



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione

NUVAP
Nucleo di valutazione
e analisi per la programmazione

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione
Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione
Dicembre 2021

2020



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.....	5
1.1 Coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione e raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione	5
1.2 Osservatorio dei processi e delle attività di valutazione	10
I risultati della ricognizione annuale sono stati presentati in due incontri del SNV e due incontri di Rete.	12
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 Valutazioni locali	14
2.3 Ricerca, innovazione e imprese	15
2.4 Valorizzazione degli asset naturali e culturali e per l’attrattività turistica	17
2.5 Trasporto pubblico locale: il caso della Metro Napoli	19
2.6 Spazi pubblici per l’innovazione sociale.....	21
2.7 Beni confiscati: il caso Agrorinasce	23
2.8 Autoimpiego e creazione di impresa: Resto al Sud	24
L’insieme di queste attività ha permesso di candidare la valutazione dello strumento Resto al Sud al finanziamento sul progetto SI.VALUTA.....	26
2.9 Altre tematiche oggetto di istruttorie e di analisi.....	26
3 MISURAZIONE, TRASPARENZA E MONITORAGGIO CIVICO.....	29
3.1 Indicatori per le politiche di coesione.....	29
3.2 Progressi e evoluzioni dell’iniziativa OpenCoesione.....	32
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 coesione e sul Quadro Finanziario Pluriennale	36
4.2 La preparazione dell’Accordo di Partenariato	38
4.3 Istruttorie per l’architettura finanziaria dell’Accordo di Partenariato	40
4.4 Aggiornamento della mappatura delle Aree Interne.....	42
4.5 Istruttorie per il raccordo tra politica di coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	44



5. SOSTEGNO TECNICO ALLE POLITICHE DI COESIONE 2014-2020.....	46
5.1 Istruttorie e accompagnamento per la costruzione dei Piani Sviluppo e Coesione	46
5.2 Istruttorie e accompagnamento per la riprogrammazione di contrasto all'emergenza COVID19	48
5.3 Sostegno al programma Servizi di cura.....	50
5.4 Zone Economiche Speciali.....	51
5.5 Istruttorie per l'attuazione dei criteri di riparto territoriale degli investimenti pubblici	52
5.6 Istruttorie su candidature progettuali per le riforme strutturali CE.....	54
6 PARTECIPAZIONE A COMITATI E CONTRIBUTO A DOCUMENTI ISTITUZIONALI	55
6.1 Partecipazione al Comitato e gruppi di lavoro OCSE per le politiche di sviluppo regionale ...	55
6.2 Partecipazione a Comitanti di sorveglianza e Gruppi di lavoro inter-istituzionali nazionali	58
LISTA DEGLI ACRONIMI	62



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.

Le attività valutative e di istruttoria tecnica del NUVAP vengono svolte coniugando la dimensione settoriale con l'orientamento trasversale che caratterizza gran parte delle politiche pubbliche che presentano ricadute sullo sviluppo territoriale. Conseguentemente, i Componenti sono di norma chiamati a collaborare in gruppi di lavoro orizzontali 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; nel corso del 2021, attraverso un atto organizzativo interno, è stata re-introdotta la figura del Coordinatore, cui sono attribuite funzioni di impulso gestionale ed operativo.

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. 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 2020 – anno segnato dall'erompere della pandemia da COVID 19 – il Nucleo ha accentuato il proprio impegno a sostegno del percorso di programmazione comunitaria dei fondi strutturali per il nuovo ciclo settennale 2021-2027 offrendo contributi metodologici, valutativi ed operativi e ricercando il raccordo con le priorità strategiche che emergevano nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* allora in via di definizione.

Contenuti e struttura della Relazione

La presente *Relazione* documenta le attività svolte dal NUVAP nel corso del 2020. La sua struttura si pone in continuità con quella dell'anno precedente, che aveva visto l'avvio del percorso istruttorio del nuovo ciclo delle politiche di coesione 2021-2027, tema su cui il Nucleo ha accentuato il proprio impegno.



Il testo è suddiviso in sei capitoli.

Il primo capitolo (*Sistema Nazionale di Valutazione e Rete dei Nuclei*) informa sullo svolgimento del mandato elettivo del Nucleo relativo a ideazione, impulso e attuazione di iniziative per migliorare le capacità di valutazione e di programmazione delle Amministrazioni, principalmente attraverso il coordinamento del SNV e il raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione. In tale ambito sono state realizzati, in modalità collettiva, confronti sistematici e iniziative laboratoriali in particolare dedicati all'utilizzo di evidenze conoscitive da valutazioni e studi nelle fasi di riprogrammazione degli interventi 2014-2020 anche a seguito delle iniziative europee volte a mitigare gli effetti sociali ed economici della pandemia da COVID19 e in vista della programmazione 2021-2027. In questo capitolo si illustrano anche le attività svolte per l'aggiornamento sistematico dell'Osservatorio dei processi valutativi nella politica di coesione.

Nell'anno sono stati avviati approfondimenti metodologici e valutativi su indicatori di *policy*, efficacia delle azioni pubbliche e temi infrastrutturali, anche attivando gruppi di lavoro dedicati, e promuovendo confronti fra valutatori e Nuclei sulle ripercussioni settoriali della crisi pandemica.

Il secondo capitolo (*Analisi valutative e sostegno delle politiche di sviluppo territoriale*) illustra i criteri di scelta e le attività valutative avviate nel quadro dell'Accordo di Partenariato 2014-20 e in ambiti settoriali con rilevanti impatti sullo sviluppo territoriale, muovendo dai primi risultati emersi dagli interventi realizzati con le politiche di coesione nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020; fra tali ambiti si segnalano le politiche per la ricerca e l'innovazione delle imprese, per valorizzazione degli *asset* naturali e culturali per l'attrattività turistica, per il trasporto pubblico locale, per il riutilizzo di beni pubblici a fini di innovazione sociale e dei beni confiscati alle mafie, per l'autoimpiego, per le aree interne e lo sviluppo urbano sostenibile. Sono state, inoltre, avviate tre "valutazioni locali", in Puglia, Calabria e Campania, volte ad analizzare quanto le politiche centrali e sovra-locali (siano o no tese a interagire con le strategie locali) facilitino o rendano più difficile la realizzazione delle attese di cambiamento dei partner territoriali.

Il terzo capitolo (*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 realizzata anche attraverso la consolidata esperienza di monitoraggio civico realizzato con il percorso didattico "A Scuola di Open Coesione", diretto agli studenti delle scuole superiori, e che, sulla base del modello italiano, si sta replicando livello europeo con il supporto del Nucleo. In connessione con la fase ascendente dell'Accordo di Partenariato per il ciclo di programmazione 2021-27, particolare attenzione è stata dedicata al



rinnovato sistema di indicatori di *output* e di risultato richiesti dal quadro regolamentare sui cui poggia l'architettura dei fondi europei per la coesione.

