in ambiti settoriali con rilevanti impatti sullo sviluppo territoriale, muovendo dai primi risultati emersi dagli interventi realizzati nelle politiche di coesione nel ciclo di programmazione 2007-2013 e in quello 2014-2020 in corso; fra tali ambiti si segnalano le politiche integrate per le aree interne, per lo sviluppo urbano sostenibile e in settori elettivi della politica di coesione come innovazione ed imprese, sviluppo e mobilità sostenibile nei contesti urbani, risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica, innovazione sociale, misure per l'autoimpiego e per le imprese (con particolare riferimento al Mezzogiorno).

Il terzo (Misurazione, trasparenza e monitoraggio civico) espone le attività del Nucleo dirette alla misurazione dei risultati delle politiche di coesione attraverso il potenziamento del sistema degli indicatori statistici e l'avanzamento dell'iniziativa OpenCoesione, che rappresenta anche il portale unico nazionale per la trasparenza richiesto dal Regolamento UE 1303/2013. L'iniziativa è focalizzata sulla pubblicazione in formato aperto di dati sui progetti finanziati da risorse della coesione per promuovere la conoscenza delle politiche e un corretto uso delle informazioni per l'analisi e la valutazione ed è accompagnata da una consolidata esperienza di monitoraggio civico a partire dal percorso didattico "A Scuola di Open Coesione", diretta agli studenti delle scuole superiori.

Il quarto (Sostegno tecnico alla preparazione della politica di coesione 2021-2027) è stato inserito in questa Relazione per documentare l'impegno profuso dal Nucleo durante il 2019 nell'istruire i contenuti di merito – e nel presentarli al confronto con gli attori partenariali - dei cinque ambiti tematici in cui le proposte della Commissione del maggio 2018 hanno articolato gli interventi del prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali; inoltre vi si dà conto del sostegno prestato al Dipartimento nel negoziato sull'insieme delle proposte regolamentari presentate dalla Commissione a partire dal maggio 2018 e, sugli indicatori comuni e sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, anche con riferimento alla simulazione degli impatti finanziari di diversi criteri di allocazione delle risorse comunitarie fra categorie di Paesi e di Regioni.

Il quinto (Sostegno tecnico alle politiche di coesione 2014-2020) documenta il supporto prestato dal Nucleo alla verifica intermedia del *Performance Framework* dei Programmi Operativi 2014-2020 e all'assegnazione finale delle connesse quote di riserva, nonché a taluni ambiti attuativi di pertinenza elettiva del Dipartimento (in particolare: impieghi delle risorse FSC, anche in adempimento alle disposizioni di riordino varate con l'art. 44 del cd. "Decreto Crescita" del 30



aprile 2019; Obiettivi di Servizio e Servizi di Cura; strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie; istruttorie in materia ambientale; avanzamento delle “Zone Economiche Speciali” istituite nel Mezzogiorno; riparto territoriale privilegiato delle risorse di bilancio per il finanziamento degli investimenti pubblici; valutazione istruttoria di progetti per assistenza tecnica europea su riforme strutturali).

Infine, nel sesto capitolo (Partecipazione a comitati e contributo a documenti istituzionali) viene documentata l’attività del Nucleo in sedi istituzionali internazionali (OCSE) e nazionali (essenzialmente Comitati di Sorveglianza di Programmi Operativi e gruppi di lavoro interistituzionali), nonché l’apporto alla stesura di documenti ufficiali.

Prospettive per l’anno in corso

L’attività del Nucleo è proseguita e proseguirà su questi ambiti tematici nell’anno 2020 in corso in cui il dirompere della pandemia e le conseguenti azioni di risposta governative basate sul distanziamento sociale hanno comportato un riordino delle sue modalità operative, con il ricorso a forme di lavoro agile e incontri a distanza durante il primo semestre dell’anno.

Il Nucleo ha continuato ad animare le attività nell’ambito della Rete dei Nuclei e del SNV (concentrate in questa fase nel supporto all’utilizzazione delle valutazioni nella predisposizione dei Programmi Operativi Regionali 2021-2027, rilevazioni dell’Osservatorio sui processi valutativi, ecc.), ed è impegnato nell’avvio di nuove valutazioni ed a contribuire al percorso ascendente dell’Accordo di Partenariato 2021-2027 e al negoziato sulle proposte regolamentari che, a partire da maggio 2020, sono state integrate con le iniziative con cui la Commissione ha inteso dare risposta allo *shock* pandemico. Le previsioni di utilizzo della dotazione finanziaria del bilancio dell’Unione e l’integrazione delle priorità di intervento pongono per il futuro particolare enfasi sulle politiche sanitarie e sugli interventi strutturali di risposta alla crisi, nonché l’intensificazione dell’azione sui processi di digitalizzazione sociale ed economica e verso gli obiettivi collegati al Green Deal europeo anche nelle politiche di coesione pur mantenendosi gli obiettivi propri di riduzione dei divari socio-economici territoriali.

In particolare, nel corso dell’anno il Nucleo proseguirà nel sostegno al negoziato sui regolamenti europei, sulla preparazione della programmazione 2021-2027, nell’avanzamento del Piano delle valutazioni e nel supporto alle attività istituzionali del DPCo; inoltre opererà per rafforzare le basi informative a supporto dell’analisi delle politiche territoriali.



1 SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE E RETE DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE

1.1 Coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione e raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione

La realizzazione delle valutazioni, richiesta dai regolamenti comunitari con l'obiettivo principale di ottenere apprendimenti utili all'azione e alla discussione partenariale per migliorare le politiche, è sostenuta dalle attività di orientamento e sostegno del *Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione* (SNV), coordinato dal NUVAP, e della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (Rete dei Nuclei)¹.

Durante il 2019, il NUVAP ha:

- assicurato il raccordo delle attività della Rete dei Nuclei;
- orientato le attività del SNV su "Osservatorio dei processi valutativi" previsto dall'AP 2014-2020²; animazione del dibattito sulla politica di coesione in base ai risultati di studi e valutazioni; confronto tecnico sul ruolo della valutazione e della conoscenza nel prossimo periodo di programmazione.

Il raccordo della Rete dei Nuclei

Nel 2019, il NUVAP ha esercitato la funzione di raccordo della Rete dei Nuclei operando su sei famiglie di attività:

- guida della definizione di uno strumento condiviso di auto-rilevazione della partecipazione dei Nuclei alla Rete (una griglia per la raccolta di informazioni ad integrazione della già condivisa nel 2015 "Guida alla stesura delle relazioni annuali al DIPE"). Tale strumento è stato elaborato in Rete allo scopo di dare evidenza all'impegno e alla partecipazione di

¹ Il lavoro di SNV e Rete è sostenuto dal Progetto ASSIST (Azioni di Sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione) a valere sul PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 (PON GOV). Durante il 2019, il NUVAP, in collaborazione con l'Autorità di Gestione (AdG) del PON GOV, ha attivato alcune delle risorse del progetto ASSIST, costituendo un team di lavoro (team ASSIST) che ha reso possibile un'espansione delle azioni di sistema di SNV e Rete a supporto delle Amministrazioni coinvolte nella politica di coesione, dei partenariati e dei valutatori.

² Vedi paragrafo 1.2.



ciascun Nucleo alla Rete e di incoraggiarne la descrizione di quanto investito in termini di risorse e attività³;

- osservazione sistematica della partecipazione dei Nuclei delle Regioni alla Rete e della consistenza e funzionalità dei Nuclei;
- supporto alla compilazione della Relazione Annuale di Attuazione (RAA) dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2014-2020 per le sezioni riguardanti le attività valutative: un incontro di rete (14 marzo 2019) si è incentrato sui contenuti valutativi da valorizzare per la RAA;
- avvio dell'attività collettiva per la produzione di un documento di Rete sugli apprendimenti dalle valutazioni e di sei rassegne valutative;
- supporto alle valutazioni ed alla riflessione organizzata sugli indicatori attraverso l'opera di Gruppi di lavoro composti da Nuclei, rappresentanti delle Amministrazioni e valutatori: Valutazione delle Politiche attive del lavoro; Monitoraggio e valutazione integrati per la sostenibilità ambientale; Monitoraggio e valutazione delle prassi di innovazione sociale; Indicatori e policy. A questi gruppi si sono aggiunti nel corso dell'anno tre Gruppi ad hoc costituiti per realizzare le rassegne valutative;
- animazione del dibattito interno su questioni di interesse dei Nuclei, attraverso 7 incontri realizzati in presenza, assicurando anche la possibilità di partecipare online⁴.

La gran parte dei Nuclei, attraverso i referenti di Rete⁵ o altri componenti, ha partecipato alle attività descritte. Nel seguito, si espongono i risultati dell'osservazione delle attività dei Nuclei e dell'attività collettiva di elaborazione di apprendimenti dalle valutazioni.

³ Lo strumento è stato presentato nella sua prima bozza in un incontro dedicato il 6 maggio 2019 e successivamente commentato a distanza, revisionato e licenziato nell'incontro di Rete del 10 ottobre.

⁴ Programmi, materiali e presentazioni sono disponibili alla pagina web <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/assist/>.

⁵ Il "referente di Rete", figura prevista dall'Accordo di Partenariato, è incaricato in ciascun Nucleo di curare il raccordo tra singolo Nucleo e Rete: costituisce per la Rete un riferimento operativo e si attiva per diffondere all'interno del proprio Nucleo informazioni rilevanti nel merito delle attività di Rete. Si tratta di un soggetto attivo nel Nucleo, impegnato nelle attività tecniche (il Responsabile, un Componente, un Esperto della Segreteria tecnica - esterno o interno all'amministrazione) e non è assimilabile alla figura di un referente amministrativo. Il "referente di Rete" viene indicato al NUVAP.



Osservazione delle attività dei Nuclei

Nel 2019 tutti i Nuclei regionali sono risultati operativi⁶. Da una analisi dei dati a disposizione della Rete al 30.09.2019, i Nuclei regionali risultano costituiti complessivamente da 222 componenti, di cui 144 interni all'Amministrazione (65 per cento) e 78 esterni (35 per cento). Di questi, circa la metà dei componenti (110) è cambiata rispetto al 2015 e solo 160 componenti risultano impegnati in modo prevalente nelle attività proprie dei Nuclei. I Nuclei regionali sono variamente collocati nelle Amministrazioni:

- 5 Nuclei sono incardinati in Dipartimenti, Uffici di Presidenza Regionale o presso la Direzione di Giunta Regionale;
- 9 Nuclei presso Dipartimenti, Settori o Servizi di Programmazione, variamente denominati;
- 5 Nuclei all'interno di Dipartimenti o di Servizi legati a specifici settori di *policy*.

La maggior parte delle Amministrazioni ha investito su figure di responsabilità o di coordinamento del Nucleo, dedicate in modo esclusivo, quindi distinte dai responsabili di settore in cui il Nucleo è incardinato.

Produzione collettiva di apprendimenti dalle valutazioni

Durante il 2019, la Rete dei Nuclei ha riconosciuto l'opportunità di valorizzare le conoscenze raccolte attraverso l'iniziativa SNV "Osservatorio dei processi valutativi", mettendole a disposizione delle Amministrazioni e del partenariato in modo da favorire la possibile valorizzazione di apprendimenti durante la fase di avvio del confronto partenariale sul 2021-2027, nell'intento di contribuire a decisioni più consapevoli, punti di vista più precisi, confronti partenariali e negoziali più efficaci.

Pertanto, la Rete dei Nuclei, con il raccordo del NUVAP, si è impegnata in un lavoro collettivo finalizzato a cumulare la conoscenza emersa dalle valutazioni attorno ad alcune domande rilevanti per la discussione corrente sulla politica di coesione, realizzando sei rassegne valutative tematiche a partire dai seguenti macro quesiti:

1. Quali interventi per contrastare lo svuotamento dei territori e l'impoverimento di risorse e capitale umano?

⁶ Il Nucleo della Regione Marche, non operativo nel 2018, è stato riavviato nel corso del 2019. Il Nucleo della Regione Siciliana, da un biennio attivo solo con componenti interni all'amministrazione, è andato nuovamente a regime a partire dal mese di settembre 2019. Altri Nuclei, come quelli delle Regioni Campania, Abruzzo e Puglia, hanno operato con personale ridotto, in attesa di selezione di personale con expertise di valutazione e/o di riorganizzazione interna. Non sono prese in considerazione le Province di Trento e Bolzano, non ricomprese nel riparto di fondi per il funzionamento dei Nuclei ex *lege* 144/1999.



2. Cosa dobbiamo cambiare nelle politiche di gestione del territorio fisico (prevenzione rischio idrogeologico)?
3. Cosa continuare o cambiare nelle iniziative di sostegno all'innovazione di impresa?
4. Come costruire efficaci strumenti di *policy* a base territoriale?
5. In che misura e con quali modalità le politiche attive del lavoro aiutano le persone a trovare lavoro?
6. Quali le caratteristiche chiave dell'innovazione sociale e le principali condizioni che ne favoriscono lo sviluppo?

Il lavoro di Rete per realizzare le rassegne in modalità collettiva è stato rilevante: ha coinvolto per diversi mesi 70 persone di 23 diverse organizzazioni (tra Nuclei e presidi tecnici) che hanno operato con metodi elaborati *ad hoc*, sia per la lettura critica di oltre 80 valutazioni e studi, sia per organizzare e gestire collettivamente le fasi della costruzione delle rassegne. Il lavoro è stato svolto in presenza e in remoto, utilizzando vari strumenti, tra cui gli incontri di Rete, la costituzione di gruppi di lavoro *ad hoc*, e il pieno utilizzo della piattaforma informatica dedicata al lavoro di Rete (retedeinuclei.it). L'esperienza ha segnato un deciso passo in avanti verso la capacità sistemica di creare presupposti per l'utilizzo della conoscenza valutativa.

Notevole è stato l'interesse di amministrazioni e partner per i contenuti conoscitivi che ne sono scaturiti. Il NUVAP ha presentato le evidenze emerse da questo lavoro alla Riunione annuale di riesame (RAR) 2019.⁷ Le evidenze sono anche confluite nell'Allegato alla Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate al DEF 2020, al quale si rimanda⁸. I Gruppi e alcuni singoli Nuclei hanno, poi, presentato le evidenze anche in ulteriori sedi di discussione a livello nazionale e regionale. I temi affrontati nelle sei rassegne sono richiamati di seguito.

- 1) *Squilibri territoriali e interventi per contrastare lo spopolamento*
- 2) *Prevenzione del rischio idrogeologico*
- 3) *Innovazione d'impresa*
- 4) *Strumenti territoriali*
- 5) *Politiche attive del lavoro*

⁷ http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/2019_11_07_NUVAP_DOC-Rete-RAR2019_Casavola_Tagle__.pdf

⁸ Cfr. Paragrafo III.2 La valutazione, pagg-96-99

http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2020/DEF_2020_Allegato_COESIONE.pdf



6) *Innovazione sociale*

Attraverso tale lavoro collettivo la Rete ha mostrato di essere capace, sulla base del raccordo svolto dal NUVAP, di realizzare prodotti utili alle Amministrazioni e all'intera comunità che si occupa di politiche di coesione. Si tratta, da una parte, di una conferma della validità del lavoro di consolidamento svolto negli anni ed intensificato nel corso del 2019, dall'altra, di una base per perseguire ulteriori obiettivi di sostegno per le Amministrazioni e i loro partenariati.

Il coordinamento del SNV

Il NUVAP, nella sua responsabilità di coordinamento del SNV, oltre alle attività dell'“*Osservatorio dei processi valutativi*” previsto dall'AP 2014-2020⁹, ha operato su: a) l'animazione del dibattito sugli esiti della politica di coesione; b) il raccordo con le attività dell'*Evaluation Network*¹⁰ e dell'Unità di Valutazione della DG Regio (CE); c) la conduzione dell'iniziativa “Valutazione Locale”¹¹.

a) Nel 2019, il NUVAP ha organizzato quattro incontri del SNV¹², cui sono invitate le Amministrazioni coinvolte nella Politica di Coesione, i Nuclei di valutazione, i presidi tecnici (ad esempio, l'ANPAL), i valutatori e il partenariato economico e sociale. Oltre ad essere un'occasione di discussione sull'andamento dei processi valutativi, gli incontri hanno costituito un primo luogo di dibattito su quanto si può apprendere dalle valutazioni, sulla base, da una parte, di presentazioni dei risultati preliminari delle rassegne valutative realizzate dalla Rete dei Nuclei, e, dall'altra, della divulgazione dei risultati dei lavori di analisi svolti dal NUVAP su ricerca e innovazione e investimenti in tema di natura, cultura, turismo¹³.

b) Gli incontri del SNV hanno costituito un'occasione di condivisione sugli esiti del confronto tecnico in sede di *Evaluation Network* sugli indicatori di output e di risultato per il 2021-2027,

⁹ Vedi paragrafo 1.2.

¹⁰ L'*Evaluation Network* è un gruppo di lavoro permanente, incaricato di approfondire e discutere tutte le questioni legate all'impianto di monitoraggio-valutazione-trasparenza delle politiche di coesione, coordinato dall'*Evaluation Unit* della DG REGIO della Commissione Europea a cui partecipano rappresentanti esperti di tutti gli Stati Membri. In tale sede l'Italia è rappresentata dal NUVAP.

¹¹ La valutazione locale è una ricerca originale sugli esiti di interventi pubblici sovra-locali svolta a servizio di un attore radicato in un territorio (o di una coalizione locale). Tale ricerca è finalizzata ad esprimere un giudizio, a sua volta funzionale a decisioni. Il punto di vista degli attori locali dà forma alla valutazione: ne definisce domande, oggetti, ambito territoriale di indagine, criteri di giudizio.

¹² I materiali degli incontri del SNV sono disponibili alla pagina:
<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/assist/>

¹³ Si vedano paragrafi 2.4 e 2.5.



considerata anche l'attività del Gruppo della Rete su Indicatori e Policy¹⁴. Il NUVAP ha inoltre promosso la produzione di quattro poster su valutazioni svolte in Italia nell'ambito dell'ottava *Conference on the Evaluation of Cohesion Policy "Investing in Our Shared Future"*¹⁵.

c) L'AP 2014-2020 richiede che i Piani delle valutazioni dedichino risorse alla valutazione locale ed evidenzia la *"... necessità di avere più tipologie di valutazione ... da diversi punti di vista: quello del programmatore, quello dei beneficiari, quello del territorio. In particolare dovranno essere considerate risorse finalizzate anche a consentire valutazioni locali, cioè commissionate direttamente o con il coinvolgimento effettivo di soggetti del territorio."* Ulteriore importanza assumerà la valutazione locale nel periodo di programmazione 2021-2027: una delle priorità (Obiettivo di policy 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini) è, infatti, concentrata sugli strumenti territoriali. Il NUVAP è partito da una riflessione collettiva, svoltasi nell'ambito del primo incontro SNV del 2019¹⁶, condividendo le posizioni negoziali sui regolamenti dei fondi comunitari per la Coesione per il periodo 2021-2027 in tema di strumenti territoriali, e ha avviato nel corso del 2019 un'attività di *scouting* volta a identificare valutazioni locali da condurre secondo una delle due modalità identificate:

- valutazioni pilota, individuate, disegnate e svolte direttamente all'interno dell'iniziativa di valutazione locale, da realizzare attraverso il progetto SI.VALUTA (a valere sul PON GOV¹⁷);
- valutazioni cosiddette "facilitate", cui, attraverso interazioni con Nuclei e Amministrazioni, il NUVAP offre il proprio sostegno alle Amministrazioni regionali per individuare e condurre valutazioni locali.

1.2 Osservatorio dei processi e le attività di valutazione

L'AP 2014-2020 prevede, tra le attività del SNV, la costituzione di *"un osservatorio sistematico dei processi di valutazione e un presidio sull'attuazione dei Piani delle Valutazioni (PdV) attraverso la ricognizione periodica delle attività valutative in corso e realizzate nelle Amministrazioni centrali e regionali (anche attraverso una piattaforma tecnologica di rilevazione online)"*.

¹⁴ Vedi paragrafo 3.1.

¹⁵ I materiali sono consultabili:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/conferences/cohesioneval2019/#6

¹⁶ Strumenti e attori territoriali nella politica di coesione: regole, esperienze e valutazione (<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/home-2/sistema-nazionale-di-valutazione-strumenti-e-attori-territoriali-nella-politica-di-coesione-regole-esperienze-e-valutazione-23-gennaio-2019/>).

¹⁷ Si veda paragrafo 2.1.



L'osservazione sistematica ha il fine di stimolare le pratiche valutative e renderle atte a rispondere ai mandati regolamentari e, soprattutto, a soddisfare le esigenze conoscitive delle Amministrazioni e dei Nuclei, dei partner istituzionali, del partenariato economico-sociale e del pubblico in generale. Ha, pertanto, il fine di fornire conoscenza sui processi valutativi ai soggetti coinvolti nella produzione e nell'utilizzazione delle valutazioni. Il NUVAP ha svolto questa funzione presentando i risultati delle ricognizioni in occasione di due incontri SNV¹⁸ e uno di Rete.¹⁹

L'osservazione riguarda sia le fasi che rientrano nella responsabilità dell'Amministrazione (ad esempio, la decisione su cosa valutare e quando, gli aspetti istituzionali e organizzativi, la protezione della terzietà dei team di valutazione, la diffusione dei risultati conoscitivi), sia quelle cui corrisponde una responsabilità dei *team*, interni o esterni, di valutazione (ad esempio, il rigore nella ricerca o la fruibilità dei prodotti delle valutazioni).