Il quarto capitolo (*Sostegno tecnico alla preparazione della politica di coesione 2021-27*) documenta il notevole impegno profuso dal Nucleo nel percorso istruttorio – di natura regolamentare, tematica e finanziaria – che conduce alla definizione dell'Accordo di Partenariato. L'attività si è articolata su un duplice piano di confronto: con la Commissione europea, sui testi dei regolamenti e sui contenuti finanziari delle proposte di impiego delle risorse per la Coesione a valere sul bilancio dell'Unione; con l'insieme dei *partner* di riferimento istituzionale ed economico sociale, per l'ascolto delle proposte volte all'individuazione delle priorità strategiche e per la condivisione delle soluzioni di equilibrio normativo e finanziario negoziate con la Commissione. Sono stati, inoltre, avviati i lavori istruttori rivolti alla nuova mappatura delle Aree Interne, che aggiorna quella definita nel 2014, e che costituisce parte integrante dell'Accordo di Partenariato, nonché quelli per il raccordo tra politica di coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il quinto capitolo (*Sostegno tecnico alle politiche di coesione 2014-2020*) espone in primo luogo le attività istruttorie condotte con il contributo del NUVAP e finalizzate alla predisposizione dei cd. *Piani Sviluppo e Coesione* (PSC), strumento programmatico introdotto dal Legislatore nel 2019 con l'intento di semplificare fortemente l'architettura programmatica delle risorse aggiuntive di origine nazionale dedicate al riequilibrio territoriale. Una specifica linea di attività ha riguardato il sostegno per la riprogrammazione 2014-2020 per il contrasto all'emergenza COVID 19. Ulteriori apporti del NUVAP hanno riguardato il sostegno attuativo al programma "Servizi di cura", all'istituzione di alcune Zone Economiche Speciali (ZES) nel Mezzogiorno e, come di consueto, al riparto territoriale privilegiato delle risorse ordinarie di bilancio per il finanziamento degli investimenti pubblici e alla valutazione istruttoria di progetti diretti alle riforme strutturali finanziate da un programma di assistenza tecnica governato dalla DG-REFORM.

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, prevalentemente coordinati dal MEF.

Sviluppi nel 2021

Nel corso del 2021 l'attività del Nucleo è proseguita in un contesto ancora profondamente segnato dalle restrizioni disposte dal Governo per contenere il propagarsi del contagio da COVID-19. Sono state pertanto consolidate appropriate ed efficaci modalità di svolgimento a distanza delle attività ordinarie che hanno permesso di dare continuità al contributo fornito dal NUVAP alle missioni dipartimentali e alle attività elettive del Nucleo stesso.



I principali filoni di lavoro hanno visto il proseguimento delle attività istruttorie sottostanti l'Accordo di Partenariato per il ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2021-2027, la definizione degli orientamenti strategici per l'impostazione degli interventi del *Fondo Sviluppo e Coesione* (FSC) nel settennio concomitante e il contestuale raccordo con le priorità strategiche, le riforme e gli investimenti inseriti nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), approvato dalla Commissione europea primi mesi dell'anno. Sono inoltre proseguite, intensificandosi, le attività di animazione della Rete dei Nuclei di Valutazione e di coordinamento del SNV con il lancio e la conduzione di numerosi incontri laboratoriali dedicati a sostenere le amministrazioni nell'esplicitare le promesse programmatiche attraverso adeguati sistemi di indicatori con target nei vari ambiti previsti dal nuovo ciclo 2021-2027, nonché le attività di sviluppo delle ricerche valutative impostate nell'anno di riferimento della presente Relazione.



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

Il NUVAP coordina il *Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione* (SNV) e garantisce il raccordo della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (Rete dei Nuclei)¹. Attraverso tali attività sostiene e orienta la realizzazione delle valutazioni richieste dai regolamenti comunitari e il loro utilizzo per informare la discussione partenariale e contribuire al miglioramento delle politiche.

Nel 2020 il NUVAP, oltre alle attività ordinarie, ha soprattutto proseguito e rafforzato quanto già avviato nel 2019, proponendo e coordinando attività di Rete e di SNV finalizzate a fornire un più intenso e diretto supporto alle Amministrazioni impegnate dalla primavera nelle riprogrammazioni delle risorse 14-20 per il contrasto alla pandemia da COVID19 e nell'avvio delle attività per la formulazione dei programmi 21-27. Le attività realizzate hanno posto al centro del lavoro l'utilizzazione delle conoscenze valutative per la programmazione 21-27, insieme ad altre fonti di conoscenza organizzata (dati di monitoraggio, studi, analisi, indagini *ad hoc*). Il NUVAP ha, infatti:

- orientato le attività del SNV, che si sono incentrate su:
 - l'attività di "Osservatorio dei processi valutativi" previsto dall'AP 2014-2020 e avviata in modo più sistematico a partire dal 2018 (vedi oltre il paragrafo 1.2)²;
 - l'iniziativa *Laboratori SNV sull'utilizzazione di conoscenze utili all'elaborazione dei Programmi 2021-2027* (Laboratori SNV).
- assicurato il raccordo tra i Nuclei di valutazione per le attività della Rete dei Nuclei.

Nel rispetto delle disposizioni di contrasto all'emergenza da COVID19, il NUVAP ha rapidamente riconvertito le modalità di lavoro di Rete e SNV in modo da mantenerne la funzionalità e assicurarne l'operatività, conducendo le attività, inclusi gli incontri plenari o di gruppi di lavoro, completamente in remoto con l'uso non solo di tecnologie appropriate, ma anche di tecniche di conduzione e

¹ L'attività di coordinamento del di SNV e di raccordo della Rete sostenute sono anche sostenute dal Progetto ASSIST (Azioni di Sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e del Nuclei di Valutazione) a valere sul PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 (PON GOV), <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/assist/>.

² La maggior parte dei programmi comunitari 14-20 è stata approvata nel 2015 e le correlate attività di valutazione hanno preso momento solo a partire dal biennio 2017-2018.



animazione degli incontri diverse rispetto a quelle usate negli incontri in presenza³. Per questo compito, il NUVAP ha potuto contare anche su una lunga consuetudine di lavoro nell'ambito della Rete in cui gli incontri già erano condotti da qualche anno in forma ibrida, cioè contemporaneamente in presenza e in remoto, per facilitare la partecipazione dei Nuclei regionali e la Rete era già dotata di strumenti di lavoro asincrono a distanza (piattaforma dei Nuclei).

Complessivamente si sono tenuti 12 incontri plenari: 8 di Rete⁴ e 4 del SNV⁵, oltre a riunioni di gruppi di lavoro più ristretti. Le Amministrazioni e i Nuclei hanno incrementato progressivamente la partecipazione agli incontri anche ampliando il range delle strutture partecipanti (Nuclei, presidi tecnici e Autorità di Gestione dei Programmi, altre strutture interne responsabili di interventi di settore).

Il coordinamento del SNV

Nella sua responsabilità di coordinamento del SNV, il NUVAP ha operato su due principali linee di azione di seguito descritte.

1. Organizzazione e conduzione dell'iniziativa "*Laboratori SNV sull'utilizzazione di conoscenze utili all'elaborazione dei Programmi Operativi 2021-2027*"⁶.

I Laboratori SNV sono stati costruiti come esperienze collaborative rivolte innanzitutto alle Regioni, e hanno rappresentato percorsi di simulazione per la preparazione di parti salienti dei Programmi. È stato proposto e testato un metodo per affrontare il processo riflessivo necessario alla compilazione del formulario (*template*) richiesto dal Regolamento di Disposizioni Comuni 1060/2021 per la rappresentazione delle scelte strategiche e operative dei Programmi 21-27. Il NUVAP ha coordinato l'intero processo, definendo la struttura e l'impianto metodologico delle attività, e trasferito i contenuti progressivamente definiti alle Amministrazioni partecipanti con diverse modalità e strumenti di lavoro⁷.

³ Ciò ha permesso di garantire una elevata partecipazione agli incontri di Rete e SNV, ma anche di organizzare riunioni necessarie per le attività valutative, come la Conferenza di Valutazione su Resto al Sud (16 aprile 2020).

⁴ Gli incontri di Rete si sono tenuti nelle seguenti date: 12 febbraio (in presenza), 19 marzo, 2 aprile, 21 aprile, 16 giugno, 21 luglio, 16 settembre, 15 dicembre (tutti in videoconferenza). I materiali sono disponibili alla suindicata pagina web del progetto.

⁵ Gli incontri di SNV si sono tenuti il 26 maggio, il 16 luglio, il 13 ottobre e l'11 novembre 2020. Due incontri sono stati interamente dedicati alla presentazione dei risultati di due dei tre Laboratori SNV, un incontro alla discussione sulle questioni poste alla valutazione dalla crisi indotta dalla pandemia da COVID19, uno all'esame del contributo delle valutazioni per la programmazione 2021-2027.

⁶ I materiali prodotti dai tre Laboratori SNV sono disponibili all'indirizzo <http://www.valutazionecoesione.it/SNVlab/>

⁷ Si possono citare, ad esempio, la sintesi del percorso di organizzazione della conoscenza necessaria per l'elaborazione dei Programmi secondo le richieste regolamentari, e il video per una più immediata acquisizione di indirizzi tecnici da parte dei potenziali utenti (<https://www.youtube.com/watch?v=oj03RAho9QU>).



I due Laboratori avviati e conclusi nel 2020⁸ hanno riguardato gli interventi di prevenzione e contrasto al dissesto idrogeologico e di sostegno alla competitività di imprese e sistemi locali, mentre un terzo, avviato nell'autunno 2020 e concluso nella primavera 2021, ha trattato il tema dell'accessibilità e qualità dei servizi di inclusione attiva. I Laboratori hanno prodotto:

- raccolta di studi e valutazioni individuate nel database delle valutazioni della politica di coesione realizzato nell'ambito dell'Osservatorio dei processi valutativi⁹ e integrate tramite ulteriori ricerche bibliografiche;
- analisi sui dati di monitoraggio in collaborazione con il Team dell'iniziativa Open Coesione, per estrarre i set di dati relativi agli interventi sui temi oggetto dei laboratori e attuati con i fondi per la coesione nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020¹⁰;
- materiali di lavoro e di utilità interna per le Amministrazioni regionali, in cui sono organizzate le conoscenze necessarie per informare le scelte delle Autorità di Gestione e dei loro partenariati per l'elaborazione dei nuovi Programmi 21-27 cofinanziati dalle politiche di coesione.

Dal punto di vista operativo per ciascun Laboratorio è stato costituito un gruppo di coordinamento composto dal NUVAP con il Team di OpenCoesione e il Team ASSIST, in collaborazione con altri soggetti tecnici centrali coinvolti a seconda del tema trattato, come CREA, ISPRA, ANPAL e Tecnostruttura delle Regioni per il FSE. Sono state poi attivate le strutture amministrative delle Regioni (Autorità di Gestione, Direzioni e Servizi settoriali), in alcuni casi guidate dal Nucleo regionale, e altri soggetti competenti rispetto alla *policy* di interesse, istituzionali e privati.

2. Raccordo con le attività dell'Evaluation Network e dell'Unità di Valutazione della DG Regio (CE)

Gli incontri del SNV hanno costituito un'occasione di condivisione degli esiti del confronto tecnico svolto in sede di *Evaluation Network*¹¹ su: modalità di svolgimento delle valutazioni di impatto negli

⁸ Incontri finali del Laboratorio sugli interventi di prevenzione e contrasto al dissesto idrogeologico (26 maggio) e del Laboratorio sugli interventi per la competitività di imprese e territori (13 ottobre). La registrazione degli incontri è disponibile sul canale YouTube del SNV e i materiali sono disponibili ai link sopraindicati.

⁹ <http://www.valutazionecoesione.it/osservatorio/>

¹⁰ Il perimetro elaborato per il Laboratorio sul contrasto al dissesto idrogeologico ha costituito la base per l'elaborazione di una Data Card pubblicata sul portale OpenCoesione <https://opencoesione.gov.it/it/pillole/data-card-dissesto/>

¹¹ 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. Nel 2020 si sono tenute 3 riunioni (13 maggio, il 15-16 ottobre, 10-11 dicembre). I materiali sono disponibili all'indirizzo

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/network/meetings/#5.



Stati membri; l'adeguamento dei sistemi di indicatori comuni CE a seguito della riprogrammazione di parte delle risorse 2014-2020 per contrastare le conseguenze della pandemia da COVID19; preparazione dei Programmi 2021-2027 e, in particolare, del *template* per la rappresentazione delle scelte strategiche e gli indicatori comuni di realizzazione e risultato¹², confronto risultato utile anche per l'impostazione metodologica dei Laboratori SNV (vedi sopra).

Il raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione delle Amministrazioni

Il NUVAP ha esercitato la funzione di raccordo della Rete dei Nuclei assicurando:

- la redazione della Relazione dovuta al DIPE della PCM sulla "Partecipazione alla Rete nell'annualità 2019 da parte dei Nuclei" trasmessa ad aprile 2020¹³;
- la continuazione dell'osservazione sistematica della partecipazione dei Nuclei alla Rete e della operatività e funzionalità degli stessi, confluita poi nella successiva Relazione sulla "Partecipazione alla Rete nell'annualità 2020 da parte dei Nuclei"¹⁴;
- il supporto alla redazione della Relazione Annuale di Attuazione (RAA) dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2014-2020 per le sezioni riguardanti le attività valutative;
- il supporto all'uso dello strumento condiviso di auto-rilevazione della partecipazione dei Nuclei alla Rete (una griglia per la raccolta di informazioni ad integrazione di quella già condivisa nel 2015 "Guida alla stesura delle relazioni annuali dei Nuclei al DIPE");
- l'animazione, attraverso 8 incontri di Rete già sopra richiamati, del dibattito sul supporto che le valutazioni possono fornire alla riprogrammazione dei programmi 14-20, alla programmazione 21-27 e a mitigare gli effetti sociali ed economici delle misure di contrasto alla pandemia da COVID19;

¹² Nel 21-27 i Regolamenti prevedono anche per il FESR (come già per il FSE) l'uso di indicatori comuni di risultato: su questo si è focalizzata parte delle attività del NUVAP, dedicata, soprattutto a partire dal 2021, a facilitarne l'uso da parte delle Amministrazioni responsabili di Programmi 21-27.

¹³ La relazione a cura del NUVAP, che illustra le modalità e l'intensità di partecipazione alle attività di Rete da parte dei diversi Nuclei, è dovuta in conformità a quanto stabilito dal documento tecnico contenente i criteri di riparto del Fondo di cofinanziamento delle spese di funzionamento dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Nuclei), di cui all' art. 1, co. 7, della legge 144/1999, approvato dalla Conferenza Stato Regioni con atto n.144/CSR del 27/07/2017 e in relazione al criterio di validazione "Partecipazione alla Rete dei Nuclei" rilevante per i Nuclei regionali. La Relazione fornisce quindi alcuni elementi rilevanti per l'istruttoria del DIPE sul riparto annuale del citato Fondo che avviene con deliberazione del CIPE.

¹⁴ Tale Relazione è stata trasmessa al DIPE a fine gennaio 2021.



- la promozione della funzione propulsiva di ciascun Nucleo all'interno dell'Amministrazione di riferimento, principalmente attraverso i Laboratori SNV.