Nel 2019, il NUVAP, nella sua funzione di coordinamento del SNV e con il supporto del progetto ASSIST, ha realizzato una ricognizione dei processi valutativi in continuità con quelle condotte nel 2018, diffondendone i risultati in incontri del SNV e della Rete. Dopo avere integrato i risultati delle tre ricognizioni, li ha messi a disposizione tramite un *database* pubblico a con dati FAIR (*Findable, Accessible, Interoperable, Reusable*).²⁰

La ricognizione 2019 è stata condotta attraverso un'indagine *online* (il questionario includeva una combinazione di domande a risposta chiusa e domande a risposta aperta). Vi hanno partecipato, con il supporto dei Nuclei, 34 Amministrazioni coinvolte nella politica di coesione (le 19 Regioni, le due Provincie Autonome, le Amministrazioni centrali titolari di PON e alcune Amministrazioni centrali titolari di progetti a valere sul PON GOV 2014-2020). Le domande riguardavano i processi valutativi in preparazione (quelli non ancora iniziati, ma per cui ci sono già in essere attività come l'individuazione di domande valutative, le analisi pre-valutative sugli interventi da valutare, la selezione dei valutatori, ecc.), quelli in corso (per cui sono iniziate le attività di ricerca) e quelli completati (per cui le attività di ricerca sono culminate nella produzione di rapporti finali e sono concluse).

Attraverso le ricognizioni il NUVAP ha raccolto informazioni su 289 attività, di cui 236 valutazioni, tra completate (85), in corso (83) o in preparazione (68) riferite al periodo gennaio 2016-marzo 2019 e 53 studi ed analisi (di cui 34 analisi settoriali e 13 analisi sull'attuazione). Sebbene alcuni

¹⁸ Le presentazioni sono disponibili agli indirizzi <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/sistema-nazionale-di-valutazione-diventare-una-politica-basata-sulla-conoscenza-23-ottobre-2019/> e <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/home-2/sistema-nazionale-di-valutazione-costruire-e-usare-evidenze-per-la-politica-di-coesione/>.

¹⁹ <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/rete-dei-nuclei-conoscenze-per-le-politiche-di-coesione-contributi-della-rete-18-luglio-2019/>

²⁰ I database sono disponibili all'indirizzo <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/scopri-i-database-delle-rilevazioni-aggiornamento-del-31-luglio-2019/>



temi, in particolare quelli ambientali, risultino ancora poco indagati, queste valutazioni rappresentano un grande patrimonio di conoscenze, cui è già stato possibile durante il 2019 attingere, ad esempio per realizzare le rassegne valutative curate dalla Rete dei Nuclei²¹.

I processi valutativi hanno generato 144 rapporti di valutazione e 130 altri prodotti (come *set* di indicatori, database, strumenti per la disseminazione, contributi a documenti di programmazione, disegni di valutazione e *inception report*). Tuttavia, alla data della ricognizione solamente circa il 25 per cento di tali prodotti risultava disponibile *online*.

La maggioranza delle valutazioni (127) sono affidate a soggetti di mercato; a queste ne vanno aggiunte 6 affidate ad esperti esterni selezionati dall'Amministrazione che ha poi provveduto a costruire un gruppo di lavoro. Le valutazioni sono svolte da soggetti *in house* in 49 casi. Rilevante è il coinvolgimento dei Nuclei (con o senza supporto di esperti esterni), cui è affidata la realizzazione di 44 valutazioni. In 9 casi, poi, è direttamente l'Amministrazione a farsi carico della valutazione.

Le valutazioni affidate a soggetti esterni (attraverso società, singoli esperti esterni o soggetti *in house*) assorbono risorse non particolarmente ingenti: circa 44,4 milioni di Euro. Se si guarda esclusivamente alle valutazioni affidate attraverso gare per l'affidamento di servizi, si osserva che esse assorbono risorse molto inferiori rispetto a quelle che le Amministrazioni vi avevano appostato: l'ammontare complessivo delle economie da ribassi di gara è del 41,4 per cento dell'ammontare complessivo delle basi d'asta. Una così elevata incidenza dei ribassi (che arrivano fino al 60 per cento) richiede una riflessione collettiva sullo stato del mercato e impone alle Amministrazioni e ai Nuclei un presidio attento della qualità delle valutazioni. Tale presidio è quasi sempre affidato a *steering group* ai quali partecipano sempre (tranne che in un solo caso) soggetti interni all'Amministrazione. Solo in una minoranza dei casi (circa il 40 per cento), lo *steering group* include anche soggetti esterni insieme a quelli interni all'Amministrazione. Anche in questo compito i Nuclei appaiono coinvolti, sia in *steering group*, sia perché responsabili direttamente della supervisione della singola valutazione.

Le Amministrazioni coinvolgono il partenariato economico e sociale sia nelle fasi iniziali (ad esempio, scelta degli interventi da valutare, individuazione delle domande di valutazione), sia nella restituzione dei risultati. Rimane tuttavia da compiere uno sforzo significativo, posto che sono ancora numerose le valutazioni per cui non c'è stato alcun coinvolgimento partenariale.

²¹ Si veda paragrafo 1.1.



2 ANALISI VALUTATIVE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE

2.1 Le valutazioni per l'Accordo di Partenariato 2014-2020

Con l'avvicinarsi della fine del periodo di programmazione coperto dall'AP 2014-2020 si stanno manifestando, in vari campi dell'economia e della società, i risultati degli interventi riconducibili alle politiche di coesione. La disponibilità di informazioni sugli effetti, più e meno diretti, della politica in corso consente di avviare valutazioni a varie scale, in più ambiti tematici e oggetti di intervento. La finalità principale consiste nell'acquisire e rendere disponibili sia informazioni di interesse generale sul grado di raggiungimento degli obiettivi che si perseguono con le risorse della Coesione, sia indicazioni rivolte ad un pubblico specialistico di attuatori e gestori dei fondi, circa le condizioni ed i meccanismi che consentono o ostacolano tale raggiungimento.

La valutazione delle politiche di coesione ha i suoi committenti nelle autorità pubbliche centrali e soprattutto regionali che finanziano e gestiscono programmi di sviluppo. Il NUVAP sostiene tali autorità nello svolgimento delle attività valutative fornendo loro supporto tecnico, orientamento e indirizzo e agevolando, diffondendo e condividendo pratiche e metodi con le modalità descritte nei paragrafi precedenti. In aggiunta, lo stesso NUVAP svolge direttamente attività di valutazione, adottando, in questo caso, una prospettiva nazionale più ampia che nessun soggetto gestore di programma, sia esso tematico o territoriale, può assumere.

Nell'impostare tale attività, un primo aspetto da considerare è quello della numerosità delle tematiche, linee di intervento e di *policy* che meriterebbero di essere valutate, e che perciò potrebbero essere oggetto di indagine, a fronte delle disponibilità di risorse umane e di tempo/uomo. Per gestire tale sproporzione fra quesiti di interesse e risorse a disposizione della valutazione, e massimizzare l'efficacia di un'attività necessariamente parziale, il NUVAP, da un lato si è dato chiari criteri di priorità e di metodo nel programmare tale attività di valutazione; dall'altro, ha attivato un progetto di sostegno finanziato dal PON GOV 2014-20 diretto a rafforzare e ampliare la gamma delle competenze a disposizione.

I criteri generali adottati dal NUVAP, d'accordo con il DPCoe, per guidare la selezione di temi e oggetti di valutazione sono:

- la focalizzazione dei quesiti valutativi sugli esiti ed i risultati delle politiche realizzate;
- il bilanciamento nella copertura delle aree tematiche di intervento della politica di coesione;
- la centralità di problemi di rilevanza sistemica, da esaminare con una prospettiva nazionale e comparativa;



- la rilevanza che le questioni e le domande selezionate hanno nel dibattito pubblico, anche al di fuori degli ambiti più specialistici di osservazione.

Per dare applicazione concreta a tali criteri ed obiettivi, il NUVAP ha stabilito un percorso per l'individuazione di progetti di valutazione, che mira a far emergere, fra le molte proposte di valutazione esplorate, le più meritevoli di essere perseguite con le risorse a disposizione. Tale percorso prevede come primo passo un'attività, condotta internamente al NUVAP, di analisi dei dati di monitoraggio della politica di coesione, che consenta di apprezzare la rilevanza effettiva dell'ambito tematico o dell'oggetto di valutazione, nonché le sue caratteristiche salienti. Tale analisi si basa principalmente sui dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio del MEF-IGRUE pubblicati nel portale OpenCoesione. Oltre all'analisi dei dati attuativi, lo sviluppo dell'idea di valutazione e la definizione del relativo perimetro passano anche attraverso la ricostruzione delle valutazioni intraprese o programmate nei rispettivi Piani delle valutazioni dalle diverse autorità di gestione nell'ambito tematico di interesse²².

La progettazione di dettaglio delle attività di valutazione richiede, per le idee che abbiano passato con successo il primo vaglio, un confronto strutturato con *partner* ed esperti del campo di intervento verso cui la valutazione rivolge la sua attenzione, che può assumere anche la forma della c.d. "conferenza di valutazione"²³. Tali confronti sono stati in genere organizzati nella forma di incontri di discussione partenariale a porte chiuse, in cui i referenti del NUVAP per le diverse valutazioni da avviare presentano il contesto, la motivazione, e le domande di interesse della valutazione in cantiere ad un *panel* selezionato di esperti. Tale gruppo comprende in genere da 10 a 20 figure scelte in quanto rappresentanti di categorie di beneficiari attesi degli interventi o delle politiche da valutare, ovvero per le conoscenze originali che a tale dibattito possono recare, in qualità di attuatori nella filiera delle politiche o di studiosi delle politiche stesse.

La realizzazione delle attività di valutazione così programmate è assicurata dal progetto SI.VALUTA (*Sistemi di supporto alla Valutazione delle politiche di coesione*) - ammesso a finanziamento sul PON GOV nel luglio 2018. Il progetto mira a rafforzare l'efficacia delle politiche di coesione attraverso:

- il miglioramento nella qualità, pertinenza e rilevanza della valutazione dei loro effetti;

²² Per tale attività si attinge ai dati dell'Osservatorio della Rete dei Nuclei descritto al precedente par. 1.2.

²³ La conferenza di valutazione è una tecnica di ricerca per le politiche pubbliche finalizzata ad approfondire le conoscenze su un determinato strumento di policy e a mettere a valore, in modo intenzionale, il dialogo orizzontale tra ideatori, attuatori, studiosi e valutatori. I partecipanti, facilitati da un conduttore, sono invitati a condividere le proprie conoscenze e esperienze sulla policy e a identificare nuovi apprendimenti da mettere al servizio delle proprie pratiche e quindi della politica pubblica oggetto della valutazione.



- l'ampliamento della base conoscitiva sulle cause e configurazioni dei fenomeni di interesse e sui meccanismi sociali ed economici che consentono (o ostacolano) il propagarsi degli effetti delle azioni pubbliche.

Oltre alla valutazione dell'AP 2014-2020, tale progetto finanzia un'attività di valutazione dedicata alla Strategia Nazionale per le Aree interne, ed in misura minore altre attività di analisi serventi la programmazione e la definizione delle politiche di coesione. Il progetto SI.VALUTA è coordinato da un Comitato di Indirizzo Tecnico in cui siedono rappresentanti del NUVAP, del DPCoe, dell'Agenzia per la coesione Territoriale (ACT) e dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro (ANPAL), che approva le proposte di valutazione istruite dal NUVAP e le altre attività di analisi cui si è accennato.

Nel corso del 2019 sono state sviluppate da Componenti del NUVAP numerose attività di analisi esplorativa dedicate a specifici ambiti di *policy* propri della politica di coesione, che hanno la potenzialità di evolvere in progetti di valutazione veri e propri²⁴. Le linee di valutazione tematiche che ad oggi si sono concretizzate in progetti di valutazione compiuti e meritevoli di sostegno da parte del progetto SI.VALUTA sono quattro, rispettivamente dedicate a: i) le politiche di ricerca e innovazione, ii) la valorizzazione di Beni Confiscati, iii) il Grande progetto Metro-Napoli, iv) valutazioni locali in tre aree del Mezzogiorno. Coerentemente con il percorso metodologico sopra descritto, nel processo di definizione dei quesiti e della tempistica delle attività di valutazione, sono state condotte analisi sui dati di monitoraggio, preparati documenti di discussione e organizzati specifici incontri di confronto partenariale in cui è stato raccolto il punto di vista di esperti e *stakeholders*.

Nel proseguo si elencano i passaggi principali di ciascun percorso.

1. La valutazione delle politiche di sostegno della ricerca e innovazione nel Mezzogiorno nell'ambito delle politiche di coesione avviene a valle di un'analisi condotta internamente al NUVAP e di un incontro di dibattito finalizzato a porte chiuse (2018), guidato e istruito dal NUVAP, cui ha preso parte un gruppo selezionato di 17 persone scelte fra esperti, imprenditori e operatori della filiera di tali politiche. Il progetto di valutazione pone l'attenzione sulla capacità effettiva degli incentivi alla ricerca e innovazione di innescare processi di innovazione nelle realtà e nei sistemi imprenditoriali, e sulle condizioni che agevolano o ostacolano l'efficacia di tali processi²⁵.

²⁴ Ne sono un esempio le analisi svolte in tema di ricerca e innovazione, sviluppo urbano, innovazione sociale, di trasporto metropolitano o di politiche per la valorizzazione culturale e l'attrattività turistica presentati oltre in questo capitolo.

²⁵ Si veda paragrafo 2.4.



2. La valutazione che ha per oggetto gli interventi di valorizzazione di beni immobili confiscati si giustifica in ragione dell'importanza di tali beni come opportunità di promozione e rilancio per i territori, riconosciuta anche dall'approvazione della Strategia Nazionale in questo ambito²⁶. La valutazione rivolge l'attenzione verso la lunga e ricca esperienza della società consortile Agrorinasce, nata per impulso del Ministero dell'Interno nell'ambito del PON Sicurezza 1994-99, si è occupato di recuperare ad uso sociale, pubblico e produttivo, il patrimonio confiscato alla camorra in sei comuni ad elevata intensità criminale della Provincia di Caserta²⁷. L'intento è di ricavare indicazioni utili all'attuazione di interventi analoghi nell'ambito delle politiche di coesione, soprattutto in considerazione dei molti rischi e delle molte difficoltà che si frappongono a tale valorizzazione, non ultime quelle legate alla cospicua consistenza numerica dei beni potenzialmente valorizzabili, che costringe l'operatore pubblico all'individuazione di priorità su cui concentrare gli interventi. Dallo studio di tale esperienza sarà possibile raccogliere elementi su come stimare gli effetti degli investimenti nella valorizzazione di beni confiscati sull'economia e la società; sulle scelte operative e le condizioni di contesto che influenzano l'efficacia del procedimento di recupero e valorizzazione di immobili confiscati; sulla sostenibilità della gestione delle attività che vengono svolte dal terzo settore all'interno dei beni confiscati.
3. La valutazione del Grande Progetto della linea Metro 1 di Napoli prosegue un'attività di analisi svolta dal NUVAP tra il 2018 e il 2019²⁸. Essa muove dal riconoscimento della rilevanza dell'opera nell'ambito delle politiche di coesione sia rispetto alle risorse, sia per la complessità dell'iter decisionale e attuativo che ha contraddistinto l'infrastruttura. Si tratta inoltre di un'opera di elevata importanza per il sistema di trasporto urbano e metropolitano partenopeo, che ha prodotto impatti sullo sviluppo di aree della città fortemente differenziate per struttura socio-economica e urbana.
4. Le tre valutazioni locali selezionate analizzano altrettanti casi in cui esistono, in termini più o meno formalizzati, strategie locali, e si chiedono se e quanto le politiche centrali (intenzionalmente o meno) ne rendano possibile (o più difficile) la realizzazione. Le risposte a questa domanda rispondano a un fabbisogno di conoscenza proprio del partenariato locale delle valutazioni, ma anche dei livelli regionali e centrali, contribuendo a comprendere meglio gli effetti concreti dell'intersecarsi delle politiche sovra-locali. I territori presi in

²⁶ Presentata al successivo par. 5.4.

²⁷ Agrorinasce – Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio, società consortile a responsabilità limitata, costituita dai Comuni di Casal di Principe, Casapesenna, S. Cipriano d'Aversa e Villa Literno, nasce nell'ottobre del 1998 con l'obiettivo di rafforzare la legalità in un'area da sempre considerata ad alta densità criminale.

²⁸ Si veda il paragrafo 2.8.



esame sono: il Distretto produttivo di Casarano (LE) in Salento; il sistema territoriale della Via Domiziana e di Castel Volturno (CE); la Locride in provincia di Reggio Calabria. Nei tre casi, le questioni territoriali che in partenza guidano l'indagine sono, rispettivamente, le dinamiche di *backreshoring*, riconfigurazione e ripresa del distretto calzaturiero; la strutturazione della città informale e delle *enclave* di sviluppo; l'infrastrutturazione sociale per lo sviluppo in un'area di rarefazione dell'azione pubblica. In ciascuna area il percorso di valutazione si definirà progressivamente in concorso con partner locali, quali associazioni, imprese del terzo settore e enti locali con cui i contatti sono già attivi da tempo.

Infine, nel corso del 2019 sono avanzate le progettazioni di ulteriori due valutazioni sostenute dal Progetto SI.VALUTA, a partire dalle attività di analisi dei dati di monitoraggio in materia di investimenti in ambito culturale e di auto-imprenditorialità²⁹.

2.2 Sviluppo Urbano Sostenibile

Le attività istituzionali per l'analisi e la programmazione degli investimenti della coesione per lo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) hanno riguardato: (i) il monitoraggio degli investimenti per le città nei PO 2014-2020; (ii) il sostegno alle Autorità di Gestione (AdG) dei programmi nazionali impegnati nello sviluppo urbano (PON Metro e, in misura circoscritta, PON Legalità); (iii) contributi per il Tavolo di partenariato per la programmazione europea 2021-2027 dedicato all'Obiettivo di Policy 5 "Un Europa più vicina ai cittadini" e relativi strumenti territoriali per città, aree interne e altri sistemi territoriali. Nello specifico il NUVAP ha svolto le seguenti attività:

- a. *Monitoraggio e analisi dell'attuazione degli interventi per il SUS nei POR 2014-20*. Nella programmazione regionale, le risorse per il SUS ammontano a oltre 1,6 miliardi di euro e comprendono azioni cofinanziate sia dal FESR che dal FSE (circa 1,14 miliardi nelle Regioni Meno Sviluppate (RMS), 104 milioni nelle Regioni in Transizione (RT) e 350 milioni nelle Regioni più sviluppate (RS)). Considerando le 11 regioni con un Asse del Programma dedicato al SUS, l'avanzamento finanziario al 31 dicembre 2019 risulta in media inferiore alla performance dei POR di cui sono parte, con un livello di impegni rispettivamente pari al 39 per cento contro il 62 per cento dei Programmi nel loro complesso. È forte la disparità territoriale: a fronte di una media del 49 per cento nelle RS, gli impegni nelle due RMS con Asse dedicato arrivano ad appena il 6 per cento. In termini generali, l'analisi condotta conferma alcuni ritardi, costi e difficoltà, ovvero: (i) una lunga gestazione nell'elaborazione strategica; (ii) la spesso eccessiva moltiplicazione dei passaggi

²⁹ Si vedano rispettivamente i paragrafi 2.5 e 2.8.



amministrativi tra i soggetti locali (i Comuni) e gli enti finanziatori e/o controllori; (iii) l'individuazione di progetti per opere pubbliche con tempi di progettazione tecnica dilatati rispetto alle previsioni; (iv) i limiti nella capacità di alcune amministrazioni locali, anche per la carenza di personale e di professionalità tecniche; (v) e, infine, alcuni costi amministrativi e temporali indotti da una troppo rigida e complicata applicazione del concetto di *integrazione* nelle strategie di progetto.

- b. *Ricostruzione finanziaria e tematica delle risorse della coesione per città e territori nella programmazione 2014-2020.* Come contributo al citato Tavolo 5 per la programmazione 2021-2027, in collaborazione con il team Open Coesione, è stata condotta un'analisi che ha per la prima volta individuato puntualmente tutte le risorse, comunitarie e nazionali, e i progetti in attuazione per lo sviluppo urbano e territoriale. Il perimetro dei progetti, costruito adottando un approccio innovativo, nel suo insieme è pari a 11,7 miliardi di euro (di cui 6,7 miliardi per progetti attivati da strumenti territoriali).
- c. *Collaborazione con l'AdG e le città del PON Metro.* La continua cooperazione tra il NUVAP e l'AdG del PON Metro ha interessato sia l'analisi dei progetti in attuazione, sia la valutazione circa l'eventuale riproposizione del Programma nel 2021-2027. Nell'ambito delle attività del Piano delle Valutazioni del PON, il NUVAP ha organizzato il seminario "*Verso la misurazione dei risultati delle azioni per l'inclusione dei senza dimora*" (Aprile 2019), per favorire un confronto tra i rappresentanti delle città ed altri esperti su interventi per la riduzione dell'emergenza abitativa e per il contrasto alla povertà con un *focus* su azioni per chi è "senza dimora" al fine di far emergere metodi/tecniche di rilevazione e censimento di tali categorie. I risultati di tale confronto sono sintetizzati in un documento allegato alla RAA 2018 del Programma.
- d. *Elaborazione e supervisione Progetto CE/OCSE analisi e valutazione dei fondi progettazione e politiche territoriali.* Il NUVAP ha curato, per il DPCoe, la definizione del progetto *Improvement of the implementation performance and absorption capacity of structural funds at the local level*, approvato e finanziato dalla Commissione Europea (ex-SRSS, da inizio 2020 DG REFORM) e condotto dall'OCSE. Il progetto - in attuazione con la supervisione del NUVAP - analizza l'esperienza dei fondi di progettazione per gli enti locali (con *focus* su Toscana e Campania) e i progetti per città e territori nei POR 2014-2020 (Sardegna e Campania). I risultati saranno disponibili nel 2020, e potranno alimentare la definizione e l'avvio dei progetti per lo sviluppo territoriale nei programmi 2021-2027. È stata anche predisposta una proposta progettuale per il prosieguo delle attività del progetto nel 2021 da sottoporre alla valutazione di DG REFORM nel corso del 2020.