Le attività hanno visto una partecipazione elevata e crescente dei Nuclei rispetto agli anni precedenti¹⁵, attraverso i referenti di Rete¹⁶ o altri componenti. Ciò grazie soprattutto ai Nuclei regionali, tutti operativi nel 2020¹⁷.

La partecipazione alle attività di Rete anche di strutture dedicate alla Programmazione e/o alle politiche settoriali segna un progresso verso una maggiore utilizzazione della conoscenza valutativa nelle Amministrazioni, indicando l'avvio di un processo di interazione più proficuo tra valutazione, attuazione e programmazione. I Nuclei hanno fattivamente contribuito ai Laboratori SNV descritti al punto precedente, anche promuovendoli all'interno delle rispettive amministrazioni¹⁸.

Nell'ambito della Rete dei Nuclei sono proseguite le attività dei gruppi di lavoro stabili cui partecipano, oltre ai componenti dei Nuclei regionali e centrali, anche componenti NUVAP e dei presidi tecnici centrali, referenti delle Amministrazioni e valutatori esterni. Alcuni gruppi hanno costituito un bacino conoscitivo e motivazionale per lo sviluppo dei Laboratori SNV¹⁹, mentre in altri casi si sono realizzate attività specifiche:

- il *Gruppo Indicatori e Policy* (coordinato dal NUVAP) ha garantito la circolazione di informazioni aggiornate e il confronto sugli indicatori utili alla riprogrammazione dei Fondi SIE per il 2014-2020 per far fronte alla crisi indotta dalla pandemia da COVID19, oltre che sugli indicatori previsti per la nuova programmazione 2021-2027, veicolando le indicazioni scaturite dagli incontri di approfondimento organizzati dalla Commissione europea in tema di indicatori e assicurando il supporto informativo e metodologico diretto ai Nuclei e alle Amministrazioni su richiesta specifica;

¹⁵ Agli incontri plenari di Rete e del SNV hanno partecipato, in media, 16 Nuclei sui 19 Nuclei Regionali, con una media di 37 componenti a ciascun incontro.

¹⁶ Il "referente di Rete", figura prevista dall'Accordo di Partenariato, cura per ciascun Nucleo il raccordo con la 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), non assimilabile ad un referente amministrativo.

¹⁷ Al 31.07.2020 si contano complessivamente 218 componenti, di cui 130 interni all'Amministrazione (60 per cento) e 88 esterni (40 per cento). Circa 155 risultano impegnati in modo prevalente nelle attività proprie dei Nuclei. Diversa è la situazione dei Nuclei delle Amministrazioni centrali: la partecipazione alla Rete è stata in generale più rarefatta rispetto al 2019.

¹⁸ Nove Nuclei regionali hanno partecipato direttamente al gruppo di lavoro che ha preparato il Laboratorio (Nuclei delle Regioni Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, IRES-Piemonte, Sicilia, Sardegna, Umbria e Veneto).

¹⁹ Gruppo di Monitoraggio e Valutazione Integrati per la Sostenibilità ambientale (coordinato dal NUVAP), Gruppo di Monitoraggio e Valutazione delle prassi di Innovazione Sociale (coordinato dal NUVAP), Gruppo di supporto alle Valutazioni sulle Politiche Attive del Lavoro (coordinato dall'IRES-Piemonte), Gruppo di supporto alle valutazioni degli interventi per l'Innovazione di Impresa (coordinato dal Nucleo della Regione Sardegna).



- il *Gruppo di Verifica dell'efficacia delle azioni pubbliche* (coordinato dal NUVEC) ha definito il suo percorso di attività;
- il *Gruppo di supporto alle valutazioni sulle Infrastrutture di Trasporto* (coordinato dal NUVAP) ha iniziato ad individuare e analizzare materiali, trarre evidenze e sintetizzare conoscenze utili per la produzione di una Rassegna sugli scenari trasportistici post-COVID allo scopo di fornire elementi utili a sostegno delle scelte programmatiche del nuovo ciclo 2021-2027.

1.2 Osservatorio dei processi e delle attività di valutazione

L'AP 2014-2020 affida al 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)”*.

L'osservazione sistematica ha il fine di stimolare le pratiche valutative e renderle idonee a rispondere ai mandati regolamentari e, soprattutto, a soddisfare le esigenze conoscitive delle Amministrazioni, dei Nuclei di valutazione, dei partner istituzionali, del partenariato economico-sociale e del pubblico in generale. Ha pertanto l'intento di diffondere conoscenza sui processi valutativi ai soggetti coinvolti nella produzione e nell'utilizzazione delle valutazioni.

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, il rispetto della terzietà dei *team* di valutazione in coerenza con il dettato regolamentare²⁰, 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).

L'attività dell'Osservatorio consiste innanzitutto nella ricognizione dei processi valutativi i cui risultati sono organizzati in un apposito un *database* pubblico²¹.

²⁰ Il Regolamento UE n. 1303/2013 stabilisce che le valutazioni debbano essere “effettuate da esperti interni o esterni funzionalmente indipendenti dalle autorità responsabili dell'attuazione del programma” (Articolo 54, comma 3), confermando la decisione già assunta nel precedente periodo di programmazione di consentire alle Autorità di Gestione di affidare valutazioni anche all'interno della propria Amministrazione, escludendo le strutture delle Autorità di Gestione, di Certificazione e di Audit.

²¹ Tutti i materiali sono disponibili ai seguenti link: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/scopri-i-database-delle-rilevazioni//> (database) e <http://www.valutazionecoesione.it/attivita-di-sistema/osservatorio.html> (presentazioni dei dati dell'Osservatorio).



La ricognizione 2020 sui processi valutativi (e su analisi e studi) è stata condotta attraverso un'indagine *online* svolta attraverso la compilazione di un questionario con domande a risposta chiusa e aperta²², alla quale hanno partecipato 33 Amministrazioni coinvolte nella politica di coesione (le 19 Regioni, le due Province Autonome, le Amministrazioni centrali titolari di PON e alcune Amministrazioni centrali titolari di progetti a valere sul PON GOV 2014-2020). Le domande riguardano i processi valutativi in preparazione, in corso e completati.

L'attività di ricognizione ha permesso di rilevare 409 attività valutative, di cui 322 classificabili come vere e proprie valutazioni riferite al periodo 2016-2020, 83 studi ed analisi e 4 valutazioni *ex ante* o studi finalizzati a predisporre conoscenze rilevanti per la programmazione 2021-2027. Il notevole incremento nel numero delle valutazioni rispetto al 2018, in cui erano stati censiti 205 processi valutativi, riflette solo in piccola parte un affinamento nella ricognizione e dipende da un effettivo aumento nel numero di valutazioni e analisi. Nonostante tale incremento, alcune Amministrazioni non hanno ancora raggiunto l'obiettivo posto dall'art. 56 del Reg. 1303/2013 di valutare ciascuna priorità almeno una volta nel periodo di programmazione. Inoltre, restano ancora poco indagati alcuni temi, come quelli ambientali, così come risultano poche le valutazioni in ottica di genere.

Le misure pubbliche di contrasto alla pandemia da COVID19 hanno, naturalmente, avuto effetto anche sulle valutazioni: Valutatori e Nuclei hanno discusso dell'impatto causato dalle misure di contrasto sulla realizzazione delle valutazioni – e delle opportunità di esplorare strade diverse per ottenere dati affidabili (attività in remoto, consultazione di fonti ulteriori di dati) – in un seminario ad hoc il 16 luglio 2020²³. Già nel 2020 sono iniziate analisi che hanno trattato le conseguenze dell'emergenza dovuta alla pandemia nel settore dei trasporti: una prima richiesta dal Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibile; la seconda una rassegna della letteratura rilevante, avviata su iniziativa del NUVAP nell'ambito delle attività di Rete.