2.3 Strategia nazionale per le Aree Interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), politica nazionale con forte valenza territoriale avviata nel 2012, si prefigge, come noto, di invertire le tendenze demografiche negative che colpiscono rilevanti porzioni marginali (“interne”) del Paese facendo leva sul miglioramento della qualità dei servizi essenziali di cittadinanza e sulla rivitalizzazione di filiere produttive legate alle specificità del territorio, stimolando la capacità di realizzare nuovi percorsi di innovazione e favorendo lo sviluppo e l’occupazione³⁰.

Nel corso del 2019, proseguendo l’intenso lavoro avviato negli anni precedenti³¹ e in coerenza con i compiti affidati al NUVAP dall’art.3 del DPCM 19 novembre 2014, sono proseguite le seguenti attività:

- analisi *ex ante* dei documenti di programmazione d’Area al fine di valutare la solidità della proposta progettuale (strategica, tecnica ed economica) e di fornire indicazioni per il suo miglioramento, soprattutto con riferimento alla valorizzazione delle risorse culturali e del turismo³²;
- analisi *ex ante* delle forme di associazionismo intercomunale per la verifica del rispetto del requisito richiesto dalla SNAI³³ ai fini della stipula dell’Accordo di Programma Quadro;

³⁰ Sono 72 su tutto il territorio nazionale le aree su cui è in corso la sperimentazione della strategia, finanziata con risorse nazionali impegnate con leggi di stabilità e di bilancio per un ammontare complessivo pari a 281 milioni di euro a cui si sommano le risorse a valere sui POR FESR, FSE, sui PSR FEASR e sul FEAMP, stimabili in circa 1 miliardo di euro. La legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (Legge di bilancio 2020) ha previsto, inoltre, la costituzione di un fondo a sostegno delle attività economiche, artigianali e commerciali con dotazione di 30 milioni di euro per il 2020, 2021 e 2022. Per l’ampliamento della Strategia sono stati inoltre stanziati ulteriori 130 milioni di euro (a valere su 2021; 2022 e 2023). Per maggiori dettagli si rinvia a <http://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne/>

³¹ Fin dalle fasi iniziali di costruzione della SNAI il NUVAP ha partecipato all’impostazione strategica, alla definizione del metodo e del percorso di programmazione delle singole Strategie d’Area, elaborando analisi territoriali per la prima individuazione dei Comuni candidati a far parte della Strategia.

³² Con riferimento ai temi cultura e turismo, oltre alla *overview* generale delle strategie, sono stati approfonditi alcuni casi specifici, quale quello dell’area archeologica di Altilia in comune di Sepino nell’area del Matese in Molise, partecipando al Comitato di pilotaggio, presieduto dal MIBACT, dell’Accordo di valorizzazione ai sensi dell’Art. 112 del d.lgs 42/2004 e ss. mm. ii.

³³ La verifica in sede istruttoria del requisito di gestione associata di funzioni e servizi è discriminante ai fini dell’ammissibilità delle aree territoriali alla strategia medesima nonché condizione per l’attivazione degli investimenti previsti da SNAI oltre che di efficacia dei relativi interventi.



- analisi del sistema di indicatori di risultato e di realizzazione, per verificarne coerenza, pertinenza rispetto all'obiettivo perseguito e robustezza statistica, formulando, ove opportuno, proposte di revisione di quelli indicati nelle Strategie d'Area;
- impostazione metodologica e lettura periodica di insieme delle scelte strategiche delle Aree secondo tematiche principali di intervento (agricoltura; salute; istruzione; trasporti; ecc.), attraverso una riclassificazione degli interventi basandosi sui risultati attesi. Questa riclassificazione permette di ricostruire e raccontare anche all'esterno le scelte di intervento operate dalle aree;
- analisi degli indicatori del c.d. *Open Kit* aree interne³⁴ e primo avvio, all'interno della Convenzione stipulata con l'Istat³⁵, di una standardizzazione delle modalità di aggiornamento, al fine di agevolare una produzione dei dati sistemica, sottoposta agli standard di qualità dell'Istat, e replicabile con tempistiche coerenti con l'attuazione della Strategia; l'attività ha riguardato principalmente gli ambiti tematici cultura e turismo e gli indicatori pertinenti (numero di visite museali, numero di posti letto, arrivi e presenze turistiche) sono ora disponibili per le aree interne che partecipano alla SNAI e sistematicamente aggiornati³⁶;
- predisposizione dei documenti tecnici finalizzati a sostenere la corretta alimentazione del Sistema Nazionale di Monitoraggio gestito da RGS-IGRUE³⁷, alla cui definizione il NUVAP ha concorso attivamente negli anni precedenti. Nell'ambito del gruppo di Lavoro OpenCoesione sono programmate le prime analisi dell'avanzamento della Strategia a livello nazionale, regionale e delle singole aree che saranno sviluppate nel corso del 2020.

Parallelamente è proseguita l'attività preparatoria di definizione di un sistema di valutazione della SNAI, programmata nell'ambito del Progetto Si.VALUTA che riguarderà sia la Strategia nel suo insieme, sia alcuni specifici casi territoriali³⁸. Nella fase di preparazione della programmazione

³⁴ L'ultimo aggiornamento degli indicatori Open Kit aree interne è disponibile sul sito <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne/>

³⁵ Vedi paragrafo 3.1.

³⁶ I dati elaborati sono confluiti nel contributo "Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del paese", Rapporto sul Turismo italiano, XXIII, ed. 2019, Parte quinta, cap. 5.3, pp. 697-716 (https://opencoesione.gov.it/media/uploads/rapporto-nazionale-turismo_cap-53_preprint.pdf), Vedi par. 2.5.

³⁷ https://opencoesione.gov.it/media/uploads/documento-tecnico-monitoraggio-aree-interne_2018_05_05.pdf

³⁸ Vedi paragrafo 2.1.



2021-2027³⁹ sono stati condotti alcuni approfondimenti sull'impostazione della SNAI e le sue prospettive, utili anche per la preparazione delle valutazioni.

2.4 Innovazione e imprese

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 gli interventi della politica di coesione in tema di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione sono orientati dalle *Strategie di Specializzazione Intelligente*, così come lo saranno nel prossimo ciclo di programmazione (2021-2027). Le *Strategie* (anche dette S3) individuano traiettorie di sviluppo che fanno leva sul potenziale innovativo di specifici settori e ambiti tecnologici; sono aggiornate nel tempo, monitorate nell'attuazione e valutate nei risultati. Per il ciclo di programmazione in corso le S3 rappresentano il quadro strategico esclusivo per il disegno e l'attuazione degli interventi delle politiche di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione⁴⁰.

Le risorse FESR-FSE complessivamente destinate all'OT1 - *Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione* sono significative, trattandosi della dotazione finanziaria più rilevante all'interno del FESR (6 miliardi di euro). Al dicembre 2019 risultano in attuazione progetti per un volume complessivo di 4,8 miliardi di euro, di cui 1,1 miliardi tra infrastrutture per la ricerca e incentivi alle imprese nell'ambito del Programma nazionale dedicato (PON Ricerca e Innovazione - RI), 1 miliardo per incentivi alle imprese nell'ambito del PON Imprese e competitività (IC) e 2,6 miliardi all'interno dei programmi operativi regionali (di cui 1 miliardo riferito a progetti POR delle regioni Mezzogiorno). A tali risorse si aggiungono quelle della politica di coesione nazionale veicolate dal Piano Ricerca e Innovazione del Fondo Sviluppo e Coesione - FSC (525 milioni programmati, progetti in attuazione per 466,6 milioni) e dal Piano Imprese e Competitività FSC che comprende sia il Piano *Space Economy* (risorse programmate: 349,5 milioni, progetti in attuazione per 110 milioni) che i Contratti di Sviluppo (574,2 milioni in attuazione per progetti di R&I).

³⁹ Per una descrizione generale del percorso preparatorio della programmazione 2021-2027 si rinvia al paragrafo 4.4 in questa Relazione, per alcuni elementi di merito si rinvia agli esiti del confronto partenariale su Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" Vedi https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

⁴⁰ L'Italia ha definito ventuno S3 regionali e una "Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente" (SNSI) che ha soddisfatto la condizionalità ex ante per l'OT140. La SNSI ha individuato 5 aree tematiche di interesse, delineate a partire dalle traiettorie previste dalle strategie regionali. I principali veicoli di attuazione della SNSI sono il PON "Imprese e Competitività 2014-2020" (PON-IC) che copre l'intero territorio nazionale, e il PON "Ricerca e Innovazione 2014-2020" (PON-RI), circoscritto al Mezzogiorno. L'attuazione della SNSI è demandata inoltre a piani strategici per area tematica, finanziati dal Fondo di Sviluppo e Coesione (legge di stabilità per il 2015, art. 1, comma 703).



Al fine di impostare un'attività strutturata di valutazione *ex post* dei progetti con carattere di incentivo alle imprese per attività di Ricerca e Innovazione (circa 14.500 progetti che hanno assorbito 3,3 miliardi di euro di risorse pubbliche), nel corso del 2019 il NUVAP ha dato seguito ed approfondito l'attività, avviata nell'annualità 2018, di analisi delle procedure di selezione dei progetti di R&I attivate a livello nazionale e regionale destinate alle imprese del Mezzogiorno. Tale lavoro ha consentito la classificazione in modo standardizzato delle procedure secondo attributi di interesse generale, quali: la modalità di selezione (avvisi/bandi, sportelli, negoziali, miste); il grado di finalizzazione verso settori, ambiti tecnologici, filiere specifici; il tipo di innovazione incentivata (ricerca industriale, sviluppo sperimentale, innovazione) e, non ultimo, i tempi di attuazione delle procedure, dall'avvio del bando (o apertura sportello), all'individuazione delle imprese beneficiarie, all'avvio e fine dei progetti. I risultati di tale analisi sono stati portati dal NUVAP alla discussione del Tavolo partenariale 2021-2027 dedicato all'Obiettivo di Policy 1 – Un'Europa più intelligente. Parallelamente si è proceduto alla definizione dei quesiti valutativi che saranno incentrati sulla capacità effettiva di innescare, attraverso l'incentivo pubblico, processi di innovazione nelle realtà e nei sistemi imprenditoriali, e sulle condizioni che agevolano o ostacolano tali processi e, conseguentemente, l'efficacia dell'azione pubblica.

La valutazione, che sarà condotta dal NUVAP con il supporto del Progetto SI.VALUTA finanziato dal PON GOV 2014-2020⁴¹ e sarà svolta nel corso del 2020, è strutturata su due fasi: la prima interesserà un campione rappresentativo di progetti finanziati nel 2007-2013, per i quali si procederà sia all'acquisizione della documentazione di progetto sia all'indagine diretta presso le imprese. La seconda fase riguarderà il ciclo di programmazione in corso, sarà definita a partire dall'analisi dei dati di attuazione disponibili all'interno del Sistema Nazionale di Monitoraggio e pubblicati sul Portale OpenCoesione e qualificata a partire dalle evidenze via via raccolte nella prima fase della valutazione.

Infine, il NUVAP ha contribuito, con l'ACT, alla messa a punto da parte dell'Istat di una nuova modalità di classificazione delle imprese che, a partire dalla loro propensione alla ricerca e all'innovazione, coglie le traiettorie tecnologiche maggiormente influenzate dai progetti riconducibili alle Strategie di specializzazione intelligente⁴².

⁴¹ Si veda paragrafo 2.1.

⁴² Si veda paragrafo 3.1.



2.5 Valorizzazione degli *asset* naturali e culturali e per l'attrattività turistica

Da circa un ventennio le politiche per lo sviluppo territoriale basate sulla valorizzazione del patrimonio culturale e naturalistico e per l'attrattività turistica rivestono un ruolo centrale nelle agende per lo sviluppo territoriale, trovando nella politica di coesione comunitaria e nazionale una cornice strategica e un importante sostegno finanziario.

Su questi settori di intervento il NUVAP conduce sistematicamente analisi e approfondimenti conoscitivi per promuovere attività di valutazione delle politiche realizzate attraverso programmi, interventi e misure ricadenti in 3 ambiti di investimento:

- tutela e valorizzazione delle risorse naturali, promozione della biodiversità e protezione del patrimonio naturale, principalmente nei parchi naturali e nei "Siti Natura 2000";
- tutela e valorizzazione delle risorse culturali, protezione e conservazione del patrimonio culturale, sviluppo di infrastrutture culturali e incentivi alle imprese per il miglioramento dei servizi culturali e per il sostegno all'industria culturale e creativa;
- filiera turistica in senso stretto, infrastrutture con esplicita finalità turistica e promozione dei servizi di ricettività, ospitalità, accoglienza, marketing e *governance* territoriale, *management* delle destinazioni turistiche e sostegno alle imprese operanti in tali ambiti.

Il *set* degli interventi oggetto di analisi viene costruito attraverso un'apposita metodologia di estrazione dei dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario dei progetti finanziati nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, che vengono inseriti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio e pubblicati sul portale OpenCoesione. Il *data set* dei progetti estratti viene periodicamente aggiornato e pubblicato in formato aperto nella sezione del portale dedicata ad approfondimenti tematici sui progetti in attuazione⁴³.

L'utilizzo combinato di variabili tematiche, territoriali e attuative che caratterizzano gli interventi sostenuti dalla politica di coesione nei tre ambiti, associato ad analisi di tipo testuale e ad altri approfondimenti di natura qualitativa, consentono di apprezzare l'ampia portata conoscitiva dei dati di monitoraggio e di individuare le tendenze di fondo delle politiche pubbliche, anche in vista di ulteriori indagini e ricerche valutative⁴⁴.

⁴³ Vedi https://opencoessione.gov.it/it/opendata/#approfondimenti_turismo_subsection

⁴⁴ Da diversi anni il NUVAP contribuisce al *Rapporto sul Turismo italiano* edito annualmente a cura del CNR-IRISS (<https://www.iriss.cnr.it/rapporto-sul-turismo-italiano/>) e dal 2017 cura il coordinamento la sezione *Istituzioni* dedicata alle politiche pubbliche dove è ospitata l'analisi del NUVAP su "*Il turismo nelle politiche di coesione comunitarie e nazionali*" (Vedi *Rapporto sul Turismo italiano*, XXIII, ed. 2019, Parte quinta, cap.5.1, pp. 655-670), e altri



L'analisi condotta sui dati di monitoraggio al 30 giugno 2019 ha restituito un insieme di oltre 20.000 interventi per un costo pubblico totale di quasi 11 miliardi di euro, di cui oltre il 70 per cento relativo al periodo 2007-2013 e la restante parte relativa al ciclo 2014-2020, con un costo pubblico di 3,1 miliardi di euro e 560 milioni di pagamenti. Per la gran parte si tratta di progetti infrastrutturali (opere e lavori di restauro e recupero di beni, adeguamenti strutturali funzionali all'offerta), ma sono presenti anche interventi immateriali (acquisizione servizi, incentivi e altre forme di sostegno alle imprese di settore).

Per questo insieme di investimenti è stato svolto un approfondimento relativo a 443 musei e similari istituzioni statali e non statali, cui risultano associati circa 700 interventi della politica di coesione per oltre un miliardo di euro. Una specifica declinazione territoriale ha interessato gli investimenti ricadenti nelle Aree Interne individuate nel quadro della omonima Strategia Nazionale (SNAI), per un costo complessivo di circa 770 milioni per circa 2.000 interventi⁴⁵.

A partire da queste evidenze il NUVAP ha avviato l'impostazione di una attività valutativa dedicata ad indagare gli effetti degli investimenti sul settore culturale, che sarà avviata e condotta dal NUVAP con il supporto del Progetto SI.VALUTA finanziato dal PON GOV 2014-2020⁴⁶ nel corso del 2020.

2.6 Trasporto pubblico locale

Attraverso più cicli di programmazione, le politiche di coesione hanno individuato negli investimenti in Trasporto Pubblico Locale (TPL), e nel più generale settore della Mobilità Urbana Sostenibile (MUS), un impulso orientato tanto alla riduzione delle disuguaglianze localizzative e di accessibilità quanto alla tutela dell'ambiente e della salute. La mobilità urbana è una tematica trasversalmente connessa che rinvia allo sviluppo urbano

contributi istituzionali (analisi del turismo nel quadro delle politiche di sviluppo rurale e della pesca a cura del CREA, contributo sulle opportunità di sviluppo del settore per le aree interne del Paese a cura del NUVAP in raccordo con il Comitato tecnico Aree Interne - PCM-DPCoe per cui si rinvia al par. 2.3, contributo sulla spesa pubblica per il turismo basato sui dati dei Conti Pubblici Territoriali a cura del NUVEC-ACT). I contributi al Rapporto Turismo elaborati dal NUVAP sono disponibili sul portale OpenCoesione ai seguenti link:
https://opencoessione.gov.it/media/uploads/rapporto-nazionale-turismo_2019_cap-51_preprint.pdf;
https://opencoessione.gov.it/media/uploads/rapporto-nazionale-turismo_cap-53_preprint.pdf

⁴⁵ L'analisi è confluita nel contributo *Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del paese, Rapporto sul Turismo italiano*, XXIII, ed. 2019, Parte quinta, cap.5.3, pp. 697-716.

⁴⁶ Vedi par 2.1.



integrato (SUS inclusivo), al paradigma della sostenibilità ambientale e alla digitalizzazione della mobilità innovativa (*Smart Mobility*) e che coinvolge numerosi *stakeholder*⁴⁷.

Nel corso del 2019, il NUVAP ha approfondito questa tematica attraverso due principali attività: i) avviando un processo di analisi e monitoraggio dello stato dei cd. *Piani Urbani della Mobilità Sostenibile* (PUMS); ii) proseguendo una specifica attività di valutazione del più rilevante investimento in TPL finanziato dai fondi della coesione, che si prefigge di valutare il *Contributo agli obiettivi di coesione del Grande Progetto Metropolitana di Napoli - Linea 1*⁴⁸.

Il PUMS è uno strumento di pianificazione strategica di medio lungo termine che si propone di perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali. Allo strumento è riconosciuto non solo un ruolo cruciale al fine di promuovere l'efficacia sistemica degli investimenti nel settore, ma rappresenta anche la condizione essenziale per l'accesso ai fondi ordinari⁴⁹ e strutturali⁵⁰ per le Città metropolitane e i Comuni (o le associazioni di Comuni) con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

La ricognizione effettuata ha evidenziato una larga diffusione della cultura della pianificazione sostenibile della mobilità urbana: 146 comuni in 19 regioni si sono attivati nel processo di adeguamento e redazione; si tratta di circa l'80 per cento degli enti obbligati dalla norma che include anche casi in cui vi sono associazioni tra Comuni non obbligati. A fronte di una larga diffusione della pianificazione della mobilità urbana, si osserva tuttavia un livello di maturazione disomogeneo per livello di approvazione del PUMS.

L'attività di valutazione *ex post* del Grande Progetto Metropolitana di Napoli- Linea 1 ha preso le mosse dalle attività di analisi avviate nel 2018 e implementate nel corso del 2019 attraverso la specificazione della principale domanda di valutazione (*Quali effetti ha avuto l'investimento della politica di coesione nella MetroNapoli sullo sviluppo della città di Napoli in termini distributivi e di equità?*) e la conseguente declinazione in quattro ambiti di analisi degli impatti (economici, sugli investimenti urbani, sul disagio economico, sui flussi e sulle popolazioni) del tutto originali rispetto allo stato della conoscenza e ricerca sull'opera. Nel corso del 2019 è inoltre

⁴⁷ Urban Agenda Partnership Urban Mobility, 2019
https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2019_pum_action-plan-brief.pdf

⁴⁸ Per una breve descrizione dell'attività valutativa Vedi paragrafo 2.1.

⁴⁹ I PUM nascono con la legge n. 340 del 2000 (art.22).

⁵⁰ Si veda Orientamento *Annex D* del *Country Report* dell'Italia 2019.



proseguita l'interlocuzione istituzionale con Agenzia delle Entrate⁵¹ che ha consentito di implementare l'analisi degli impatti economici generati dalla migliorata accessibilità locale sui valori immobiliari.

L'analisi valutativa che si svolgerà nel 2020 approfondirà ulteriormente gli impatti generati dall'infrastruttura sul sistema urbano avviando operativamente l'analisi degli impatti sulla dimensione urbana della coesione attraverso l'analisi spaziale della dinamica del disagio⁵² e la specificazione della natura e percezione degli utenti.

2.7 Innovazione sociale

Il tema dell'innovazione sociale (IS) ha assunto valenza strategica nell'ambito della programmazione 2014-2020 in quanto importante occasione per individuare nuovi modelli di intervento per il contrasto delle povertà e della vulnerabilità sociale, per favorire l'inclusione sociale e sperimentare soluzioni ai nuovi bisogni della collettività e a problematiche pressanti per la società. Il carattere innovativo e complesso delle azioni delle Amministrazioni a sostegno di iniziative di IS, valorizzando il contributo dei soggetti della società civile e delle forme di auto-organizzazione all'interno del disegno e dell'attuazione delle politiche pubbliche, ha indotto il NUVAP a proseguire con analisi volte a individuare elementi di criticità nelle sperimentazioni e verificarne la trasferibilità nella programmazione delle politiche di coesione 2021-2027. Tali attività di sono articolate su tre principali linee di seguito richiamate:

- a) *Analisi e monitoraggio dell'attuazione degli interventi per l'IS nei POR 2014-20.* Partendo da una precedente ricognizione della programmazione in materia di IS, è stata condotta una ricognizione sui dispositivi attuativi individuati dalle Amministrazioni. A dicembre 2019, le risorse messe a bando dalle Regioni con i POR FSE 2014-2020 ammontano a circa 200 milioni di euro a cui si sommano circa 49 milioni di euro di operazioni ammesse a finanziamento nell'ambito dell'azione FSE 3.3.1 del PON Metro (pari al 71 per cento della dotazione finanziaria dell'azione). L'ambito prioritario d'intervento è costituito dai servizi di welfare, segue l'inclusione attiva, il sostegno all'economia sociale e creazione di impresa e l'ambito istruzione e formazione. Emergono alcuni fattori di successo, quali il rafforzamento delle reti di collaborazione sui territori, nuove forme di partnership e di

⁵¹ Agenzia delle Entrate, Direzione centrale Servizi Estimativi e Osservatorio Mercato Immobiliare.

⁵² Nell'ambito della propria missione di analisi e valutazione a supporto della politica di coesione e sviluppo territoriale, il NUVAP ha realizzato, sulla base dei dati censuari al 2011, un esercizio di analisi e mappatura del disagio socio-economico nei quartieri delle 14 Città metropolitane italiane utilizzando le cosiddette "*poverty maps*", strumenti analitici da considerare a sostegno di decisioni e interventi di policy.



coinvolgimento dei soggetti del terzo settore e di altri soggetti, creazione di realtà economiche ed occasioni di posto di lavoro, e alcune criticità legate soprattutto alla difficoltà di sperimentare all'interno dei fondi strutturali europei e a questioni amministrative e procedurali (es. coprogettazione).

- b) *Rassegna valutativa sul tema dell'Innovazione sociale.* Il NUVAP ha coordinato il Gruppo di Sostegno alla Valutazione delle pratiche di IS nel lavoro di rassegna valutativa che ha visto attivamente impegnati tre Nuclei, una Amministrazione centrale e due presidi tecnici e ha prodotto 20 note analitiche e un documento di sintesi delle evidenze. Oltre a indagare le caratteristiche, gli elementi principali e le leve che possono favorire lo sviluppo di pratiche di innovazione sociale, il lavoro ha analizzato il ruolo cruciale dell'attore pubblico quale promotore e abilitatore di processi di IS e quali siano gli effetti che queste esperienze producono sul funzionamento delle istituzioni e della società locale. Significativo l'apprendimento istituzionale che queste iniziative possono generare e l'apporto delle organizzazioni della società civile e della comunità al cambiamento delle strutture delle amministrazioni pubbliche verso un'organizzazione meno frammentata e settoriale nelle competenze e nell'offerta di servizi⁵³;
- c) *analisi pre-valutative.* Il NUVAP ha proseguito nell'analisi istruttoria finalizzata a una valutazione sulle strategie di rigenerazione "a uso collettivo" via innovazione sociale di beni pubblici dismessi e/o sottoutilizzati, tema di particolare interesse alla luce delle molte sperimentazioni in corso di riuso di immobili abbandonati che hanno la loro genesi in forme di collaborazione tra cittadini, organizzazioni del Terzo settore, imprese e amministrazioni locali - il tutto a beneficio delle comunità locali. Diversi i nodi ancora da sciogliere a cui la valutazione intende offrire un contributo identificando questioni prioritarie e suggerendo possibili risposte per affrontare la complessità di questa specifica tipologia di progetti.

2.8 Autoimpiego e creazione di impresa: Resto al Sud

Le politiche di coesione da tempo sostengono l'avvio di attività di lavoro autonomo e la creazione di impresa con risorse comunitarie (FESR, FSE, FEASR) e con risorse nazionali (Fondo di Sviluppo e Coesione – FSC). Nel ciclo di programmazione in corso, la nascita e il consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese è uno dei risultati attesi dell'Accordo di partenariato per l'OT 3-

⁵³ Vedi paragrafo 1.1.



Competitività delle PMI (RA 3.5). La dotazione programmatica del FESR associata a tale RA è pari a 825 milioni di euro (comprensiva del cofinanziamento nazionale), di cui oltre il 70 per cento destinato alle regioni meno sviluppate o in transizione e veicolato da programmi regionali (POR) e nazionali (PON Imprese e Competitività; PON Cultura e Sviluppo). Perseguono inoltre lo stesso risultato atteso le risorse del FEASR destinate a promuovere il ricambio generazionale nelle imprese agricole, la loro redditività e la competitività del settore agricolo (misura 6.1), che ammontano ad oltre 900 milioni di euro, di cui il 45 per cento destinato alle regioni del Mezzogiorno. Sono anche da considerare, per analoghe finalità di promozione dell'imprenditorialità, le risorse del FSE (OT 8 Occupazione), in particolare il Fondo di rotazione nazionale *self employment* che destina alle categorie di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro circa 115 milioni di euro a valere sulle risorse dei PON Iniziativa Occupazione Giovani e Sistemi di politiche attive per l'occupazione e dei POR, per l'avvio di iniziative imprenditoriali da parte di giovani NEET.

Da gennaio 2018, attraverso la misura *Resto al Sud* con una dotazione di 1.250 milioni di euro⁵⁴, il FSC sostiene la nascita di attività imprenditoriali avviate da giovani di età compresa tra i 18 e i 45 anni nelle regioni del Mezzogiorno e, dal mese di ottobre 2019, nelle aree del Centro Italia colpite dai terremoti del 2016 e 2017⁵⁵. Le finalità della misura di politica economica consistono nel promuovere imprenditorialità, contenere la disoccupazione, rafforzare il sistema imprenditoriale e contribuire al contrasto dello svuotamento dei territori e dell'impoverimento del Sud e delle aree colpite dai terremoti. Le iniziative imprenditoriali riguardano un'ampia gamma di attività con le sole esclusioni delle attività agricole e del commercio; le agevolazioni sono state successivamente estese anche ai liberi professionisti⁵⁶.

⁵⁴ Delibera CIPE n. 74 del 7 agosto 2017; Delibera CIPE n. 102 del 22 dicembre 2017.

⁵⁵ La misura agevolativa è stata istituita dal Decreto Legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge del 3 agosto 2017, n.123, recante «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno». Con Decreto 9 novembre 2017, n. 174 del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno è stato adottato il Regolamento concernente la misura incentivante «Resto al Sud». I criteri e le modalità di concessione delle agevolazioni sono stati successivamente dettagliati nelle Circolari attuative DpCoe n.33, del 22 dicembre 2017, e n.22 del 27 novembre 2019.

⁵⁶ La gestione della misura è affidata ad Invitalia con il compito di promozione della misura e di svolgimento della procedura di selezione ed ammissione al finanziamento delle domande presentate. Il contributo massimo è di 50.000 euro, nel caso di istanza presentata da più soggetti l'importo massimo del finanziamento è di 200.000 euro. Gli incentivi sono concessi ai sensi del Regolamento de minimis. Le agevolazioni concesse comprendono un contributo a fondo perduto e un finanziamento bancario agevolato, rispettivamente pari al 35 per cento e al 65 per cento dell'investimento ammissibile. Il finanziamento bancario, garantito dal Fondo di Garanzia per le PMI, da restituire in 8 anni e beneficia di un contributo in conto interessi che copre integralmente il costo degli interessi del finanziamento.



Nel dicembre 2019 il NUVAP ha dato avvio all'impostazione di un'analisi valutativa dedicata alla misura: il primo passo in tale direzione è stato quello di organizzare un'occasione di confronto in cui attuatori, *policy maker* nazionali e regionali e analisti sono stati invitati a mettere in comune conoscenze e a riflettere insieme. Il dialogo guidato tra i partecipanti (che assunto la forma della Conferenza di Valutazione⁵⁷, svoltasi il 16 aprile 2020) ha approfondito i risultati concretamente ottenuti da strumenti simili a Resto al Sud, interrogandosi sull'utilità di tali interventi per i destinatari e sulla loro efficacia per i territori. I lavori preparatori alla Conferenza e la discussione che ne è scaturita hanno consentito, oltre all'accumulazione di conoscenza, l'esplicitazione di quesiti valutativi che saranno oggetto di ulteriore approfondimento e analisi valutativa nel corso del 2020.

2.9 Altre tematiche oggetto di istruttorie e di analisi

Strategia italiana per la Banda Ultralarga

Il rafforzamento delle infrastrutture digitali, la penetrazione dei servizi e il miglioramento delle competenze di utilizzo da parte di cittadini, imprese – segnatamente di piccola dimensione – e amministrazioni, sono cardini delle politiche abilitative di sviluppo territoriale. La rilevanza di questi obiettivi nelle risorse aggiuntive destinate alla coesione territoriale è crescente: trae impulso dall'impiego di quote significative dei fondi strutturali (per circa 1,8 miliardi di euro nel ciclo in corso, in larga parte veicolate nei POR) e del Fondo Sviluppo e Coesione (per circa 3,5 miliardi di euro), che sostengono l'attuazione del *Piano Strategico Banda Ultra-Larga*, promosso dal Governo italiano in adesione ad impegni comunitari.

La *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga* è in via di attuazione negli ambiti territoriali “a fallimento di mercato” (c.d. “aree bianche”) in cui l'aggiudicatario delle procedure concorsuali (Open Fiber S.p.A.) sta ultimando il processo di infrastrutturazione delle partizioni comunali. Nel contempo, è stata avviata la seconda fase della Strategia, rivolta all'infrastrutturazione delle cd. “aree grigie” (dove si registrano fallimenti tecnologici) e al sostegno alla domanda di servizi digitali da parte di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Presso la Presidenza del Consiglio è stato istituito il *Comitato per la diffusione della Banda Ultralarga* (COBUL) per coordinare le attività delle Regioni e dei dicasteri coinvolti nell'attuazione della Strategia; è attualmente presieduto dal Ministro con delega all'innovazione.

⁵⁷ Vedi paragrafo 2.1.



Nel periodo di riferimento di questa Relazione il NUVAP ha predisposto analisi settoriali, note di sintesi dei dati di monitoraggio e approfondimenti sull'evoluzione del mercato delle telecomunicazioni e dei servizi digitali in Italia. Per un verso, tali contributi hanno sostenuto il DPCoe nelle attività di programmazione dei fondi aggiuntivi destinati alla BUL e nella partecipazione al COBUL, dove siede il Ministro per la Coesione Territoriale; per un altro, sono risultate propedeutiche per radicare le indicazioni prioritarie in materia digitale ed infrastrutturale sottostanti gli Obiettivi di Policy Un'Europa più intelligente e Un'Europa più connessa durante la fase di preparazione e confronto partenariale della programmazione 2021-2027.

Relazione speciale 08/2020 della Corte dei Conti Europea “Gli investimenti dell’UE nei siti di interesse culturale meritano maggiore attenzione e coordinamento”

Nel 2019 la Corte dei Conti Europea ha realizzato alcune attività dirette a valutare gli effetti economici, sociali e culturali degli investimenti FESR nei siti culturali, nonché la sostenibilità finanziaria e fisica dei siti stessi, esitate nella predisposizione della Relazione Speciale n. 8 “*Gli investimenti dell’UE nei siti di interesse culturale meritano maggiore attenzione e coordinamento*” presentata in forza all’articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE (aprile 2020).

La Corte ha esaminato il quadro complessivo delle politiche dell’UE a sostegno dei siti culturali, svolgendo approfondimenti sul contributo fornito dalla politica di coesione in questo contesto e valutando un campione di 27 progetti realizzati con il FESR in 7 Stati membri.

L’Italia è stata individuata tra i Paesi oggetto dell’indagine della Corte che si è sviluppata attraverso: i) somministrazione di questionari per raccogliere dati e informazioni sul quadro di riferimento legislativo, regolamentare e programmatico sottostante alla programmazione e realizzazione degli investimenti in ambito culturale finanziati in Italia con fondi europei, in particolare con il sostegno del FESR; ii) interviste alle autorità nazionali e settoriali competenti per la programmazione degli investimenti comunitari, che hanno coinvolto in particolare il DPCoe, l’ACT e il MiBACT; iii) visite *in loco* presso i siti interessati dai progetti del campione selezionato per le verifiche dirette.

Nel corso di queste attività, il NUVAP ha supportato il DPCoe nella compilazione dei questionari inviati dalla Corte e nella predisposizione dei documenti richiesti dalla Corte alle autorità italiane sugli investimenti della politica di coesione realizzati in Italia in ambito culturale nel 2007-2013 e



nel 2014-2020, elaborati a partire dalle analisi sui dati di monitoraggio di fonte SMU MEF-IGRUE pubblicati su OpenCoesione⁵⁸.

⁵⁸ Si veda paragrafo 2.5.



3 MISURAZIONE, TRASPARENZA E MONITORAGGIO CIVICO

3.1 Indicatori per le politiche di coesione

Le politiche di coesione, nel porsi obiettivi di sviluppo e di benessere di comunità, luoghi, persone e imprese, si caratterizzano per la partecipazione attiva di numerosi attori (amministrazioni centrali e locali, politici, strutture tecniche di supporto, analisti, partner, beneficiari e attuatori), dalla cui azione consapevole dipende l'ottenimento e la valorizzazione dei risultati. La conoscenza dei territori, attraverso l'analisi di dati e indicatori di dettaglio, rappresenta un elemento imprescindibile per orientare l'azione di una molteplicità di soggetti.

Fin dal ciclo di programmazione 2000-2006, anche attraverso progetti a valere sulle risorse delle politiche di coesione realizzati in collaborazione con l'Istat, le politiche di coesione si sono dotate di un sistema di indicatori multi-dimensionali capaci di osservare il processo di sviluppo e trasformazione dei contesti in cui esse operano e di ottenere elementi informativi su avanzamenti o difficoltà nel conseguire i risultati prefissati. Si tratta di progetti e iniziative per le quali il NUVAP svolge con continuità attività di supporto tecnico, sia sul piano della definizione dei contenuti, sia su quello di presidio metodologico in fase di attuazione, in collaborazione con l'ACT.

Nel 2019, in continuità ed evoluzione con precedenti iniziative⁵⁹ il NUVAP ha realizzato un'attività di presidio metodologico sull'attuazione di alcuni progetti sulla misurazione statistica a valere sul PON GOV 2014-2020⁶⁰, la cui realizzazione contribuisce a mantenere gli impegni assunti con

⁵⁹ Accordi e convenzioni attivati nei precedenti periodi di programmazione delle politiche di coesione.

⁶⁰ Ci si riferisce, in particolare, ai seguenti Progetti finanziati dal PON *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020: i) Progetto *Informazione statistica territoriale per le politiche di coesione*. Ammesso a finanziamento nel 2018, vede come soggetti proponenti: Istat, Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP-Dipartimento delle politiche di coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri) e Agenzia per la Coesione Territoriale. Il progetto è realizzato dall'Istat; ii) Progetto *Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020*. Ammesso a finanziamento nel 2018, vede come soggetti proponenti: Ispra, Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP-Dipartimento delle politiche di coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri) e Agenzia per la Coesione Territoriale. Il progetto è realizzato dall'Ispra; iii) Progetto *Individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche*. Ammesso a finanziamento nel 2018, vede coinvolte le Amministrazioni firmatarie di un Protocollo di intesa siglato a novembre 2017 tra ANAC, Dipartimento per le politiche



l'adozione dell'AP 2014-2020: aggiornare con regolarità a livello almeno regionale i 114 indicatori di risultato ivi previsti, consentendo il rispetto nel tempo della condizionalità ex ante "Sistemi statistici e indicatori di risultato" prevista dai regolamenti europei⁶¹.

In particolare, Il Progetto *Informazione statistica territoriale per le politiche di coesione*⁶² costituisce il perno attorno cui ruota l'aggiornamento della statistica territoriale per le politiche di coesione e degli indicatori dell'AP. All'interno della rete SISTAN, il Progetto garantisce l'aggiornamento di dati, metadati e indicatori territoriali già definiti - e pubblicati nella Banca dati indicatori territoriali sul sito istituzionale dell'Istat⁶³ - e provvede progressivamente alla copertura informativa di tematiche d'interesse, non pienamente rappresentate con indicatori ufficiali. Nell'ambito del Progetto sono in corso attività di rilievo per le politiche di coesione e innovative per la statistica pubblica territoriale come, ad esempio, la valorizzazione di dati e indicatori secondo la geografia delle Aree Interne o per le aree urbane e metropolitane. Inoltre, è in fase di validazione da parte dell'Istat una nuova modalità di classificazione delle imprese che, a partire dalla loro propensione alla ricerca e all'innovazione, rappresenta le traiettorie tecnologiche maggiormente esplorate nelle Strategie di specializzazione intelligente⁶⁴. Infine, l'Istat, in collaborazione con il NUVAP, sulla base dei dati Eurostat a livello delle varie regioni europee (NUTS2), ha elaborato modelli di simulazione per la stima dell'impatto delle varie proposte negoziali sull'allocazione delle risorse della politica di coesione 2021-2027 per le diverse categorie di regioni e per Paesi dell'UE⁶⁵.

Con l'obiettivo di ampliare la rosa di indicatori territoriali rilasciati dalla statistica pubblica in materia ambientale è in corso di attuazione anche il progetto realizzato dall'Ispra per migliorare disponibilità, tempestività e dettaglio territoriale di dati e indicatori su cambiamenti climatici,

di coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale, Istat, Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero della giustizia.

⁶¹ Il Regolamento UE n. 1303/2013 introduce un sistema di condizionalità ex ante per l'utilizzo delle risorse comunitarie (articolo 19), una delle quali inerente i Sistemi statistici e gli indicatori di risultato. In particolare l'Allegato XI richiede a livello di singolo Programma Operativo *"l'esistenza di una base statistica necessaria per effettuare valutazioni in merito all'efficacia e all'impatto dei programmi e di un sistema di indicatori di risultato necessario per selezionare le azioni che contribuiscono più efficacemente al conseguimento dei risultati auspicati, per monitorare i progressi verso i risultati e per svolgere la valutazione d'impatto"*.

⁶² <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/informazione-statistica-territoriale-e-settoriale-per-le-politiche-di-coesione-2014-2020/>

⁶³ <https://www.istat.it/it/archivio/16777>

⁶⁴ Per realizzare tale attività è stato inserito nel questionario del Censimento delle imprese 2019 un modulo ad hoc dedicato alla Specializzazione intelligente e alle traiettorie di sviluppo delle imprese.

⁶⁵ Si veda paragrafo 4.2.



qualità dell'aria e dell'acqua, difesa del suolo e del sottosuolo, biodiversità marina e terrestre, nonché disponibilità dei servizi di gestione dei rifiuti urbani e impatti dei settori produttivi sull'ambiente.

3.2 Progressi e evoluzioni dell'iniziativa OpenCoesione

L'iniziativa OpenCoesione, avviata nel 2012 ed oggi coordinata dal DPCoe, attraverso il NUVAP, prevede specifiche attività collegate ai temi della trasparenza, della partecipazione e della collaborazione, realizzate in particolare attraverso il costante aggiornamento di dati e analisi sul portale www.opencoesione.gov.it - che per il ciclo 2014-2020 rappresenta anche il portale unico nazionale richiesto dal Regolamento UE 1303/2013 - e la sperimentazione di attività di monitoraggio civico sugli interventi delle politiche di coesione, a partire dal percorso didattico "A Scuola di OpenCoesione" rivolto agli studenti delle scuole secondarie superiori.

La fonte delle informazioni pubblicate sul portale è principalmente il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), gestito dall'IGRUE -RGS e alimentato, sulla base di un Protocollo unico di colloquio, da tutte le Amministrazioni titolari di piani e programmi finanziati da risorse della coesione, comunitarie e nazionali.

Nel 2019, sul portale, che aggiorna bimestralmente i dati dei singoli progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia nei cicli 2007-2013 e 2014-2020, sono stati pubblicati oltre 1,5 milioni di progetti corredati ciascuno da più di 200 variabili che riguardano informazioni di tipo anagrafico, finanziario, procedurale e fisico oltre a dettagli sui principali soggetti coinvolti nella loro realizzazione.