I processi valutativi hanno generato un numero elevato di documenti²⁴, la cui disponibilità *online* risulta aumentata rispetto all'anno precedente, in linea quindi con la richiesta regolamentare di rendere pubbliche tutte le valutazioni (art. 54 del Reg. 1303/2013).

²² Per supportare le Amministrazioni, oltre ad offrire supporto diretto (tramite telefonate e riunioni in videoconferenza) il SNV ha organizzato un breve incontro online (6 maggio 2020) in cui sono state chiarite modalità e concetti della rilevazione ed è stato possibile fare domande. Dall'incontro sono stati tratti un tutorial e una clip, disponibili sul canale YouTube del NUVAP (<https://www.youtube.com/watch?v=UYEjHGKPYk> e <https://www.youtube.com/watch?v=uKOt-Lf0cbA>).

²³ <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/home-2/sistema-nazionale-di-valutazione-valutare-le-politiche-di-coesione-nel-2020-dialogo-su-come-le-valutazioni-possono-rispondere-a-nuovi-contesti-e-nuove-domande-16-luglio-2020/>

²⁴ Sono oltre 700 gli output rilevati tra rapporti di valutazione, la ricognizione richiede di segnalare anche altri prodotti, come set di indicatori, database, strumenti per la disseminazione, contributi a documenti di programmazione, disegni di valutazione e *inception report*.



I risultati della ricognizione annuale sono stati presentati in due incontri del SNV e due incontri di Rete²⁵.

2 ANALISI VALUTATIVE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE

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

La valutazione della politica di coesione viene condotta al livello dei singoli programmi operativi nazionali e regionali a cura delle rispettive Autorità di gestione, e a livello dell'AP, a cura del NUVAP. La valutazione attuata a livello dei programmi regionali, in considerazione della loro natura multi-settoriale, adotta l'ottica di sviluppo territoriale e si confronta con i problemi specifici e con le strategie messe in atto per affrontarli. I programmi operativi nazionali sono oggetto di più valutazioni dedicate alle strategie che la coesione persegue in ciascun ambito settoriale.

In questo quadro, il NUVAP svolge sia un ruolo di sostegno tecnico alle AdG impegnate nello svolgimento di tali attività valutative - offerto tramite il Sistema Nazionale di Valutazione o attraverso la partecipazione a steering group di singole linee di valutazione- e sia conduce anche proprie attività di valutazione, adottando il punto di vista più ampio e generale dell'AP.

Nel selezionare temi di valutazione a cui dedicare le sue risorse, il NUVAP si è dato dei criteri che tendono a far leva sulla prospettiva e sulle competenze distintive che discendono dall'essere innestato nel DPCoe della PCM che è autorità di coordinamento delle politiche di coesione italiane.

I criteri generali adottati per guidare la selezione di temi e oggetti di valutazione sono:

- la focalizzazione dei quesiti valutativi sugli esiti ed i risultati delle politiche realizzate;
- l'esigenza di un bilanciamento nella copertura delle aree tematiche di intervento della politica di coesione;
- la rilevanza sistemica delle questioni oggetto di valutazione, da esaminare in una prospettiva nazionale e comparativa;

²⁵ Incontri SNV del 16 luglio (<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/home-2/sistema-nazionale-di-valutazione-valutare-le-politiche-di-coesione-nel-2020-dialogo-su-come-le-valutazioni-possono-rispondere-a-nuovi-contesti-e-nuove-domande-16-luglio-2020/>) e 11 novembre (<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/sistema-nazionale-di-valutazione-conoscere-programmare-agire-sostanziare-le-scelte-di-programmazione-con-le-valutazioni/>); incontri di Rete del 16 giugno (<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/16-giugno-2020-alimentare-il-dialogo-tra-valutazione-e-programmazione/>) e del 21 luglio (<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/costruzione-condivisione-e-utilizzazione-di-conoscenze-la-funzione-della-rete-dei-nuclei-in-una-fase-complessa-per-le-politiche/>).



- la rilevanza nel dibattito pubblico nazionale.

Per dare applicazione concreta a tali criteri ed obiettivi, il NUVAP ha stabilito un percorso per l'individuazione di progetti di valutazione, che prevede il superamento di due step:

1. un'attività, condotta internamente, di analisi dei dati di monitoraggio della politica di coesione (attingendo in prima battuta dal portale OpenCoesione), che consenta di apprezzare la rilevanza effettiva dell'ambito tematico o dell'oggetto di valutazione, nonché le sue caratteristiche salienti. In questa fase si effettua anche una ricognizione delle valutazioni intraprese da altri soggetti nell'ambito tematico di interesse, o programmate nei rispettivi Piani delle valutazioni da parte delle diverse AdG nazionali e regionali²⁶;
2. un confronto strutturato con *partner* ed esperti dell'ambito di *policy* di intervento verso cui la valutazione rivolge la sua attenzione. Tali confronti sono stati in genere organizzati nella forma di incontri di discussione tecnica, con 10-20 rappresentanti di categorie di beneficiari attesi degli interventi o delle politiche da valutare, e di portatori di conoscenze originali quali esperti accademici ed attuatori nella medesima filiera di politiche.

La realizzazione delle attività di valutazione così programmate è sostenuta dal progetto SI.VALUTA (*Sistemi di supporto alla Valutazione delle politiche di coesione*) ammesso a finanziamento sul PON Governance 2014-2020 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;
- 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.

Il progetto SI.VALUTA è coordinato da un Comitato di Indirizzo Tecnico in cui siedono rappresentanti del NUVAP, del DPCoe, dell'ACT e dell'ANPAL, che formula indirizzi e approva le proposte di valutazione istruite dal NUVAP.

Nel corso del 2020, ad esito del processo di selezione descritto, sono state avviate due ulteriori iniziative di valutazione dedicate rispettivamente (i) alla stima dell'impatto delle politiche pubbliche sul conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e (ii) alle politiche di valorizzazione di *asset* culturali. In aggiunta, è stata iniziata l'attività preparatoria di due ulteriori iniziative dedicate, rispettivamente, alle politiche per gli spazi pubblici per l'innovazione sociale, ed alle politiche per l'Autoimpiego e la creazione di impresa.

²⁶ Per tale attività si attinge ai dati dell'Osservatorio dei processi e delle attività di valutazione descritto al precedente paragrafo 1.2.



Queste nuove linee di valutazione, in fase di avvio più o meno avanzata, vanno ad aggiungersi alle quattro linee di valutazione, impostate negli anni precedenti e già in diversi stadi di attuazione. Tali valutazioni, sono dedicate: i) alle politiche di ricerca e innovazione nel Mezzogiorno, ii) alla valorizzazione di Beni Confiscati, iii) al Grande progetto Metro-Napoli, iv) a valutazioni locali in tre aree del Mezzogiorno. Queste linee di valutazione vengono descritte nei prossimi paragrafi.

2.2 Valutazioni locali

Le valutazioni locali esaminano gli esiti delle politiche nel tempo prendendo a riferimento il punto di vista degli attori attivi sui territori, anche se sono condotte a cura di ricercatori indipendenti. Quelle in realizzazione riguardano tre aree del Mezzogiorno: il Sud Salento (Puglia), la Locride - Area Greca (Calabria) e il sistema territoriale di Castel Volturno e della via Domiziana (Campania).