Nella consapevolezza che la trasparenza implica responsabilità sulla qualità dei dati, il team OpenCoesione promuove costantemente e collabora ad iniziative di analisi, confronto istituzionale e supporto tecnico per il miglioramento dei dati di monitoraggio. Nel corso del 2019, le attività per il miglioramento della qualità e affidabilità dei dati del SNM hanno ricevuto particolare attenzione e sforzi straordinari, sia per sostenere la verifica intermedia del Performance Framework⁶⁶ per tutti i Programmi operativi del ciclo 2014-2020, sia per l'istruttoria sull'utilizzo delle risorse del FSC collegata all'applicazione dell'art.44 del Decreto legge n. 34 del 2019 e s.m.i.⁶⁷. Le attività, realizzate in stretta collaborazione con MEF -RGS- IGRUE e con l'ACT, hanno visto il coinvolgimento

⁶⁶ Si veda paragrafo 5.1.

⁶⁷ Si veda paragrafo 5.2.



attivo di tutte le Amministrazioni centrali, regionali e locali che trasmettono e validano i dati sui progetti. Garantire un'adeguata qualità del dato - in termini di completezza, accuratezza, coerenza, univocità, integrità oltre che di tempestività e conformità formale - richiede un approccio strutturato, progressivo e iterativo, significativamente cresciuto nel corso dell'ultimo anno, con l'obiettivo di guidare, in modo collaborativo, un sistema complesso e distribuito su diversi livelli di governo e di responsabilità per il raggiungimento di una maturità crescente nel processo di alimentazione del SNM e nell'utilizzo delle informazioni ivi contenute.

Sul portale, accanto alla sistematica pubblicazione dei dati, è proseguita la diffusione periodica di "Pillole" e di "Data Card", brevi testi che propongono spunti di riflessione e analisi tematiche sui progetti finanziati, rispettivamente rivolte ad un pubblico più tecnico o di taglio maggiormente divulgativo.

Nel 2019, inoltre, a supporto del confronto partenariale per il prossimo ciclo di politiche di coesione 2021-2027 è stata costruita una nuova sezione del portale OpenCoesione dedicata alla pubblicazione di tutti i materiali prodotti nel corso del processo.

Nell'ambito dell'*Open Government Partnership* (OGP), OpenCoesione partecipa al 4° Action Plan italiano (2019-2021) con due impegni nell'ambito dell'obiettivo generale focalizzato sui "Dati aperti": il primo dedicato nello specifico al rilascio di *linked opendata* sugli investimenti pubblici nonché al sostegno di forme di riuso degli stessi; il secondo, sviluppato congiuntamente con l'*Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata* (ANSBC), finalizzato allo sviluppo di un sistema aperto di dati e di azioni per la trasparenza sui beni sequestrati e confiscati alle mafie e alla criminalità organizzata.

L'iniziativa OpenCoesione è sostenuta finanziariamente da progetti volti al rafforzamento della capacità amministrativa. Dalla seconda metà del 2018 rilevanti sviluppi innovativi sono stati assicurati dal progetto "OpenCoesione 2.0: trasparenza e partecipazione nel 2014-20" che è finanziato, con il coordinamento tecnico del NUVAP, dal PON Governance e Capacità istituzionale (PON GOV) 2014-2020.

3.3 Progetto "A scuola di OpenCoesione" e altre iniziative di monitoraggio civico

"A Scuola di OpenCoesione" (ASOC) è un percorso didattico innovativo realizzato nell'ambito dell'iniziativa OpenCoesione, finalizzato a promuovere e sviluppare nelle scuole italiane principi di cittadinanza attiva e consapevole, attraverso attività di ricerca e monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici europei e nazionali.

Il progetto permette di sviluppare competenze digitali, statistiche e di educazione civica, per aiutare gli studenti a conoscere e comunicare, con l'ausilio di tecniche giornalistiche, come le



politiche pubbliche, e in particolare le politiche di coesione, intervengono nei luoghi dove vivono. ASOC è coordinato dal NUVAP e realizzato in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e la Rappresentanza in Italia della CE anche attraverso il sostegno dalla rete dei Centri di informazione *Europe Direct*. Dall'edizione 2018-2019, anche l'Istat è entrato a far parte del *network* dei partner che collaborano alla realizzazione delle attività di ASOC, offrendo specifico supporto agli studenti per lo studio di tecniche per l'analisi dei dati e per approfondire caratteristiche e opportunità offerte dalla crescente disponibilità di open data.

Il primo ciclo di sperimentazione del progetto ASOC si è svolto in Italia nell'anno 2013-2014 e il progetto ha ricevuto nel tempo diversi riconoscimenti nell'ambito dell'*Open Government Partnership*, quale iniziativa esemplare di coinvolgimento della cittadinanza nei processi di *policy*. Il 2019 ha segnato anche l'avvio della sperimentazione europea del progetto realizzata con il coordinamento del *team* che opera presso il NUVAP.

Bulgaria e Croazia, Alentejo (Portogallo), Catalogna (Spagna), Peloponneso, Tessaglia e Isole Ioniche (Grecia) sono i Paesi e le Regioni selezionati che, nel corso dell'anno scolastico 2019-2020, hanno beneficiato di affiancamento e tutoraggio per sperimentare i moduli di apprendimento utilizzati nell'ambito del progetto italiano, opportunamente adeguati e tradotti nelle lingue nazionali, oltre che in lingua 'inglese. Comprendendo anche i partecipanti al *pilot* europeo "*At the School of OpenCohesion*", il progetto ASOC ha complessivamente coinvolto oltre 26.000 studenti e oltre 2.000 docenti in ricerche di monitoraggio civico su più di 800 progetti scelti dagli studenti in base alla rilevanza per il territorio in cui vivono. In esito ai percorsi di analisi e monitoraggio civico realizzati dalle classi che hanno partecipato ad ASOC (i cui *report* sono pubblicati sulla piattaforma indipendente www.monithon.it) sono stati espressi giudizi in gran parte positivi sulla rilevanza della realizzazione dei progetti esaminati; le criticità evidenziate sono state accompagnate da proposte e suggerimenti per la loro risoluzione.

A livello territoriale ASOC promuove la partecipazione attiva al percorso didattico di organizzazioni impegnate nei settori di intervento delle politiche di coesione o su temi trasversali, come la trasparenza, la legalità o il riuso di dati aperti. Insieme alla rete delle associazioni che affiancano il percorso didattico, ASOC è stato protagonista dell'edizione 2019 di "*Scuola Common – Comunità monitoranti*", organizzata nell'ambito del "*Master interuniversitario in analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione*", in cui esperienze nazionali e internazionali si sono confrontate sui temi della legalità, dell'anticorruzione e delle forme di attivazione di vigilanza partecipata, di creazione di comunità monitoranti e di promozione della partecipazione civica come elementi essenziali per l'affermazione del principio dell'*Open Government*.



4 SOSTEGNO TECNICO ALLA PREPARAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027

4.1 Sostegno al negoziato sul pacchetto legislativo

Le proposte regolamentari per la politica di coesione europea 2021-2027 (cd. pacchetto legislativo) sono state presentate dalla Commissione a inizio maggio 2018. Successivamente se n'è avviato l'esame sia da parte del Consiglio che del Parlamento europeo. Il NUVAP, in stretto raccordo con gli uffici competenti del DPCoe, ha avviato e portato avanti l'esame tecnico delle proposte e l'impostazione della posizione italiana nel processo negoziale in seno al gruppo Misure strutturali del Consiglio, con particolare riferimento al Regolamento di Disposizioni Comuni (RDC) e ai Regolamenti dei Fondi (FESR e FSEplus). L'attività, proseguita anche per tutto il 2019 (e ancora in corso nel 2020), si è sostanziata nella produzione di argomentazioni tecniche e suggerimenti testuali per gli emendamenti di parte italiana ovvero per l'esame dei sequenziali testi di compromesso proposti dalle diverse Presidenze di turno del Consiglio, nonché, successivamente, delle proposte emendative del Parlamento, con specifica attenzione agli elementi di più diretta competenza. Tali elementi hanno principalmente riguardato, per il RDC: struttura e obiettivi della programmazione, condizioni abilitanti la programmazione e attuazione, quadro di performance dei programmi, previsioni per lo sviluppo territoriale integrato, monitoraggio, sorveglianza, trasparenza e valutazione; per il FESR e il FSEplus: declinazione degli obiettivi specifici dei fondi, campo di ammissibilità o esclusione di intervento e modalità di contributo dei fondi alle strategie territoriali.

Contributi e note di approfondimento sono stati forniti per aspetti regolamentari specifici discussi nella diversa sede negoziale del gruppo ad hoc sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, tra cui la concentrazione tematica dei Fondi, le proposte di metodo sul riparto delle risorse e le loro conseguenze per l'Italia⁶⁸.

Un impegno particolarmente intenso è stato inoltre profuso dal NUVAP nel confronto tecnico sull'allegato degli indicatori comuni al Regolamento FESR, che è stato tenuto nel gruppo della rete europea dei valutatori (*Evaluation network*) nel corso del primo semestre 2019⁶⁹.

Sebbene il confronto in sede legislativa europea (cd. "trilogo", vale a dire il confronto finale tra i tre co-legislatori - Commissione, Consiglio e Parlamento) è ancora in corso posto che il pacchetto

⁶⁸ Si veda paragrafo 4.2.

⁶⁹ Si veda paragrafo 4.3.



legislativo non è ancora giunto alla fase di condivisione finale, non poche delle posizioni italiane espresse anche con il contributo del NUVAP hanno trovato riconoscimento e adesione. In particolare, in tema di valutazione appare essere stata accolta la posizione italiana di prevedere una maggiore articolazione e non necessaria univocità dei criteri di giudizio da considerare nelle valutazioni degli interventi, tesa a consentire maggiore pluralismo dei contributi valutativi. Non è stata invece ancora accolta a livello di negoziato regolamentare, sebbene più volte riproposta con solide argomentazioni da parte italiana, la reiterazione anche nel RDC 2021-2027 della previsione sull'impegno da parte degli Stati Membri in tema di assicurazione di capacità valutativa di sistema, sebbene le strutture tecniche della Commissione deputate alla valutazione vedano con favore e incoraggino queste attività. Nel corso dei confronti tecnici, la Commissione ha specificato in proposito che per tali aspetti si è inteso alleggerire gli obblighi regolamentari in direzione di una responsabilizzazione diretta e scelta consapevole degli Stati Membri. Nel condividere all'interno del Sistema nazionale di valutazione (SNV) l'impostazione e gli esiti delle proposte negoziali dell'Italia, il NUVAP si è pertanto impegnato a riproporre il tema dell'impegno sulla continuità di costruzione e rafforzamento della capacità valutativa all'interno del prossimo Accordo di Partenariato 2021-2027.

Nel RDC 2021-2027 sono previste condizioni abilitanti l'uso dei fondi (articolo 11) che devono risultare soddisfatte per l'intero periodo di programmazione e proseguono l'approccio basato sulle cosiddette condizionalità *ex ante* del periodo di programmazione 2014-2020. L'allegato III al Regolamento stabilisce le condizioni abilitanti orizzontali applicabili a tutti gli obiettivi specifici e i criteri necessari per valutarne il soddisfacimento, mentre l'allegato IV stabilisce le condizioni abilitanti tematiche applicabili al FESR, al Fondo di coesione e al FSE+ e i criteri necessari per valutare se sono soddisfatte⁷⁰. Si tratta di circa 20 condizioni trasversali (appalti pubblici, aiuti di Stato, applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità) o tematiche (strategie di specializzazione intelligente, efficienza energetica e fonti rinnovabili, pianificazione del rischio catastrofi, delle risorse idriche e dei rifiuti, banda larga, trasporti ai diversi livelli di governo, politiche attive del lavoro, parità di genere, istruzione e inclusione sociale, sanità).

Oltre a supportare il confronto negoziale sui testi regolamentari, il NUVAP ha accompagnato il DPCoe nell'analisi della pianificazione o di altra documentazione a livello nazionale e/o regionale, valutandone la rispondenza ai criteri previsti e partecipando attivamente agli incontri organizzati con tutte le Amministrazioni centrali competenti per settore, fornendo elementi tecnici utili a

⁷⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0375&from=EN>



definire il percorso per giungere al pieno soddisfacimento delle condizioni abilitanti al gennaio 2021.

4.2 Sostegno al negoziato sul Quadro finanziario pluriennale

Nel 2019 è proseguito il negoziato sul bilancio europeo 2021-2027 (cd. Quadro Finanziario Pluriennale - QFP), parallelamente al negoziato settoriale sul pacchetto legislativo Coesione⁷¹. A tal fine, hanno assunto un ruolo di particolare importanza le attività di elaborazione e aggiornamento delle banche dati territoriali e dei modelli di simulazione sulla distribuzione delle risorse per la politica coesione tra Paesi e categorie di regioni dell'UE-27.

A partire dalla proposta della Commissione del maggio 2018⁷², il NUVAP, avvalendosi della collaborazione tecnica dell'Istat, ha perfezionato una strumentazione statistica che consente di aggiornare il quadro dei risultati finanziari per la politica di coesione al variare dei parametri oggetto di negoziato (tra cui il coefficiente di prosperità nazionale per le risorse assegnate alla categoria di regioni meno sviluppate, i "premi" associati agli indicatori sociali e ambientali per le diverse categorie di regioni, gli indicatori proposti per l'allocazione delle risorse alle regioni più sviluppate). Nell'ambito dei lavori di supporto alla definizione della posizione italiana, gli scenari per la politica di coesione sono stati periodicamente rivisti in base alla disponibilità di nuovi dati o incorporando le proposte avanzate nel percorso negoziale, al fine di offrire un supporto tecnico efficace e tempestivo ai decisori politici.

Nel corso dell'anno, le Presidenze di turno del Consiglio dell'Unione europea (Romania gennaio-giugno 2019; Finlandia luglio-dicembre 2019) hanno presentato due diversi progetti di schemi negoziali (c.d. *Negotiating box*) per il QFP 2021-2027. In particolare, alla proposta della Presidenza romena (giugno 2019), non ancora definita nell'indicazione delle risorse, sono seguiti i lavori della Presidenza finlandese, che ha sottoposto al Consiglio europeo del dicembre 2019 una proposta di bilancio che mobilita l'1,07 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'UE-27. Su tale proposta, tuttavia, non è stato trovato l'accordo tra Stati membri, sia per la dimensione complessiva del bilancio, sia per gli eventuali tagli alle diverse rubriche e politiche, tra cui alla

⁷¹ Si veda paragrafo 4.1.

⁷² La proposta della Commissione del 3 maggio 2018 per il prossimo bilancio comunitario 2021-2027 si attestava in termini di stanziamenti all'1,11 per cento del RNL dell'UE-27. La politica di coesione costituiva una delle principali politiche dell'Unione, con 330,6 miliardi di euro a prezzi 2018 (373 miliardi a prezzi correnti; il 29,2 per cento del totale del bilancio). In tale quadro, le assegnazioni all'Italia per la politica di coesione sarebbero ammontate a 38,3 miliardi di euro a prezzi 2018 (43,2 miliardi a prezzi correnti), con un aumento di 2,4 miliardi di euro rispetto alla dotazione della programmazione 2014-2020 (incluso l'aggiustamento tecnico).



politica di coesione (7,5 miliardi in meno, a prezzi 2018, rispetto all'originaria proposta della Commissione).

Tra le questioni ancora aperte che riguardano la politica di coesione, sulle quali il NUVAP ha fornito un contributo di analisi e proposte ai fini della definizione della posizione nazionale, figurano: la dimensione complessiva della sotto-rubrica coesione e i parametri relativi al metodo di allocazione delle risorse tra Stati membri e categorie di regioni⁷³; la regola di concentrazione tematica⁷⁴; il meccanismo di disimpegno automatico dei fondi; i tassi di cofinanziamento europei; le risorse destinate alla Cooperazione Territoriale Europea; la condizionalità macroeconomica e il collegamento con il Semestre europeo.

4.3 Negoziato sul sistema di indicatori comuni

Con l'obiettivo di incoraggiare l'utilizzo di misurazioni uniformi e confrontabili tra programmi e Stati Membri, la proposta regolamentare per il FESR e il Fondo di Coesione (art. 7) prevede indicatori comuni di output – in continuità con il passato – e di risultato diretto dei programmi – novità del prossimo ciclo di programmazione⁷⁵ – rimandando a specifici Allegati (I e II) del Regolamento per l'elenco esaustivo⁷⁶.

⁷³ Il metodo di allocazione delle risorse alle regioni meno sviluppate rimane un punto aperto cruciale. La proposta italiana, fin dall'avvio del negoziato, ha puntato ad una revisione del coefficiente applicato all'indice di prosperità relativa, decisivo per la determinazione dell'ammontare di risorse per tale categoria di regioni.

⁷⁴ La regola di concentrazione tematica prevista nell'originaria proposta della Commissione prevedeva soglie minime a livello nazionale per le risorse FESR da destinare all'Obiettivo strategico 1 "Un'Europa più intelligente" e all'Obiettivo strategico 2 "Un'Europa più verde", definite in funzione del RNL dello Stato membro (per l'Italia, rispettivamente, 45 e 30 per cento). La proposta dell'Italia (insieme a diversi altri Paesi) si è concentrata, da un lato, nel richiedere l'applicazione della regola a livello di categoria di regioni e, dall'altro, nel segnalare la necessità di maggiore flessibilità nelle scelte di investimento in modo da commisurarle ai fabbisogni specifici delle regioni.

⁷⁵ In particolare, l'Allegato I contiene, per ciascuno dei 5 Obiettivi di policy individuati per il 2021-2027: i) *indicatori comuni di output che, in continuità con i precedenti cicli di programmazione, misurano "cosa si compra con le risorse"*; ii) indicatori comuni di risultato diretto, novità per il FESR, che misurano "gli effetti diretti degli interventi dei programmi" sui beneficiari effettivi, popolazione target o utilizzatori delle infrastrutture realizzate.

Inoltre, l'Allegato II contiene un set di indicatori di performance (anch'essi di output e di risultato), la cui valorizzazione avviene direttamente a cura della Commissione per le finalità di comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo. Più nel dettaglio, si tratta di dati che la Commissione dovrebbe provvedere a elaborare sulla base delle valorizzazioni degli indicatori di cui ai punti i) e ii).

⁷⁶ L'Italia ha presentato a fine 2018 alcuni emendamenti all'art. 7 della proposta di Regolamento FESR e una preliminare ipotesi di revisione dei due Allegati precisando i criteri che dovrebbero guidare una loro versione definitiva. Le proposte di modifica all'art. 7 riguardavano sinteticamente l'opportunità di: i) corredare le liste di



Su tali proposte di indicatori nel corso del 2019 si è sviluppato un intenso confronto tecnico tra i rappresentanti degli Stati Membri e con la Commissione, svoltosi in seno al gruppo di lavoro permanente dedicato alle funzioni valutative per le politiche di coesione (*Evaluation Network*) a supporto del negoziato interno al Consiglio. Coerentemente con il mandato ricevuto, l'*Evaluation Network* ha seguito un processo istruttorio e di confronto che ha consentito la definizione di una revisione condivisa della proposta originaria sugli indicatori, corredata da meta-informazioni di base per ciascun indicatore (cd. *fiche* metodologica) a supporto di interpretazione e misurazione omogenea da parte dei soggetti che attuano le politiche di coesione nei diversi territori europei.

Nel caso italiano, la posizione per il confronto tecnico sugli indicatori in sede di *Evaluation network* è stata definita a cura del NUVAP (che in tale sede rappresenta l'Italia), coinvolgendo nelle istruttorie sulle liste e sulle *fiche* metodologiche anche la Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

A conclusione del confronto tecnico, a giugno 2019 è stata formulata una nuova lista di indicatori comuni di output e di risultato per l'Allegato I al Regolamento FESR 2021-2027. Conseguentemente, l'*Evaluation Unit* della DG Regio ha revisionato le *fiche* metodologiche per ciascun indicatore, che contengono informazioni di dettaglio indispensabili per coglierne appieno contenuti, punti di forza e di debolezza. Ogni Stato Membro potrà integrarne i contenuti a livello nazionale, nel rispetto delle definizioni di base e degli elementi metodologici comuni. Nel ciclo 2021-2027 si disporrà per la prima volta di indicazioni metodologiche condivise a corredo di ciascun indicatore (di output e risultato), elemento indispensabile per avere una comune metrica di misurazione e, quindi, dati più confrontabili.

indicatori comuni di output e di risultato con un "documento metodologico" da rendere però in un testo ufficiale (un atto delegato) che descrivesse per ciascun indicatore modalità di calcolo, unità di misura, frequenza di rilevazione, ecc. Si tratta di un tema che l'Italia ha sollevato nel confronto europeo anche in passato, in quanto l'utilizzo di indicatori comuni non è credibile in assenza di indicazioni metodologiche univoche e coerenti. L'esperienza maturata nel corso degli ultimi cicli di programmazione ha infatti mostrato con chiarezza come non sia sufficiente a garantire reale omogeneità nel confronto su output e risultati nei territori europei la sola predisposizione di Linee Guida con "suggerimenti" non necessariamente esaustivi rispetto a metodi di costruzione degli indicatori, criteri per il calcolo (numeratori e denominatori) e modalità di aggiornamento in itinere; ii) definire i contenuti dell'Allegato II come un estratto dell'Allegato I senza ricorrere al calcolo di "nuovi" indicatori. L'Italia ha suggerito, inoltre, un forte ridimensionamento della numerosità degli indicatori, muovendo dalla convinzione che, in un sistema decentrato e articolato quale quello delle politiche di coesione, produrre dati e indicatori di univoca e comune interpretazione sia difficile. Definire liste troppo ampie di indicatori comuni a livello europeo infatti non necessariamente aiuta la conoscenza a fronte di costi molto elevati.



4.4 La preparazione dell'Accordo di Partenariato

Nel corso del 2019 il NUVAP, oltre a fornire il proprio contributo tecnico al negoziato sul pacchetto legislativo, sul quadro finanziario pluriennale e sul sistema di indicatori comuni proposti dalla CE per la politica di coesione europea per il 2021-2027⁷⁷, su mandato del Capo Dipartimento del DPCoe ha impostato e guidato il processo di preparazione dell'Accordo di Partenariato.

Per avviare il confronto con il partenariato istituzionale e socio-economico allargato, in linea con il Codice di Condotta del Partenariato⁷⁸, il NUVAP ha predisposto un documento preparatorio⁷⁹ i cui contenuti sono stati condivisi prima all'interno del DPCoe e poi in un incontro plenario con tutti i *partner* (27 marzo 2019).

Tale documento, collocandosi nella cornice della proposta di pacchetto legislativo formulata dalla CE, ha individuato quattro temi unificanti per orientare il percorso di programmazione:

- lavoro di qualità;
- territorio e risorse naturali per le generazioni future;
- omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini;
- cultura come veicolo di coesione economica e sociale.

I temi unificanti mettono in luce le specifiche sfide che l'Italia deve affrontare per concorrere ai grandi obiettivi europei per il 2021-2027, riassunti nei cinque Obiettivi di Policy individuati nella proposta di Regolamento di Disposizioni Comuni: 1) un'Europa più intelligente, 2) un'Europa più verde, 3) un'Europa più connessa, 4) un'Europa più sociale, 5) un'Europa più vicina ai cittadini.

Per lo svolgimento del confronto partenariale sono stati costituiti cinque Tavoli tematici, uno per ciascun Obiettivo di Policy, coordinati dai Gruppi di lavoro inter-istituzionali animati, attraverso il NUVAP, dal DPCoe e composti da ACT, ANPAL, Amministrazioni Centrali competenti per settore, Amministrazioni regionali e ANCI. Al fine di organizzare i lavori di confronto nei Tavoli tematici in modo ordinato e proficuo, il NUVAP ha predisposto un documento contenente i termini di riferimento⁸⁰ che hanno guidato lo svolgimento delle successive attività.

⁷⁷ Vedi precedenti paragrafi 4.1, 4.2 e 4.3.

⁷⁸ Vedi Regolamento Delegato (UE) N. 240/2014 DELLA COMMISSIONE disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=EN>

⁷⁹ Vedi "La programmazione della politica di coesione 2021 – 2027 - Documento preparatorio per il confronto partenariale", aprile 2019 disponibile, come tutta la documentazione prodotta e di seguito citata, sul portale OpenCoesione (https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/).

⁸⁰ Il mandato dei Tavoli di confronto partenariale è illustrato nel Documento "Confronto partenariale per la programmazione 2021-2027. Termini di riferimento per la discussione nei Tavoli Tematici", maggio 2019.



Tra maggio e ottobre 2019, su iniziativa del NUVAP, sono stati organizzati e gestiti per ciascun Tavolo cinque incontri di approfondimento, finalizzati a definire perimetro, modalità e intensità dell'intervento della politica di coesione 2021-2027, a partire dagli apprendimenti dall'esperienza e dagli esiti delle valutazioni.

I Tavoli di confronto partenariale, sotto la regia del NUVAP, hanno affrontato:

- elementi di contesto sottostanti al quadro dei fabbisogni di investimento, delle tecnologie e dell'evoluzione dei mercati che caratterizzano gli ambiti tematici prioritari del nuovo ciclo di programmazione;
- aspetti trasversali, quali il contributo dei fondi europei agli Obiettivi dell'Agenda 2030 e alle Strategie di sviluppo sostenibile;
- addizionalità ed effettiva complementarità tra fondi, in particolare nel Mezzogiorno, per garantire il rispetto della c.d. "regola del 34 per cento" per la spesa ordinaria in conto capitale;
- semplificazione e omogeneità di strumenti e procedure e rafforzamento della capacità amministrativa;
- tematiche di merito connesse ai diversi obiettivi specifici delle proposte regolamentari per i Fondi FESR e FSEplus, anche attraverso approfondimenti su ambiti e strumenti di intervento, pur tenendo sempre in considerazione gli orientamenti prioritari (cd. *investment needs*) espressi dalla Commissione Europea nel *Country Report* per l'Italia 2019 - Allegato D.

Gli incontri sono stati preparati in costante confronto con le diverse Amministrazioni componenti il Gruppo di coordinamento di ciascun Tavolo tematico, anche attraverso riunioni dedicate e approfondimenti specifici su singoli aspetti di metodo e di merito.

Gli incontri dei Tavoli sono stati strutturati con presentazioni del NUVAP per sollecitare approfondimenti e testimonianze da esperienze progettuali e per sostenere la discussione e la riflessione partenariale su elementi di successo e fattori di disfunzionalità e non ha funzionato nei precedenti cicli di programmazione⁸¹.

Ai 25 incontri dei Tavoli tematici sono seguite due riunioni plenarie con presentazioni predisposte dal NUVAP:

⁸¹ Gli incontri sono stati arricchiti dalla presenza ai lavori, in qualità di osservatori, di rappresentanti dei Servizi della Commissione Europea per una prima riflessione congiunta su fabbisogni e priorità e su alcuni aspetti interpretativi della proposta regolamentare.



- un Focus sul Mezzogiorno per il rilievo delle politiche di coesione in questa area del Paese (17 ottobre 2019);
- una Riunione conclusiva della prima fase di confronto partenariale nella quale sono stati restituiti gli esiti del comune lavoro svolto (22 ottobre 2019).

Gli esiti finali del confronto sono stati oggetto di presentazione a cura del NUVAP anche in sede di Riunione Annuale di Riesame 2019 tra Commissione Europea e Stato Membro (Trieste 7-8 novembre 2019)⁸².

Per favorire il più ampio confronto e partecipazione, gli incontri sono stati trasmessi in *web streaming* sul canale YouTube dell'ACT per permettere la partecipazione a distanza sia in tempo reale, sia in differita.

In parallelo, il NUVAP ha predisposto un format comune per la raccolta di contributi propositivi e analitici in forma scritta da parte del partenariato socio-economico e istituzionale⁸³ e ha successivamente esaminato i contributi pervenuti di cui si è tenuto conto nella redazione degli esiti finali dei Tavoli tematici.

Sono stati presentati contributi scritti, tematici e trasversali, da 97 organizzazioni tra amministrazioni, altri partner istituzionali e rappresentanze del partenariato economico, sociale e di società civile.

Tutti i documenti di riferimento, i materiali utilizzati nelle presentazioni nel corso degli incontri e i contributi scritti pervenuti sono stati resi disponibili al pubblico attraverso il portale OpenCoesione⁸⁴.

La partecipazione ai lavori è stata molto ampia sia in presenza, con una media di circa 100 istituzioni e organizzazioni del partenariato economico, sociale e di società civile, sia a distanza con oltre 5.700 collegamenti in *streaming* (in diretta o in differita) e più di 1.500 collegamenti simultanei.

A conclusione della prima fase di confronto partenariale, il NUVAP ha predisposto un documento di sintesi degli esiti dei lavori svolti, in raccordo con i componenti di ciascun Gruppo di coordinamento di Tavolo tematico; i cinque documenti, finalizzati a gennaio 2020 e disponibili *on*

⁸² <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/riunione-annuale-di-riesame/>

⁸³ Vedi "Programmazione della politica di coesione 2021-2027 – Scheda per la raccolta dei contributi dei partecipanti ai Tavoli di confronto partenariale", giugno 2019.

⁸⁴ https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/



*line*⁸⁵, hanno costituito la base per il prosieguo del percorso partenariale e la predisposizione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi 2021-2027 avviata nei primi mesi del 2020.

⁸⁵ I cinque documenti di sintesi sono disponibili sia sul portale OpenCoesione unitamente a tutti gli altri materiali prodotti nel corso del confronto https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/ sia sul sito web del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/programmazione-2021-2027/esiti-del-confronto-partenariale/>



5. SOSTEGNO TECNICO ALLE POLITICHE DI COESIONE 2014-2020

5.1 Verifica intermedia e allocazione della riserva di performance dei Programmi Operativi 2014-2020

Il Performance *Framework* (PF, o “Quadro di riferimento per l’efficacia dell’attuazione” nella traduzione italiana) è lo strumento introdotto dalla regolamentazione dei Fondi SIE 2014-2020⁸⁶ attraverso cui le Amministrazioni responsabili dei programmi comunitari⁸⁷ sono state chiamate, per ogni asse prioritario interessato dai PO, a fissare alcuni traguardi (*target*) di spesa e di realizzazione dei progetti, da raggiungere alla scadenza intermedia del 2018 e a quella finale del 2023.

Il 2019 è stato l’anno della verifica del raggiungimento dei *target* intermedi, al quale è legata l’assegnazione definitiva della cd. “Riserva di *performance*”⁸⁸, una quota di risorse pari al 5-7 per cento del valore degli assi di ciascun programma, già assegnata in via provvisoria e inclusa nei piani finanziari.

Come già avvenuto durante il 2018 con la predisposizione di indicazioni tecniche per la corretta imputazione dei dati rilevati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), anche in questo importante passaggio il NUVAP ha continuato a fornire il proprio sostegno metodologico sia alle Amministrazioni responsabili dei programmi, sia al Gruppo inter-istituzionale costituito presso l’Ispettorato Generale per i Rapporti con l’Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato (RGS-IGRUE)⁸⁹, con la finalità di dare applicazione a quanto previsto al paragrafo 2.4 dell’AP in termini di utilizzo del SNM per il monitoraggio e la verifica dei *target* del PF per garantire la parità di trattamento tra Programmi Operativi.

In particolare, nei primi mesi del 2019, nell’ambito delle intense attività del Gruppo inter-istituzionale, al fine di assicurare solidità e comparabilità dei dati del SNM, il NUVAP ha contribuito al miglioramento della qualità dei dati di monitoraggio e all’uniforme interpretazione delle disposizioni regolamentari attuative che hanno subito nel tempo modifiche e affinamenti. Più specificamente, il NUVAP ha realizzato una verifica della qualità dei dati di monitoraggio al 31-12-2018 della Banca Dati Unitaria (BDU) dei 50 PO 2014-2020 FESR, FSE e pluri-

⁸⁶ Vedi il Regolamento UE n. 1303 del 2013 all’art. 20.

⁸⁷ Si fa riferimento ai Programmi Operativi FESR, FSE, FEAMP e ai Programmi di Sviluppo Rurale FEASR.

⁸⁸ Vedi il Regolamento UE n. 1303 del 2013 all’ art. 22.

⁸⁹ Oltre a RGS-IGRUE e NUVAP partecipano alle attività del Gruppo ACT, ANPAL e MiPAAF.



fondo interessati, con particolare attenzione alla identificazione di anomalie e di errori sistematici nella rilevazione dei dati relativi agli indicatori di realizzazione. Sulla base delle risultanze di queste analisi si sono tenuti incontri bilaterali tra Gruppo inter-istituzionale e singole Amministrazioni titolari di PO per la risoluzione dei problemi rilevati.

Il NUVAP ha altresì mantenuto il raccordo con la CE, nell'ambito dell'*Evaluation network* coordinato dalla DG-Regio, sede deputata alla discussione sulle questioni metodologiche del PF per il FESR, e ha partecipato a tutti i tavoli di confronto interno e con la CE al fine di pervenire a posizioni condivise nell'interpretazione di alcuni punti controversi circa le modalità di applicazione dei Regolamenti e il recepimento degli indirizzi della CE.

Oltre al sostegno metodologico nella fase di verifica intermedia, il NUVAP ha dato un contributo alle attività di coordinamento della riprogrammazione successive agli esiti della verifica intermedia. Infatti, a seguito delle decisioni che la CE ha assunto sull'attribuzione della riserva agli assi che avevano superato la verifica⁹⁰, nella seconda parte del 2019 il NUVAP è intervenuto a sostegno del processo di riallocazione della riserva non attribuita. In caso di mancato raggiungimento dei target, le regole previste a livello comunitario e di AP⁹¹ prevedevano infatti che la riserva fosse attribuita ad assi che avessero superato la verifica all'interno dello stesso Programma o di altri Programmi.

L'attività di riprogrammazione della riserva si è svolta nell'autunno del 2019, anch'essa realizzata all'interno di un percorso guidato dalle autorità di coordinamento nazionale⁹². I principi stabiliti a livello nazionale per la riprogrammazione della riserva hanno privilegiato il mantenimento delle risorse nei territori cui esse erano state originariamente assegnate.

La quasi totalità delle AdG dei POR interessati ha proceduto alla riprogrammazione. Più complessa la situazione dei PON, dove si sono presentati casi in cui tutti gli assi del medesimo Fondo o

⁹⁰ Per i programmi FESR, FSE e plurifondo FESR-FSE, la verifica intermedia ha interessato 300 assi di 50 programmi, di cui solo 64 assi sono risultati con dati di realizzazione di spesa e di altri indicatori rilevanti, di output o procedurali, non sufficienti a passare positivamente la verifica. La riserva complessivamente in gioco era pari a circa 3 miliardi di euro (1/3 FSE e 2/3 FESR), di cui circa 1,9 miliardi di risorse UE (il 6 per cento delle assegnazioni complessive). La riserva da riprogrammare, perché relativa ad assi che non hanno superato positivamente la verifica (assi non performanti), è risultata circa 1/4 del totale, in termini di risorse UE pari a 543,8 milioni di euro.

⁹¹ Vedi par. 2.4 dell'AP 2014-2020.

⁹² I Regolamenti prevedono che nel riallocare la riserva sia necessario continuare a rispettare i requisiti di concentrazione tematica (cioè di destinazione di quote prestabilite di risorse a specifici ambiti d'intervento), salvo casi debitamente giustificati. Poiché tali requisiti sono definiti a livello di categoria di regione per il FESR (è previsto un vincolo di concentrazione sui primi 4 OT, con intensità maggiore nelle regioni meno sviluppate) e per il FSE soprattutto a livello nazionale (sull'OT9), le autorità di coordinamento hanno condotto un processo di dialogo con tutte le AdG interessate nel corso dell'impostazione delle riprogrammazioni per assicurare il rispetto dei requisiti.



categoria di regione non risultavano avere conseguito i *target* intermedi. In tali casi, con l'ausilio delle autorità di coordinamento e il supporto del NUVAP, si è operata una riprogrammazione sinergica tra diversi PON al fine di preservare la destinazione territoriale delle risorse e, quando possibile, anche l'OT di origine.

La funzione del PF, e dunque anche il ruolo del NUVAP, non si conclude con la verifica intermedia e la riprogrammazione della riserva, ma prosegue fino al termine dell'attuazione dei Programmi alla fine del 2023, data di riferimento per la verifica finale. In prospettiva della scadenza finale, tenuto anche conto anche delle significative riprogrammazioni a cui saranno sottoposti i PO nel corso del 2020 a seguito della crisi sanitaria ed economica determinata dalla pandemia in corso, le attività di sostegno del NUVAP al PF saranno concentrate maggiormente sul fronte della revisione degli indicatori e dei *target* dei singoli PO, ferma restando la necessità di continuare a vigilare sulla qualità dei dati che alimentano il SNM, consolidando i risultati ottenuti in fase di verifica intermedia.

5.2 Istruttoria e accompagnamento alle attività di ricognizione sugli impieghi del Fondo Sviluppo e Coesione (ex art. 44 DL 34/2019 e s.m.i.)

Il Decreto legge n. 34/2019, cd. "Decreto Crescita" ha disposto all'art. 44 *"Semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza e attuazione degli interventi finanziati dal fondo per lo sviluppo e la coesione"* un processo di ricognizione e valutazione delle assegnazioni programmatiche e di attuazione per i numerosi e diversificati strumenti di programmazione finanziati per i cicli 2014-2020, 2007-2013 e 2000-2006. L'obiettivo consiste nel giungere alla definizione, con approvazione da parte del CIPE, di un unico "Piano sviluppo e coesione" per ogni amministrazione (centrale, regionale o di città metropolitana) interessata, con modalità unitarie di gestione e monitoraggio.

Le attività di ricognizione sulle assegnazioni FSC, nei tre cicli di programmazione e sui dati di attuazione monitorati, sono state condotte congiuntamente dal DPCoe della PCM, con il coordinamento tecnico del NUVAP, e dall'ACT, in coordinamento con la RGS-IGRUE.

A seguito di istruttorie tecniche preliminari, per informare il CIPE sull'impostazione complessiva e il percorso dei lavori, nel dicembre 2019 il Ministro per il Sud e la coesione territoriale ha trasmesso una nota informativa contenente anche un primo quadro dell'articolazione degli strumenti di programmazione rilevanti ai fini dell'applicazione della norma e la descrizione dei criteri e delle modalità operative per la definizione dei nuovi "Piani sviluppo e coesione".

In particolare, la norma prevede (comma 7, lettera a) che in ciascun nuovo Piano siano inseriti gli interventi (progetti/operazioni) che, sulla base dei dati inseriti nella BDU, siano almeno dotati di



progettazione esecutiva o abbiano una procedura di aggiudicazione avviata alla data del 31 dicembre 2019. I restanti progetti osservati nel monitoraggio (comma 7, lettera b) sono invece oggetto di specifica valutazione da parte del DPCoe e dell'ACT, sentite le amministrazioni titolari delle risorse, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione di cui alla *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza* (NADEF) 2019 e con gli obiettivi strategici dei fondi europei, fermo restando il requisito di poter generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2021.

Tra la seconda metà del 2019 e il primo trimestre del 2020, con il coordinamento tecnico del Team OpenCoesione che opera presso il NUVAP, si è pertanto proceduto a effettuare:

- una prima verifica puntuale dei dati inseriti dalle Amministrazioni titolari di "programmi" FSC dei cicli 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 nei diversi Sistemi nazionali di monitoraggio con l'obiettivo di accompagnare le amministrazioni a un controllo e, ove necessario, al completamento dei dati immessi nel monitoraggio in vista della scadenza di validazione delle informazioni riferita al 31 dicembre 2019;
- un'elaborazione per l'identificazione finale, nei dati riferiti al 31 dicembre 2019, dei progetti monitorati soddisfacenti i criteri previsti dall'art.44 comma 7, lettera a, per ciascun strumento di programmazione e amministrazione interessata;
- la definizione di uno specifico dossier analitico, a supporto della valutazione prevista dall'art.44 comma 7, lettera b, in relazione a progetti monitorati non soddisfacenti le condizioni del comma 7, lettera a, con evidenza dell'ambito tematico associato a ciascun progetto, della fase procedurale in corso, della tipologia degli interventi e della loro classe di dimensione finanziaria, per ciascun strumento di programmazione e amministrazione interessata;
- la definizione di un ulteriore dossier analitico complementare al fine di presentare gli elementi informativi disponibili in relazione alle risorse FSC che, alla data del 31 dicembre 2019, risultano assegnate dal CIPE ma non ancora associate a progetti visibili nei Sistemi nazionali di monitoraggio.

Entro il primo semestre del 2020 è prevista la comunicazione al CIPE degli esiti conclusivi delle istruttorie e interlocuzioni con le diverse amministrazioni, in base a quanto previsto dalla norma di riferimento.

5.3 Obiettivi di Servizio e Servizi di cura

Gli Obiettivi di Servizio (OdS) sono un'iniziativa nazionale di sistema, cui il NUVAP assicura il coordinamento tecnico fin dall'avvio nella programmazione 2007-2013 (Delibera CIPE 82/2007), continuando poi nel ciclo 2014-20, a seguito del rilancio operato con la delibera CIPE 79/2012. In



questo lungo arco di tempo, l'iniziativa degli OdS ha promosso e monitorato disponibilità, livello e qualità di alcuni servizi pubblici in cinque ambiti ritenuti rilevanti per lo sviluppo del Mezzogiorno: istruzione, educazione e cura della prima infanzia, cura degli anziani, gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato. In questi ambiti le Amministrazioni coinvolte – le 8 Regioni del Mezzogiorno e il Ministero dell'Istruzione – sono state chiamate a predisporre (tra 2008 e 2009) e poi ad aggiornare (tra 2013 e 2015) Piani d'azione per il perseguimento degli obiettivi individuati e quantificati, mettendo a sistema tutte le risorse disponibili dalle diverse fonti ordinarie e aggiuntive, incluse, nella seconda fase, anche le risorse del FSC assegnate dalla delibera CIPE 79/2012.

Negli anni più recenti il ruolo di coordinamento del NUVAP si è sostanziato in attività di accompagnamento nell'attuazione dei Piani d'azione, di istruttoria di programmazione (e riprogrammazione) delle azioni finanziate dalle risorse dedicate della delibera CIPE 79/2012, di monitoraggio delle azioni programmate e realizzate e di analisi dei progressi nel perseguimento degli obiettivi.