Nei tre casi selezionati, si analizzano le strategie locali poste in essere dagli attori attivi del territorio, chiedendosi se e quanto le politiche centrali/sovra-locali (intenzionalmente o meno) ne rendano possibile (o più difficile) la realizzazione. Si intende dare risposta 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. Nei tre casi, le questioni territoriali che in partenza guidano l'indagine sono: le dinamiche di *backshoring* e la riconfigurazione e la ripresa del distretto calzaturiero nel Distretto produttivo di Casarano (LE) in Salento; la strutturazione della città informale e delle enclave di sviluppo nel sistema territoriale della Via Domiziana e di Castel Volturno (CE); l'infrastrutturazione sociale per lo sviluppo in un'area, la Locride in provincia di Reggio Calabria, in cui l'azione pubblica si è rarefatta.

In ciascuna area il percorso di valutazione si definisce progressivamente, in concorso con partner locali, quali associazioni, imprese del terzo settore e enti locali con cui i contatti sono già attivi da tempo.

Le valutazioni locali prendono come riferimento il punto di vista e le strategie di enti e organizzazioni (pubbliche, private, di terzo settore) attive a livello locale, diversamente dalle valutazioni richieste dalle Amministrazioni responsabili del coordinamento o finanziamento di programmi e progetti, che partono dagli obiettivi dei programmi e delle strategie sovra-locali per giudicare i risultati ottenuti sui territori. Nelle valutazioni locali, gli attori del territorio diventano partner della valutazione, che assume come oggetto gli interventi pubblici che hanno inciso sulle aree, sui settori e sulle questioni considerate rilevanti per il territorio. Le valutazioni locali pongono, pertanto, sotto scrutinio se e quanto le politiche centrali (siano o no tese a interagire con le strategie locali) facilitino o rendano più difficile la realizzazione delle visioni di cambiamento dei partner. Le risposte a questa domanda sono finalizzate a soddisfare il loro fabbisogno di conoscenza e a metterli in grado di rafforzare la propria azione.



Questa tipologia di valutazioni richiede di norma un'intensa presenza sul territorio. Durante il 2020 le restrizioni imposte dalle misure di contrasto alla pandemia da COVID19 hanno richiesto di cambiare ed adeguare metodi e tecniche così da mantenere le relazioni con gli attori locali costruite durante la precedente fase di individuazione e selezione di potenziali partner e territori.

Nel 2020 il NUVAP ha completato le fasi preparatorie e ha svolto le selezioni di ricercatori a valere sul progetto SI.VALUTA²⁷ per la realizzazione delle valutazioni nelle tre aree²⁸. La selezione ha consentito di costruire una squadra suddivisa in tre team (uno per ciascuna località), accompagnati dal team centrale di coordinamento guidato dal NUVAP, dotato di competenze "trasversali" utili alle tre ricerche (di analisi quantitativa, di analisi delle reti sociali, di analisi spaziale).

La compagine di ricerca ha iniziato la propria attività nel gennaio 2021 impegnandosi, da una parte, nelle ricerche desk e, dall'altra, utilizzando appieno le potenzialità offerte dagli strumenti di comunicazione virtuale, nel raccordo con gli attori delle diverse realtà territoriali coinvolte.

2.3 Ricerca, innovazione e imprese

Sulla base dell'attività preparatoria svolta dal NUVAP nel 2018-2019²⁹, è stata avviata la valutazione tematica dedicata alle misure di sostegno della ricerca e innovazione (R&I) nel Mezzogiorno nell'ambito delle politiche di coesione sostenuta dal progetto SI.VALUTA³⁰.

La valutazione è strutturata su due fasi: la prima interessa un campione rappresentativo di progetti finanziati nel 2007-2013 per i quali sono previste sia l'acquisizione della documentazione di progetto, sia l'indagine diretta presso le imprese. La seconda fase riguarda il ciclo di programmazione 2014-2020 in corso di attuazione, da definirsi nel 2021 a partire dall'analisi dei dati di attuazione disponibili all'interno del Sistema Nazionale di Monitoraggio e pubblicati sul Portale OpenCoesione, e sarà qualificata utilizzando le evidenze via via raccolte nella prima fase della valutazione.

La prima fase, avviata nel corso del 2020, ha posto al centro della riflessione la capacità effettiva di innescare, attraverso l'incentivo pubblico, processi di innovazione nelle realtà e nei sistemi imprenditoriali, e le condizioni che agevolano o ostacolano tali processi e, conseguentemente, l'efficacia dell'azione pubblica. All'interno dell'insieme degli interventi inizialmente estratti dal

²⁷ Si veda paragrafo 2.1.

²⁸ <https://www.studialesviluppo.it/avvisi/avviso-per-collaborazione-professionale-si-valuta-nuvap-team-di-esperti-act700-21-05-2020/>.

²⁹ Analisi sui dati di monitoraggio al fine di delimitare il perimetro dei progetti conclusi e riferibili alla tematica Ricerca e Innovazione, approfondimenti circa le caratteristiche dei progetti del perimetro, preparazione di documenti di discussione, organizzazione di specifici incontri di confronto partenariale in cui è stato raccolto il punto di vista di esperti e stakeholders, individuazione dell'oggetto della valutazione ed esplicitazione dei quesiti valutativi.

³⁰ Si veda paragrafo 2.1.



database di monitoraggio è stata infatti selezionata la tipologia più significativa per dimensioni: quella dei trasferimenti alle imprese in forma di incentivi monetari per la conduzione di attività di ricerca e sviluppo, incluse le attività condotte in collaborazione con altri soggetti pubblici o privati. Nel ciclo 2007-13 tale forma di sostegno ha attratto un volume rilevante di risorse (3,3 Miliardi di euro di risorse pubbliche, pari a più di 1/3 delle risorse totali della politica di coesione confluite sul tema della R&I) e un numero di progetti importante (14.560). Questo insieme di progetti presenta il vantaggio di essere relativamente omogeneo, anche rispetto alle finalità perseguite e ai risultati attesi associati. È stata, inoltre, operata una successiva ulteriore delimitazione, stavolta di tipo territoriale, circoscrivendo il campo di analisi ai progetti di ricerca svolti presso le imprese localizzate nel Mezzogiorno (2.800 progetti per circa 1,1 miliardi di euro, pari a un terzo delle risorse complessivamente destinate agli incentivi per la R&I dalla politica di coesione 2007-2013 nell'intero territorio nazionale). Le risorse sono state veicolate dai Programmi Operativi Regionali dell'area Mezzogiorno e dal Programma Operativo Nazionale Ricerca e Competitività (per le cinque regioni dell'area Convergenza). Su tale insieme di interventi, il NUVAP ha operato un'analisi delle 30 procedure di valore assoluto più elevato (superiore a 10 milioni di euro), che hanno assegnato nel ciclo di programmazione 2007-2013 oltre 1 miliardo di euro di incentivi ad un totale di 1.655 progetti. L'analisi ha consentito la classificazione in modo standardizzato delle procedure secondo attributi di interesse generale, quali: la modalità di selezione; il grado di finalizzazione verso settori, ambiti tecnologici, filiere specifiche; il tipo di iniziativa incentivata (ricerca industriale, sviluppo sperimentale, innovazione) e, non ultimo, l'ambito territoriale di riferimento ed i tempi di attuazione delle procedure. I risultati di tale analisi, oltre ad avere valore conoscitivo proprio, hanno guidato l'estrazione di un campione rappresentativo di 50 progetti.