Nel 2019, sul versante della programmazione, il NUVAP ha completato le istruttorie tecniche per le istanze di riprogrammazione delle risorse della delibera CIPE 79/2012 pervenute (in totale 9, relative a tre ambiti di intervento e 6 Amministrazioni)⁹³; sul fronte del monitoraggio, ha guidato le Amministrazioni nella redazione dei Rapporti annuali di esecuzione degli OdS. La rilevazione - che per il 2018 si è concentrata sui soli interventi finanziati dalla delibera CIPE 79/2012 - ha consentito di avere una base di riferimento per verificare la completa e corretta imputazione dei dati relativi a tali interventi nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

Sulla base dei riscontri effettuati, nel corso del 2019 le Amministrazioni interessate sono state incoraggiate ad accelerare l'attuazione e ad aggiornare i dati nel SMN, anche in vista dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 44 del DL n. 34 del 30 aprile 2019 (convertito nella L. n. 58 il 28 giugno 2019), con cui il legislatore ha inteso riordinare i processi di programmazione, vigilanza e attuazione degli interventi finanziati con risorse del FSC⁹⁴.

⁹³ La programmazione delle risorse della delibera CIPE 79/2012, per un importo di circa 980 milioni di Euro, si è conclusa nel corso del 2016 con la chiusura delle 41 istruttorie tematiche (40 regionali, una per ognuno dei cinque ambiti di intervento in ciascuna delle 8 Regioni, oltre a quella per l'ambito Istruzione del Ministero competente) e delle relative schede intervento (strumento di attuazione diretta secondo quanto previsto dalla delibera stessa). Le schede intervento possono essere riprogrammate su istanza dell'Amministrazione titolare, seguendo una prassi che prevede, prima della formalizzazione finale, diverse interazioni con il NUVAP, con scambio di documentazione e, se necessario, riunioni di chiarimento e approfondimento.

⁹⁴ Si veda paragrafo 5.2.



Con la nuova *governance* introdotta nel 2019, che riconduce tutti gli interventi programmati a valere su risorse del FSC all'interno dei nuovi Piani di Sviluppo e Coesione, unificando anche le procedure di gestione e monitoraggio, si superano dunque le specificità di programmazione e monitoraggio previste dalla delibera CIPE 79/2012 e si prospetta un nuovo ruolo del NUVAP rispetto alle tematiche di elezione degli OdS, con un più ampio spazio da dedicare all'analisi e alla valutazione, venendo meno il significativo impegno nella gestione delle istruttorie tecniche di riprogrammazione e nell'accompagnamento all'attuazione.

Nel corso del 2019 il NUVAP ha avviato azioni di condivisione delle conoscenze e delle esperienze accumulate, con il progetto "10 anni di Obiettivi di Servizio" - che prosegue nel 2020 - finalizzato alla ricostruzione delle pratiche concrete di programmazione e del quadro degli investimenti realizzati con tutte le fonti finanziarie disponibili nei cinque ambiti OdS nel Mezzogiorno dall'avvio operativo del sistema nel 2008. Gli esiti dei primi approfondimenti, in particolare per gli ambiti Istruzione, i Servizi socio-educativi per la prima infanzia e Servizi per gli anziani, sono confluiti nei temi di discussione al Tavolo di confronto partenariale per la programmazione 2021-2027 relativo a "Un'Europa più sociale" che si è riunito tra marzo e ottobre 2019⁹⁵.

Parallelamente alle attività di coordinamento tecnico degli OdS di sua diretta responsabilità, il NUVAP, in qualità di membro del Comitato Operativo di Supporto all'Attuazione (COSA) e del Comitato di indirizzo e sorveglianza (CIS) del *Programma Nazionale per i Servizi di Cura per l'Infanzia e gli Anziani* (PNSCIA), ha proseguito l'azione di supporto metodologico e di partecipazione operativa all'attuazione del Programma, varato nel 2012 quale estensione operativa del sistema OdS nell'ambito del Piano Azione Coesione (PAC) 2007-2013, affidato alla gestione operativa del Ministero dell'Interno e di recente prorogato sino al 2021. Più specificamente, nel 2019 sono da rilevare le seguenti attività:

- la rimodulazione di 150 dei 202 Piani di Intervento dei Distretti socio-assistenziali beneficiari nelle quattro Regioni interessate, relativi al 2° Riparto finanziario delle risorse del Programma (pari a 430 milioni di euro);
- l'impegno affinché i dati finanziari fossero adeguatamente caricati sui sistemi di monitoraggio e dunque registrassero adeguatamente l'avanzamento della spesa;
- la definizione e l'avvio di una nuova tipologia di interventi, denominati Azioni a Sportello, mirati sui Distretti più virtuosi in quanto giunti al termine dell'attuazione e quindi premiati con ulteriori risorse finanziarie per garantire la continuità dei servizi su tali territori. A inizio 2020, risultavano approvate circa 15 di tali Azioni.

⁹⁵ Si veda paragrafo 4.4.



Infine, in collaborazione con l'AdG del PNSCIA, è stato intrapreso un confronto tecnico per il disegno di una valutazione finale del Programma, da condursi nel 2020-2021, per misurarne l'impatto non solamente in termini di ampliamento dei livelli di presa in carico nei servizi per la prima infanzia e di anziani non autosufficienti, ma anche gli effetti in termini di avanzamento istituzionale e amministrativo degli uffici di Distretto e dei Comuni che li compongono nella loro pianificazione, gestione e erogazione.

5.4 Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie

Nel 2019 il NUVAP ha portato avanti diverse attività finalizzate a dare attuazione alla Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, alla cui impostazione aveva contribuito, nel 2018, con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), con il Ministero dell'Economia e Finanze (RGS-IGRUE) e con il Nucleo di verifica e controllo dell'ACT (NUVEC). Tale strategia, prevista dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 611), è stata approvata dal CIPE con Delibera n. 53/2018 e pubblicata il 6 marzo 2019, in una versione che incorporava alcune raccomandazioni formulate dalla Conferenza Stato-Regioni tese, fra l'altro, a valorizzare esperienze esemplari di efficace valorizzazione di tali beni, anche al fine di mettere a disposizione degli operatori Studi di Fattibilità per progetti di riconversione funzionale e di valorizzazione sociale degli immobili confiscati, e a facilitare l'adozione nazionale di alcuni beni di particolare dimensione e valore simbolico.

Le stesse istituzioni che hanno redatto il documento di strategia, con l'aggiunta di rappresentanti del Ministero dell'Interno e di due regioni, siedono nel Tavolo di Indirizzo e Verifica della Strategia, che coordina e promuove l'attuazione delle azioni previste. Il Tavolo, nel corso del 2019, si è riunito 5 volte affrontando due questioni principali: l'attivazione dei gruppi di lavoro bilaterali con le regioni maggiormente investite dal fenomeno delle confische e perciò più dotate di beni da valorizzare; la predisposizione di un piano nazionale per la valorizzazione di beni confiscati da identificarsi come esemplari per dimensione e significatività, al fine di dare risposta ad alcune delle raccomandazioni formulate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Quanto alla valorizzazione di beni confiscati considerati esemplari, la delibera CIPE n. 48 del 24 luglio 2019 ha individuato un primo bene nel complesso agricolo "La Balzana", localizzato nel comune di Santa Maria La Fossa in provincia di Caserta, assegnando 15,1 Milioni di Euro per la valorizzazione attraverso la realizzazione di un "Parco agroalimentare dei prodotti tipici della Regione Campania". Tale finanziamento rappresenta un primo stralcio del più ampio *Piano per la valorizzazione di beni confiscati esemplari di rilevanza nazionale*, previsto anche dal Piano per il Sud 2030, la cui gestione sarà affidata all'ACT. La medesima delibera ha richiesto al Tavolo di indirizzo e verifica della Strategia di condurre una ricognizione della dotazione di beni confiscati



“esemplari”, al fine di determinare l’entità delle risorse da assegnare al predetto piano, nel rispetto del criterio di riparto del FSC che richiede la destinazione dell’80 per cento delle risorse al Mezzogiorno.

In considerazione del carattere esemplare e della rilevanza dell’investimento nel complesso agricolo “La Balzana”, il NUVAP ha previsto la valutazione degli effetti di tale progetto di valorizzazione⁹⁶.

L’attivazione dei gruppi di lavoro regionali del Tavolo di Indirizzo e Verifica risponde all’esigenza di orientare e modulare l’attuazione della Strategia nazionale in funzione delle specificità del fenomeno delle confische in ciascun territorio, coinvolgendo le amministrazioni regionali a cui spetta di formulare strategie di riferimento per i rispettivi territori. Nel corso del 2019, in seguito alla richiesta di nominare referenti nei suddetti gruppi di lavoro, rivolta dal DPCoe ad alcune delle regioni con maggiore dotazione di beni immobili confiscati, è stato attivato il Tavolo con la regione Campania, che si è riunito per la prima volta a dicembre. Gli incontri dei Tavoli regionali hanno anche la funzione di alimentare la ricognizione di beni suscettibili di valorizzazione, ma di rilevanza sovra-regionale, che possono andare ad alimentare il *Piano per la valorizzazione di beni confiscati esemplari di rilevanza nazionale* da finanziarsi con risorse FSC.

5.5 Istruttorie tecniche in materia ambientale

Nell’ambito del supporto tecnico al DPCoe, una specifica linea di attività ha riguardato i temi del dissesto idrogeologico e del sistema idrico integrato.

Relativamente alla prevenzione del rischio idrogeologico, il NUVAP è stato coinvolto per assicurare:

- *Supporto e Partecipazione alla Cabina di Regia “Strategia Italia”*. In tale ambito il NUVAP ha svolto attività istruttorie per la definizione e attuazione del Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale, e del relativo Piano Stralcio sul dissesto 2019⁹⁷, rispetto al quale la Cabina di Regia Strategia Italia ha stabilito e condiviso, tra le amministrazioni a diverso titolo coinvolte, intese in merito alla elaborazione e alla tempistica di predisposizione, anche al fine di

⁹⁶ Si veda paragrafo 2.1.

⁹⁷ Con il Dpcm 20 febbraio 2019 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.88 del 13/04/2019) l’Italia si è dotata di un Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico e la tutela della risorsa ambientale, articolato in misure di emergenza, prevenzione, manutenzione e ripristino, semplificazione e rafforzamento della *governance* e organizzative.



evidenziare le criticità che ne potessero ostacolare l'elaborazione e definire strumenti per il loro superamento. Gli interventi oggetto del Piano Stralcio 2019 sono stati individuati all'interno dei Piani di Protezione Civile e, per quanto riguarda quelli concernenti le attività connesse all'emergenza, di competenza del MATTM, le relative istruttorie sono state svolte nell'ambito delle Conferenze di servizio per le singole Regioni in collaborazione con i Commissari per l'emergenza, i Commissari per il dissesto e le Autorità di bacino distrettuali. Nel luglio 2019 è stato firmato dal Ministro dell'Ambiente l'elenco degli interventi selezionati per un importo finanziario complessivo di oltre 315 milioni di euro di progetti esecutivi di tutela del territorio e di prevenzione del dissesto idrogeologico, per un totale di 263 interventi, tutti caratterizzati da urgenza e indifferibilità.

- *Incontri con i Commissari per il dissesto.* Nel corso del 2019 il NUVAP ha partecipato agli incontri svolti presso la PCM con i rappresentanti delle Regioni del Mezzogiorno (Commissari per il dissesto o suoi delegati) alla presenza delle amministrazioni/organismi competenti in tale ambito (MATTM, MEF, ACT, Autorità di Distretto), finalizzati a conoscere lo stato di attuazione degli interventi sul dissesto idrogeologico di competenza di ciascuna amministrazione e a individuare le eventuali criticità, anche al fine di avviare celermente la progettazione degli interventi. L'ottica seguita in attuazione del Piano nazionale del dissesto è quella di velocizzare al massimo l'avvio dei progetti per il rapido utilizzo delle risorse FSC 2014-2020 assegnate dal 2016, per accelerare gli interventi la cui spesa è utile ai fini della clausola di flessibilità e per portare il massimo risultato sulla messa in sicurezza del territorio. Gli incontri hanno permesso di chiarire alcuni aspetti tecnici e procedurali con le amministrazioni competenti, di allineare i dati e le informazioni sui singoli interventi e di condividere le azioni da intraprendere al fine di assicurare un'accelerazione della spesa, almeno con l'avvio della progettazione entro il 2019.
- *Istruttorie sullo stato di attuazione degli interventi e per la riprogrammazione dei Patti per lo Sviluppo.* Nell'ambito dell'attività di monitoraggio e supporto alla programmazione regionale delle risorse FSC e in particolare delle iniziative inserite nei Patti per lo sviluppo di Regioni e Città metropolitane, un ambito di specifico approfondimento ha riguardato le risorse stanziare per contrastare il dissesto idrogeologico. Il NUVAP ha contribuito alle attività di analisi delle criticità e dell'attuazione, partecipando al confronto con i rappresentanti del MATTM e dell'ACT, anche in vista della preparazione della documentazione richiesta per attuare le previsioni dell'art. 44 del DL 34/2019 (cd. "Decreto Crescita"⁹⁸).

⁹⁸ Si veda paragrafo 5.2.



Relativamente al Piano nazionale di interventi nel settore idrico (PN)⁹⁹, il NUVAP ha supportato il DPCoe nella definizione delle varie disposizioni attuative. A tal fine presso il DIPE nel corso del 2019 si è riunito il cosiddetto “Tavolo idrico”, che ha operato sotto il controllo della Cabina di regia “Strategia Italia” dopo la sua istituzione nella primavera 2019. Le determinazioni assunte in questo contesto sono applicabili all’attuazione degli interventi finanziati in ambito FSC, nonché alle eventuali risorse non utilizzate in tale ambito e che si sarebbero potute liberare a tal fine. Il Tavolo idrico si è concentrato sulle priorità di finanziamento e sui criteri di assegnazione/selezione degli interventi. Per accelerare la spesa pubblica infrastrutturale, data la complessità e l’onerosità amministrativa inerente l’ambito acquedottistico, nonché per gli innegabili aspetti di criticità dei fenomeni siccitosi, i lavori del Tavolo si sono concentrati prioritariamente sugli invasi. Il “Piano straordinario” invasi del PN (dicembre 2018) ha assegnato circa 150 milioni di euro ad interventi nel settore agricolo, successivamente (aprile 2019) è stato firmato il DPCM di adozione del primo “stralcio” del Piano nazionale del settore idrico - sezione invasi, come esito della prima riunione della Cabina di regia “Strategia Italia” (260 milioni di euro dei circa 1.000 previsti nel PN per le annualità 2018-2027).

Sempre nel corso del 2019, l’Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) ha individuato – per la sezione “acquedotti” del PN – un elenco di interventi acquedottistici (potenzialmente complementari a quelli della sezione invasi del PN) per 80 milioni di euro. La selezione degli interventi è avvenuta utilizzando un approccio duale. Da un lato, con opportune valutazioni legate alle caratteristiche intrinseche delle sette Autorità di bacino distrettuale, sono state tra loro ripartite le risorse finanziarie per la realizzazione degli interventi (le percentuali maggiori sono state assegnate all’Autorità Padana e a quella dell’Appennino meridionale), dall’altro, attraverso opportuni criteri di selezione delle proposte di intervento, si è stilato un elenco di interventi che classifica le proposte ricevute dalle stesse Autorità di bacino distrettuale in ordine di posizione finanziabile, nei limiti delle specifiche assegnazioni finanziarie per Bacino.

⁹⁹ Il PN è uno strumento programmatico che ha la finalità di contribuire alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e di promuovere il potenziamento e l’adeguamento delle infrastrutture idriche. Lo strumento di programmazione prevede sia interventi sugli invasi (sostanzialmente dighe che assorbono il 60 per cento dell’importo complessivo), sia una sezione dedicata agli acquedotti (per il restante 40 per cento). La sua introduzione è avvenuta attraverso la Legge di Stabilità 2018 (L. 205 del 27 dicembre 2017, comma 516) e il PN è stato finanziato con le risorse disponibili a legislazione vigente e con le successive leggi di bilancio, che ne hanno disposto anche i necessari aggiornamenti/aggiustamenti.



5.6 Zone Economiche Speciali

Il NUVAP ha proseguito, in modo più sistematico che in passato, l'attività di sostegno al DPCoe nelle funzioni che esso svolge in materia di Zone Economiche Speciali (ZES), partecipando in taluni casi anche direttamente alle interlocuzioni con Regioni e Autorità Portuali. Tale ruolo ha riguardato sia la fase di istruttoria delle proposte di Piano di Sviluppo Strategico presentate dalle Regioni, sia il supporto operativo alle attività connesse all'avvio delle ZES approvate. Sul primo versante, sono state analizzate e completate le seguenti istruttorie:

- ZES Interregionale Ionica Puglia-Basilicata (istituita con DPCM, giugno 2019). L'istruttoria si è concentrata sull'esigenza di unire e rendere omogenee le proposte di Piano delle due Regioni inizialmente separate e difformi nei contenuti. Le Regioni hanno successivamente trasmesso un Piano unico modificato secondo le integrazioni richieste (in particolare, sul sistema di *governance* e coordinamento interregionale).
- ZES Interregionale Adriatica Puglia-Molise (DPCM istitutivo settembre 2019). L'istruttoria si è inizialmente concentrata su un documento di Piano trasmesso autonomamente dal Molise per il proprio territorio. In un secondo momento, anche in seguito a riscontri ed interlocuzioni informali, le due Regioni interessate hanno inviato un unico Piano che incorporava osservazioni, contenuti e soluzioni individuate per la ZES Ionica. Il Piano, ritenuto compatibile con i requisiti di legge, è dunque stato approvato.
- ZES Abruzzo (istruttoria completata). Le osservazioni si sono concentrate soprattutto sull'interpretazione giuridica e le conseguenti soluzioni derivanti da una caratteristica peculiare della proposta di Piano che, per soddisfare i requisiti di legge, fa necessariamente perno sull'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centrale del porto TEN-T di Ancona, e quindi ubicata in altra Regione. Essendo stati formulati rilievi e proposte di integrazione (in particolare, in tema di *governance*), la proposta di ZES risulta oggi in via di istituzione.
- ZES Sicilia Orientale e ZES Sicilia Occidentale (istruttoria completata). Le due proposte di Piano, ritenute complete ed esaustive, non hanno presentato elementi ostativi se non minimi chiarimenti sul sistema di *governance*, forniti dalla Regione a inizio 2020. La ZES risulta oggi in via di istituzione.

In generale, le osservazioni ed i contributi forniti dal NUVAP, trasmessi alle Regioni dal DPCoe e dal Gabinetto del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, hanno contribuito ad elevare progressivamente la qualità, la completezza ed il grado di uniformità delle proposte di Piano trasmesse (in particolare sui seguenti aspetti: sistema e organismi di *governance* regionale e locale; *dataset* informativo sulle singole aree perimetrate sul territorio; nessi trasportistici e intermodali; specializzazioni produttive oggetto dell'azione di sviluppo industriale). Le Regioni che



giungevano in successione alla presentazione delle proprie proposte hanno potuto beneficiare delle lezioni apprese nelle istruttorie di quelle che le avevano precedute, integrate secondo i riscontri forniti.

L'impegno e le conoscenze accumulate in fase istruttoria hanno permesso di avviare con maggiore focalizzazione e pertinenza il supporto all'avvio operativo delle ZES già istituite, svolto anche grazie al progetto *Support for the establishment of Special Economic Zones in Italy* finanziato dalla DG Reform (sino a fine 2019, denominata *Structural Reform Support Service*) della CE. Il NUVAP ha curato la definizione di tale proposta progettuale, ed ha poi seguito con la CE l'articolazione dettagliata di attività e prodotti nella *Request for Services*. L'attuazione del progetto, di cui è stata incaricata la società Ernst&Young, è stata avviata a fine 2019; si concentra sulle prime tre ZES approvate (Campania, Calabria, e Puglia-Basilicata), intervenendo in tema di sistemi informativi territoriali per le aree, di semplificazione amministrativa per l'insediamento delle imprese, e di sistemi di *governance* nazionale e regionale.

Infine, il NUVAP ha fornito contributi analitici per la definizione di una misura di credito d'imposta, assimilabile a quelle previste per le ZES del Mezzogiorno, alle Zone Logistiche Speciali nelle Regioni del Centro Nord (tra cui Marghera-Polesine), misura approvata con la Legge di Bilancio 2020.

5.7 Istruttorie per attuazione criteri riparto territoriale degli investimenti pubblici

I principi per il riequilibrio territoriale, contenuti nell'articolo 7-bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243¹⁰⁰ sono diretti a sostenere l'efficacia delle azioni inerenti alla rimozione o riduzione del gap infrastrutturale sul territorio nazionale. La misura è orientata all'aumento del livello delle risorse ordinarie in conto capitale delle Amministrazioni centrali da destinare alle Regioni del Mezzogiorno la cui incidenza sull'omologo totale di spesa si intende riportare in linea con quella della popolazione di riferimento in quei territori.

L'articolo 1, commi 597-599 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha modificato e integrato il citato articolo 7-bis. Il NUVAP ha contribuito con proposte e relazioni tecniche a supportare tali modifiche legislative che, tra l'altro, hanno ricompreso, nell'ambito di applicazione del vincolo di ripartizione territoriale a beneficio delle Regioni del Mezzogiorno, i Contratti di programma di

¹⁰⁰ "Principi per il riequilibrio territoriale", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2017, n. 18.



ANAS e RFI; inoltre, era stata innovata la procedura con la quale sono individuati annualmente gli stanziamenti ordinari di spesa in conto capitale rilevanti ai fini dell'applicazione della norma.