Per lo svolgimento delle attività di acquisizione e analisi di documenti di progetto, comprensivi della loro componente tecnica descrittiva delle attività di ricerca e innovazione cofinanziate, a maggio 2020 si è dato avvio alla procedura per la selezione di 2 esperti³¹, operativi da gennaio 2021, dedicati a supportare le attività di raccolta ed elaborazione dei dati dell'indagine diretta e l'attività di reportistica e comunicazione verso l'esterno utilizzando prevalentemente metodi qualitativi. Gli esperti saranno coinvolti anche nello svolgimento della Fase 2, con gli aggiustamenti che verranno suggeriti dall'esperienza e su un diverso campione di progetti, relativo al periodo 2014-2020, con una metodologia che potrà essere parzialmente adattata per cogliere meglio le specificità ed il diverso grado di avanzamento di tale ciclo di programmazione.

³¹ https://www.studiarisviluppo.it/wp-content/uploads/2020/05/Avviso-ACT700_1-SI-VALUTA-Valutazione-interventi-RI.pdf; <https://www.studiarisviluppo.it/wp-content/uploads/2020/05/Progetto-per-una-valutazione-delle-politiche-di-RI.pdf>



Infine, sempre con riferimento al tema ricerca e innovazione di impresa, il NUVAP ha contribuito, in raccordo con il NUVEC-ACT, all'attività curata dall'Istat di messa a punto di una nuova modalità di classificazione delle imprese che, a partire dalla loro propensione alla ricerca e all'innovazione, colga le traiettorie tecnologiche maggiormente influenzate dai progetti riconducibili alle Strategie di specializzazione intelligente³².

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

Da oltre un ventennio la valorizzazione del patrimonio culturale e naturalistico e la promozione degli *asset* territoriali per l'attrattività turistica hanno assunto un ruolo importante nelle agende per lo sviluppo territoriale, trovando nella politica di coesione, comunitaria e nazionale, una cornice strategica e un importante sostegno finanziario.

Il NUVAP conduce sistematicamente analisi tematiche e approfondimenti conoscitivi su un *set* di interventi finanziati nei cicli 2007-2013 e 2014-2020, estratto attraverso un'apposita metodologia dall'insieme dei progetti pubblicati sul portale OpenCoesione, disponibile in formato aperto nella sezione del medesimo portale dedicata a "Focus di *policy* su progetti in attuazione"³³.

I progetti analizzati con il loro corredo di dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario, riguardano 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, 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.

L'utilizzo combinato di variabili tematiche, territoriali e attuative, che caratterizzano gli interventi sostenuti dalla politica di coesione nei tre ambiti sopraindicati, insieme ad analisi di tipo testuale e ad altri approfondimenti di natura qualitativa, segnalano e valorizzano l'ampia portata

³² Si veda paragrafo 3.1.

³³ I focus di *policy* pubblicati sono "Attrattività turistica" e "Cultura" (un sottoinsieme del precedente) e sono accessibili al seguente link: https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!approfondimenti_section.



conoscitiva dei dati di monitoraggio e permettono di individuare le tendenze di fondo delle politiche pubbliche, anche in funzione di ulteriori indagini e ricerche valutative³⁴.

L'analisi condotta sui dati di monitoraggio al 30 giugno 2020 ha restituito un insieme di oltre 25.000 interventi per un costo pubblico totale di quasi 14 miliardi di euro, di cui poco meno del 60% relativo al periodo 2007-2013 e la restante parte relativa al ciclo 2014-2020, con un costo pubblico di 5,8 miliardi di euro e 1,2 miliardi di pagamenti, importi raddoppiati rispetto ai valori registrati nell'anno precedente. Per la gran parte si tratta di progetti infrastrutturali (opere e lavori di restauro e recupero di beni, adeguamenti strutturali funzionali all'offerta), ma anche altre tipologie di interventi (acquisizione servizi, incentivi e altre forme di sostegno alle imprese di settore).

Per questo insieme di investimenti è stato anche aggiornato lo studio, condotto per la prima volta nel 2019, sugli oltre 1.000 interventi per 1,7 miliardi di euro di risorse investite della politica di coesione che hanno interessato i musei e le similari istituzioni statali e non statali, che dalle 443 rilevate nel 2019 salgono a 653³⁵.

A partire da queste evidenze il NUVAP ha impostato la "Valutazione degli interventi della politica di coesione in ambito culturale", da realizzarsi con il supporto del Progetto SI.VALUTA³⁶. Oltre alle attività di analisi sui dati di monitoraggio, in preparazione della valutazione il NUVAP ha condotto un'ampia interlocuzione tecnica sugli investimenti della politica di coesione in campo culturale, nell'ambito di diverse sedi di confronto e occasioni di dibattito partenariale, culminate in un incontro, tenuto l'8 aprile 2020, con 15 partner tecnici e di conoscenza, individuati tra rappresentanti di amministrazioni centrali, locali, e del partenariato economico e sociale, ricercatori, analisti delle politiche e valutatori.

Dal confronto è emersa un'articolata serie di temi conoscitivi e valutativi che hanno contribuito a focalizzare e finalizzare la definizione delle domande di valutazione, e ad elaborare i termini di

³⁴ 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/>): alla sezione *Istituzioni*, dedicata alle politiche pubbliche che dal 2017 è coordinata dal NUVAP, si trovano le analisi predisposte dal NUVAP: "Il turismo nelle politiche di coesione comunitarie e nazionali" e "Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del Paese", quest'ultima predisposta in raccordo con il Comitato tecnico Aree Interne - PCM-DPCoe (*Rapporto sul Turismo italiano*, XXIV, ed. 2020, Parte quinta, cap. 5.1, pp. 495-508 e cap. 5.3, pp. 527-541), disponibili sul portale OpenCoesione ai seguenti link: https://opencoesione.gov.it/media/files/esperienza-di-riuso-37/76_Cuccu_Misiani.pdf e https://opencoesione.gov.it/media/files/esperienza-di-riuso-37/78_Ceci_Cuccu.pdf

³⁵ https://opencoesione.gov.it/it/confronta_integra/musei_ISTAT/. Per un dettaglio dello studio cfr. Anna Misiani "[Patrimonio Quo Vadis] Cosa fa la politica di coesione per la cultura? Un focus sui musei", AGCULT, aprile 2021.

³⁶ Vedi par 2.1.



riferimento per la procedura di acquisizione dei 6 esperti da attivare nel 2021 per la realizzazione delle attività valutative con l'indirizzo e la gestione tecnica del NUVAP.

L'Avviso per selezione di 6 esperti è stato pubblicato a marzo 2021³⁷; entro il 2021 è prevista la conclusione della procedura di individuazione e di contrattualizzazione degli esperti e l'avvio della ricerca valutativa.

2.5 Trasporto pubblico locale: il caso della Metro Napoli

La valutazione del *Contributo agli obiettivi di coesione del Grande Progetto Metropolitana di Napoli - Linea 1* con il supporto del Progetto SI.VALUTA³⁸ è proseguita nel corso del 2020 a partire dalle analisi prevalutative svolte nei precedenti anni e procedendo alla specificazione delle domande valutative. Tale processo di approfondimento è sostenuto dalle relazioni con i partner istituzionali di conoscenza (Comune di Napoli, Regione Campania, società costruttrice e gestore, Agenzia delle Entrate³⁹).