Le modifiche e le integrazioni apportate alla citata disciplina avevano reso necessaria una revisione della correlata normativa secondaria. Già nel corso del 2018 infatti, nel corso del confronto parlamentare sulla legge di bilancio, il NUVAP aveva fornito supporto tecnico all'elaborazione di alcune ipotesi di modifica del DPCM 7 agosto 2017, a suo tempo emanato in relazione alla versione originaria del ricordato articolo 7-bis, in raccordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nel corso del 2019, si è pervenuti alla emanazione di un nuovo DPCM (del 10 maggio 2019) in sostituzione del precedente, con il fine di rendere più agevole l'applicazione della normativa primaria da parte delle Amministrazioni centrali, nel frattempo novellata. Il NUVAP ha collaborato alla predisposizione del nuovo DPCM fornendo il necessario supporto tecnico alle strutture di *staff* del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale.

La legge di bilancio per il 2020¹⁰¹ è nuovamente intervenuta a modificare l'articolo 7-bis; in particolare, il comma 2 ora dispone che *“al fine di ridurre i divari territoriali, il riparto delle risorse dei programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale, che non abbia criteri o indicatori di attribuzione già individuati alla data di entrata in vigore della presente disposizione, deve essere disposto anche in conformità all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale almeno proporzionale alla popolazione residente”*. Anche in questo caso, il NUVAP ha supportato con proposte e analisi tecniche l'attività legislativa del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale.

Proprio sul finire dell'anno, l'articolo 30 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante *“Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”*, è nuovamente intervenuto sull'articolo 7-bis con una norma che stabilisce che entro il 30 aprile 2020 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con l'Autorità politica delegata per il coordinamento della politica economica e la programmazione degli investimenti pubblici di interesse nazionale, vengano stabilite le modalità di verifica del corretto riparto territoriale delle risorse dei programmi di spesa in conto capitale prive di specifici criteri o indicatori di attribuzione pregressi, nonché di monitoraggio degli effettivi andamenti degli esborsi.

¹⁰¹ All'art. 1, comma 310 della Legge 27 dicembre 2019, n. 160.



5.8 Istruttorie tecniche valutative di candidature progetti per le riforme strutturali

Nel luglio 2015, presso il Segretariato Generale della CE, è stato istituito il *Structural Reform Support Service* (SRSS) con il mandato di coadiuvare i Paesi Membri nel disegno e nell'attuazione delle riforme strutturali tramite uno strumento dedicato di supporto: lo *Structural Reform Support Programme* (SRSP)¹⁰². In ciascuno Stato Membro SRSP viene coordinato da un punto di contatto nazionale che, per l'Italia, è stato individuato, d'intesa con il MEF, nel Direttore Generale dell'Ufficio Programmazione operativa del DPCCoe.

A fine 2019, il Servizio è stato elevato al rango di Direttorato Generale (DG REFORM); la relativa delega è stata unificata in capo al Commissario per le politiche di coesione, sancendo il nesso sinergico che collega le riforme strutturali agli interventi per il riequilibrio territoriale.

Nel 2019 SRSP, giunto alla quarta edizione, ha visto un numero di candidature progettuali in aumento, a testimonianza della crescente sensibilità delle amministrazioni verso i temi delle riforme strutturali¹⁰³ con 57 richieste di supporto a valere sull'annualità 2020, con un importo di poco superiore a 500 mila euro per un'assistenza tecnica di durata di circa di 18 mesi in termini medi.

Per pervenire a un ordinamento di merito delle istanze progettuali presentate al punto di contatto, il NUVAP ha sviluppato uno strumento di valutazione multi-criteriale a ponderazione convessa, basato su tre dimensioni (adeguatezza dei riferimenti di contesto, qualità e organicità della proposta ed elementi di innovatività), valorizzate da un *panel* di componenti del Nucleo con competenze sui problemi strutturali dell'economia italiana. Alla fase valutativa sono stati ammessi i progetti completi delle informazioni richieste e coerenti con le priorità del *Programma Nazionale di Riforma*, le *Country Specific Recommendations* e le priorità di politica economica esplicitate nella Nota di aggiornamento al DEF (NADEF), purché ritenuti pertinenti alle finalità del SRSP specificate dal REG (EU) n. 825/2017.

Suddivise in tre classi di priorità condivise con gli uffici di *staff* del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e del Presidente del Consiglio, le proposte sono state trasmesse alla DG

¹⁰² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en#aboutthesrsp

¹⁰³ Per l'annualità 2017 sono state presentate 11 proposte progettuali (di cui 9 selezionate dalla CE), 15 per il 2018 (8 selezionate) e 33 per il 2019 (19 selezionate).



REFORM attraverso una piattaforma telematica dedicata. Nel febbraio del 2020, 16 di esse sono state ammesse a finanziamento¹⁰⁴.

In linea con le annualità precedenti, prevalgono progetti di digitalizzazione della pubblica amministrazione, di rafforzamento della *governance* e di sostegno agli strumenti per la crescita sostenibile.

¹⁰⁴ 1) Improve lifelong learning by strengthening the capacity of the provincial centers for adult education; 2) Support to strengthening the inter-institutional governance in the field of labour exploitation - phase II; 3) Mainstreaming the sustainable development goals in decision making process; 4) Sustainable finance and investments for the transition to a green economy; 5) Incentivizing business' investment in skills; 6) Growth strategy for Sicily; 7) Support for digital innovation and the evolution of the governance of Consob, the national authority for the supervision and regulation of the financial market; 8) Innovative assessment of public real estate investments; 9) Role of the anti-corruption authority in leading and coordinating national corruption prevention strategies; 10) Monitoring and improving infrastructural investment; 11) Assistance for the assessment of environmental tax reforms; 12) Design and dissemination of IT systems for civil and criminal justice; 13) National Strategy to promote electronic payments; 14) Modelling of equitable and sustainable well-being Indicators for policy use; 15) Support to supervision on market conduct in the insurance sector; 16) Coordinating and streamlining the implementation of the public sector digital strategy nationwide.



6 PARTECIPAZIONE A COMITATI E CONTRIBUTO A DOCUMENTI ISTITUZIONALI

6.1 Partecipazione al Comitato e gruppi di lavoro OCSE per le politiche di sviluppo regionale

Il Comitato dell'OCSE per le Politiche di Sviluppo Regionale – *OECD Regional Development Policy Committee* – è un importante *forum* internazionale, attraverso il quale le Amministrazioni dei Paesi membri possono collaborare per promuovere azioni comuni sui temi di rilievo per le politiche regionali, mediante la condivisione di esperienze e strumenti di *policy*, le analisi e l'armonizzazione dei dati, la definizione di standard e raccomandazioni¹⁰⁵.

Il DPCoe coordina dal 1999 la partecipazione italiana alle attività del *Regional Development Policy Committee* (RDPC) e detiene, attraverso il NUVAP, la Presidenza del Comitato e la Vicepresidenza dei due Gruppi di Lavoro sulle politiche urbane e sulle politiche rurali. Negli ultimi venti anni il Comitato RDPC ha influenzato il dibattito internazionale sottolineando il ruolo della politica regionale quale leva per una crescita sostenibile ed inclusiva.

Nel 2019, in occasione del ventesimo anniversario dell'istituzione del Comitato RDPC, si è tenuta ad Atene la riunione Ministeriale dell'OCSE sulle Politiche Regionali (19-20 marzo). Un evento importante che ha visto la partecipazione dei Ministri e alti rappresentanti di 49 Paesi, del Segretario Generale dell'OCSE Angel Gurría, della CE e delle principali Organizzazioni internazionali.

La riunione Ministeriale “*Megatrends: Building Better Futures for Regions, Cities and Rural Areas*” ha messo in risalto le sfide di medio-lungo termine per regioni, città e aree rurali, a fronte dell'impatto asimmetrico di alcuni *megatrend* – quali la globalizzazione, l'innovazione tecnologica, la digitalizzazione, le tendenze demografiche, i cambiamenti climatici – e la necessità di disegnare politiche pubbliche che tengano conto delle opportunità e dei vincoli strutturali di ciascun territorio, in modo da non lasciare indietro nessuno¹⁰⁶. A tal fine, i Ministri hanno sottolineato l'importanza di:

- promuovere interventi “*place-based*”, più attenti alle persone nei luoghi, andando oltre gli approcci settoriali tradizionali – dai trasporti all'innovazione, dall'istruzione alla

¹⁰⁵ Vedi <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/regionaldevelopment.htm>

¹⁰⁶ Vedi <http://www.oecd.org/regional/ministerial/>



salute – in modo da rispondere meglio ai fabbisogni specifici delle singole aree/comunità e affrontare le crescenti disuguaglianze personali e territoriali;

- sviluppare attività di previsione e valutazione per meglio affrontare la dimensione territoriale di alcuni fenomeni di medio-lungo termine (es. tendenze demografiche, cambiamenti climatici, innovazione tecnologica) e rafforzare la resilienza delle regioni alle sfide emergenti. I potenziali *trade-off* tra la dimensione ambientale e quella sociale degli interventi potranno essere affrontati a livello territoriale, anche attraverso il rafforzamento delle sinergie/complementarietà tra regioni;
- rafforzare i sistemi di *governance* multi-livello e promuovere strumenti di partecipazione dei cittadini e delle comunità locali nel disegno delle politiche;
- sviluppare la raccolta e l'armonizzazione di dati e indicatori a livello territoriale per il disegno, la valutazione e il monitoraggio delle politiche;
- promuovere analisi comparative e testare nuove metriche per lo sviluppo regionale.

La Dichiarazione di Atene “*Declaration on Policies for Building Better Futures for Regions, Cities and Rural Areas*”¹⁰⁷ è stata adottata da 47 Paesi OCSE, riconoscendo il ruolo della politica regionale nel promuovere una società più inclusiva e resiliente. I Ministri hanno sottolineato la necessità di adattare le riforme strutturali e i servizi essenziali alle specifiche esigenze dei territori. In particolare, hanno accolto con favore i “Principi OCSE sulle politiche urbane”¹⁰⁸ e i “Principi OCSE sulle politiche rurali”¹⁰⁹, che consolidano l’esperienza accumulata in due decenni dai Gruppi di lavoro del Comitato e stabiliscono un percorso per progettare, realizzare e monitorare azioni specifiche per queste aree.

La riunione Ministeriale ha anche segnato l’avvio per il Comitato del processo di valutazione che porterà nel 2020 al rinnovo del suo Mandato per il periodo 2021-25 e alla definizione del Programma di lavoro 2021-22. L’attuale programma di lavoro del Comitato per le Politiche di Sviluppo Regionale si articola in tre principali linee di attività: 1) determinanti della dinamica della produttività e della crescita a livello regionale; 2) crescita inclusiva delle città e delle aree rurali; 3) strumenti di *governance* multi-livello per gli investimenti pubblici. Nei mesi successivi alla riunione Ministeriale è stata avviata la valutazione esterna delle attività del Comitato (*In-Depth Evaluation*) finalizzata ad esaminare i metodi di lavoro, l’organizzazione, i diversi prodotti e la loro rilevanza per i Paesi membri con riferimento al periodo 2009-2018. I risultati sono stati molto

¹⁰⁷ Vedi <http://www.oecd.org/regional/ministerial/RDPC-Ministerial-Declaration-EN.pdf>

¹⁰⁸ Vedi <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm>

¹⁰⁹ Vedi <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/oecd-principles-rural-policies.htm>



positivi: le priorità e le attività del Comitato sono state valutate molto rilevanti per i Paesi membri; le analisi e i prodotti sono considerati di elevata qualità e in grado di promuovere approcci innovativi; i delegati hanno apprezzato l'organizzazione del lavoro e lo scambio di informazioni tra il Comitato e i Gruppi di lavoro. Tra le aree di potenziale miglioramento: la comunicazione e il coordinamento con altri Comitati OCSE.

In questo anno molto intenso di attività per il Comitato RDPC, il NUVAP ha contribuito all'organizzazione, partecipazione e redazione dei documenti di riferimento per la riunione Ministeriale e all'elaborazione dei Principi dell'OCSE per le politiche urbane e quelle rurali, adottati da tutti i Paesi membri. In relazione ai temi di maggiore interesse per l'Italia, il NUVAP ha partecipato – con contributi e commenti – all'analisi e alla definizione degli strumenti per la declinazione territoriale dei *Sustainable Development Goals* (SDGs)¹¹⁰, allo studio sulle capacità di innovazione delle amministrazioni locali, e all'avvio di una nuova linea di studio e confronto internazionale dedicata alle città di medie dimensioni.

6.2 Partecipazione a Comitati di sorveglianza e Gruppi di lavoro inter-istituzionali nazionali

In coerenza con il mandato di orientamento per le attività di valutazione delle politiche e per la definizione e osservazione nel tempo degli indicatori di risultato degli interventi, il NUVAP partecipa ai lavori di Comitati partenariali previsti dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, in particolare:

- il *Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020*, istituito nel 2016, presieduto dal Capo Dipartimento del DPCoe e dal Direttore dell'ACT, cui partecipano le amministrazioni centrali e regionali titolari di PO e di progetti a valere sul PON GOV, accanto al partenariato istituzionale ed economico e sociale;
- alcuni sotto-comitati: i) *Risorse umane*, che ha attivato gruppi di lavoro su inclusione sociale, povertà ed istruzione; ii) *Monitoraggio e Controllo*; iii) *Mezzogiorno*. Nelle riunioni dei sotto-comitati, che si svolgono almeno due volte l'anno, il Nucleo illustra gli esiti delle istruttorie di propria competenza;

¹¹⁰ OECD (2020), "A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals", https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/a-territorial-approach-to-the-sustainable-development-goals_e86fa715-en



- i Comitati di Sorveglianza (CdS) dei seguenti PON 2014-2020: i) *Città metropolitane* (AdG ACT); ii) *Cultura e sviluppo* (AdG MiBACT); iii) *Ricerca e innovazione* (AdG MUR); iv) *Inclusione* (AdG MLPS); v) *Imprese e competitività e Iniziativa PMI* (AdG MiSE); vi) *Infrastrutture e reti* (AdG MIT); vii) *Per la scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento* (AdG MI); viii) *Legalità* (AdG MInINT); ix) *Governance e Capacità Istituzionale* (AdG ACT). Nel quadro delle attività svolte dai CdS (riunioni, procedure scritte, consultazioni), i rappresentanti del NUVAP formalmente designati focalizzano i propri contributi e interventi sulle tematiche metodologiche, valutative e di misurazione dei risultati attesi dai PO, fornendo contributi specifici sulle seguenti questioni: indicatori di output e di risultato, anche assicurando il raccordo con Istat ai fini della fornitura dei dati di base; contenuti, aggiornamenti e stato di avanzamento delle attività di valutazione previste nei Piani delle Valutazioni; indirizzi per la stesura delle sezioni delle Relazioni annuali di attuazione relative alle valutazioni.
- Nell'ambito di alcuni PON, il NUVAP ha promosso la costituzione di appositi *Steering Group/Gruppi di Pilotaggio* delle valutazioni, partecipati, oltre che dal NUVAP, dalle Amministrazioni titolari dei PO, enti di ricerca, valutatori e soggetti del partenariato, con la finalità di assicurare indirizzo metodologico, presidio tecnico e accompagnamento alla impostazione e realizzazione delle attività valutative previste dai Piani delle Valutazioni 2014-2020. In particolare il NUVAP partecipa allo *Steering Group* delle valutazioni del PON Imprese e Competitività, del PON Ricerca e Innovazione e del PON Cultura e Sviluppo.

Come ogni anno, anche nel 2019, il NUVAP ha partecipato, con proprie relazioni tecniche su valutazione e misurazione dei risultati delle politiche di coesione e sulla preparazione della programmazione 2021-2027, alla *Riunione annuale del Riesame* organizzata dalla Commissione Europea in raccordo con lo Stato Membro e tutte le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi per la verifica dell'avanzamento del ciclo di programmazione 2014-2020 della politica di coesione.

Nel corso del 2019 è anche proseguita la partecipazione del NUVAP ad altri Comitati e Gruppi di lavoro inter-istituzionali volta ad offrire contributi tecnici principalmente connessi alle opportunità offerte dalla politica di coesione nazionale e comunitaria e con gli esiti delle valutazioni condotte: i) Rete nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità di Gestione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali, ii) *European Network of Environmental and Managing Authorities* (ENEA-MA), iii) Comitato Paritetico per la Biodiversità, iv) Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume.



6.3 Contributi a documenti istituzionali

Il NUVAP elabora analisi di contesto richieste da impegni normativi, predispone contributi istruttori propedeutici all'emanazione di provvedimenti legislativi, nonché cura attività di natura strumentale concernenti la strutturazione di basi informative e la definizione di protocolli di collaborazione inter-istituzionale.

In continuità con gli anni precedenti, nel 2019 il NUVAP ha fornito contributi per l'aggiornamento dei quadri macroeconomici e settoriali inseriti nella *Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, allegata al Documento di Economia e Finanza (DEF) (ai sensi dell'art. 10 della legge n. 196 del 2009, come integrata dall'art. 7 del D.lgs. n. 88 del 2011) e, in particolare alla sezione dedicata ad illustrare l'impegno delle politiche di coesione per sostenere l'orientamento ai risultati degli interventi, integrando in tal modo gli obiettivi strategici di misurazione, valutazione e trasparenza attraverso l'iniziativa OpenCoesione.

Il NUVAP ha fornito contributi specifici nella *Relazione sullo stato dei lavori dell'Accordo di Partenariato al 31 dicembre 2018* redatta ai sensi dell'art. 52 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, la cui stesura è coordinata dal DPCoe e dall'ACT, in stretto raccordo con l'ANPAL, responsabile del coordinamento del FSE, e con il MIPAAF, Autorità responsabile del coordinamento dei Fondi FEASR e FEAMP. Alla predisposizione della relazione hanno contribuito le altre Amministrazioni centrali responsabili di obiettivi tematici nonché il partenariato istituzionale, economico sociale e gli organismi della società civile facenti parte del Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei programmi 2014 - 2020.

Infine, relativamente alle attività legate alla partecipazione del DPCoe ai lavori di predisposizione di piani nazionali di investimento settoriale previsti dalla normativa vigente, il supporto del NUVAP si è esplicitato nella partecipazione ai tavoli coordinati dal DIPE relativi ai settori della mobilità sostenibile, del settore stradale, del settore idrico e del dissesto idrogeologico descritti nei paragrafi precedenti; nella elaborazione di note di commento e proposte alla documentazione presentata dai diversi ministeri ai tavoli e di analisi normativa ed economica di settore.



LISTA DEGLI ACRONIMI

ACT	Agenzia per la Coesione Territoriale
AdG	Autorità di Gestione
AgID	Agenzia per l'Italia Digitale
AGCOM	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ANBSC	Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
ANPAL	Agenzia Nazionale Politiche Attive del lavoro
AP	Accordo di Partenariato 2014-2020
ARAN	Agenzia Rappresentanza Negoziata Pubbliche Amministrazioni
ASOC	A Scuola di OpenCoesione
BEI	Banca Europea degli Investimenti
BUL	Banda Ultra Larga
ASSIST	Azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e del Nuclei di Valutazione
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CIVIT	Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche
COBUL	Comitato per la diffusione della Banda Ultralarga
CREA	Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agricola
CTAI	Comitato Tecnico Aree Interne
CTE	Cooperazione Territoriale Europea
DAF	Data and Analytics Framework
DEF	Documento di Economia e Finanza
DIPE	Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPCoe	Dipartimento per le politiche di coesione
DPP	Documento Pluriennale di Pianificazione
DPS	Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica
EUSAIR	EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region



FAMI	Fondo Asilo Migrazione e Integrazione
FEAMP	Fondo Europeo per Affari marittimi e la Pesca
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FESR	Fondo Europeo di sviluppo Regionale
FEIS	Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici
Fondi SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
FSC	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
FSE	Fondo Sociale Europeo
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
MATTM	Ministero dell'Ambiente e per la tutela del Territorio e del Mare
MI	Ministero dell'Istruzione
MiBACT	Ministero per i beni, le attività culturali e per il turismo
MiPAAF	Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali
MISE	Ministero per lo Sviluppo Economico
MLPS	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
MNSA	Minori Stranieri Non Accompagnati
MUR	Ministero per l'Università e la Ricerca
NTVVIP	Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici
NUVAP	Nucleo di valutazione e analisi della programmazione
NUVV	Nuclei di Valutazione e Verifica
OdS	Obiettivi di Servizio
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
PdV	Piani delle Valutazioni
PF	Performance Framework
PNSCIA	Programma Nazionale per i Servizi di Cura per l'Infanzia e gli Anziani
PON	Programma Operativo Nazionale
PON GOV	Programma Operativo Nazionale Governance e capacità istituzionale 2014-2020
PON IC	Programma Operativo Nazionale Imprese e Competitività 2014-2020
PON IOG	Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani 2014-2020
PON RI	Programma Operativo Nazionale Ricerca e Innovazione 2014-2020
PRA	Piano di Rafforzamento Amministrativo
PUMS	Piano urbano della mobilità sostenibile
QSN 2007-2013	Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
RDG	Regolamento di disposizioni comuni
RGS IGRUE	Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione europea della Ragioneria Generale dello Stato
RMS, RT, RS	Regioni meno sviluppate, Regioni in transizione, Regioni più sviluppate



SNAI	Strategia Nazionale per le Aree Interne
SNSI	Strategia nazionale di specializzazione intelligente
SNV	Sistema Nazionale di Valutazione delle politiche di coesione
SPRAR	Sistema centrale Per Richiedenti Asilo e Rifugiati
SUS	Sviluppo Urbano Sostenibile
UVAL	Unità di Valutazione
UVER	Unità di Verifica
ZES	Zone Economiche Speciali