L'attività di valutazione gravita intorno alla domanda: *Quali effetti ha avuto l'investimento della politica di coesione nella Metropolitana di Napoli sullo sviluppo della città di Napoli in termini redistributivi e di equità?* Nel caso specifico gli effetti sono valutati sulla base dei criteri di rilevanza e coerenza, efficacia, efficienza e valore aggiunto (art. 44 Regolamento CPR 2021 – 2027 n. 1060/2021) indagando, in particolare, le dimensioni della coesione urbana e territoriale conseguita dall'intera infrastruttura oggi a regime (Linea 1: da Piscinola a Garibaldi per 19 km⁴⁰) come realizzata nel corso del tempo (dal 1980 al 2020).

La valutazione si articola nelle seguenti linee di attività:

- individuazione di elementi originali e controversi della valutazione e definizione del perimetro di ricerca a partire dall'analisi delle valutazioni (ex ante ed ex post) già effettuate dell'opera e dal quadro metodologico generale in materia di valutazione ex post di linee metropolitane di trasporto;
- individuazione delle diverse variabili che hanno condizionato l'attuazione dell'opera. Infatti, a partire dalla ricostruzione tecnico-funzionale del progetto sulla città e della sua evoluzione

³⁷ <https://www.studialesviluppo.it/avvisi/avviso-per-collaborazione-professionale-si-valuta-team-di-esperti-act700-23-03-2021/>

³⁸ Vedi par 2.1.

³⁹ Agenzia delle Entrate, Direzione centrale Servizi Estimativi e Osservatorio Mercato Immobiliare.

⁴⁰ La Linea 1 della metropolitana di Napoli collega l'area nord da Piscinola/Scampia con la stazione ferroviaria Garibaldi, passando per la zona collinare e il centro antico della città. E' prevista la realizzazione di un ulteriore lungo tratto che dovrebbe rendere la linea ad anello includendo altre porzioni della città.



storica è possibile individuare variabili esogene (crisi, eventi, fatti) in relazione a variabili endogene. Queste ultime riguardano gli obiettivi del progetto come riportati nei documenti di pianificazione e programmazione, gli attori e le loro relazioni istituzionali, la performance trasportistica attuale e le sfide future del sistema metropolitano (in relazione agli indirizzi UE);

- analisi degli effetti finanziari, economici e trasportistici dell'intervento;
- ricostruzione del quadro finanziario e gestionale dell'intervento con riferimento all'evoluzione del flusso dei finanziamenti (circa 3,1 miliardi di euro) della Linea 1 e alla dimensione dei costi gestionali dell'intervento.

L'analisi degli effetti viene sviluppata a partire da areali d'impatto individuati puntualmente rispetto allo sviluppo infrastrutturale della città e alla sua morfologia, e riguarda tre dimensioni principali:

- gli effetti economici diretti in termini di decongestionamento del traffico e conseguente shift modale, e quelli indiretti sulla città in termini di benefici privati e pubblici;
- gli effetti sulla qualità della vita delle diverse tipologie di utenti, che prendono in conto da un lato, la qualità del viaggio (dotazione e percezione dei servizi di viaggio), dall'altro le ricadute ambientali e sociali in termini di diminuzione dell'inquinamento atmosferico, dei costi derivati dall'incidentalità, ecc.;
- gli effetti sulla dimensione della coesione sociale e territoriale, indagati attraverso l'analisi spaziale della dinamica del disagio socio-economico opportunamente aggiornata (cd. *Poverty Maps*)⁴¹, misurata da indicatori sulla struttura della popolazione (tasso di scolarizzazione, di disoccupazione, di migrazione fragile) e dalla presenza di servizi pubblici e privati e di attività produttive (prossimità di attività commerciali, tasso di localizzazione di attività professionali, densità di attività turistico-ricettive) sulla base dei dati dei censimenti della popolazione e delle imprese.

La valutazione è tesa ad esprimere un giudizio sulla rilevanza e coerenza, efficacia ed efficienza della Linea Metropolitana 1 di Napoli rispetto alla sua capacità di migliorare nel tempo la condizione di inclusione e accessibilità dei quartieri più fragili (l'ambito della periferia di Scampia, il centro storico intercluso Quartieri Spagnoli, l'area della stazione Garibaldi); ambisce a individuare anche elementi rilevanti (*cosa manca alla linea 1?*) per la realizzazione in corso della tratta in corso di realizzazione della tratta che consentirà la cd. Chiusura dell'anello" da Capodichino a Piscinola.

⁴¹ Il NUVAP ha realizzato un esercizio di analisi e mappatura del disagio socio-economico nei quartieri delle 14 Città metropolitane italiane sulla base dei dati censuari al 2011, producendo le cosiddette "poverty maps", strumenti analitici a sostegno di decisioni e interventi di *policy*.



Si è inoltre dato avvio alla selezione di 7 esperti dedicati all'analisi delle diverse tematiche in cui si articola la valutazione, che divenuti operativi dal 2021⁴².

2.6 Spazi pubblici per l'innovazione sociale

La valutazione sul riuso a fini sociali di spazi pubblici abbandonati e/o sottoutilizzati, impostata metodologicamente nel corso del 2020, intende proseguire un'attività di analisi svolta dal NUVAP a partire dal 2018 sul tema dell'innovazione sociale quale approccio - di valenza strategica nell'ambito della programmazione 2014-2020 - per valorizzare e rendere operativo il contributo degli attori della società civile e delle forme di auto-organizzazione nel disegno e nell'implementazione di politiche pubbliche, in risposta a bisogni sociali insoddisfatti e alle problematiche più pressanti per la società. L'innovazione sociale ha trovato un importante campo di applicazione nella rigenerazione di spazi fisici da destinare a nuove attività e a progetti di interesse collettivo. Si tratta di esperienze di riuso di immobili che hanno la loro genesi in forme di mobilitazione dal basso e di collaborazione tra cittadini, organizzazioni del Terzo settore, imprese e amministrazioni locali. Iniziative che, con l'obiettivo di individuare destinazioni d'uso che rispondano meglio alle sfide sociali che caratterizzano la nostra epoca, hanno catalizzato intorno a spazi, spesso abbandonati, nuove relazioni tra diversi attori, dando vita a presidi civici, centri di aggregazione, poli culturali, centri di servizi di welfare, spazi per il tempo libero, ma anche per il coworking, l'artigianato e per nuove forme di manifattura digitale, capaci di riattivare interessanti economie locali e affrontare allo stesso tempo problemi di integrazione e di lotta all'esclusione. Sono ormai numerosi in Italia gli esempi in città grandi, medie, ma anche nei piccoli comuni e nei contesti territoriali locali delle Aree interne dove Fondazioni bancarie, Fondazioni di impresa, Amministrazioni pubbliche ne hanno sempre più sostenuto lo sviluppo.

La ricerca valutativa, finalizzata a far luce sui molti nodi progettuali e attuativi che questi processi pongono, e a trarre alcune lezioni di *policy* che possano aiutare le Amministrazioni a sostenere questo tipo di processi, muove dal riconoscimento della rilevanza e del grande potenziale di questo fenomeno in Italia, che ha trovato, anche nella politica di coesione comunitaria e nazionale, un sostegno finanziario⁴³.

La valutazione vuole rispondere a questo fabbisogno di conoscenza proprio del partenariato socioeconomico e delle Amministrazioni comunali, regionali e centrali, contribuendo a comprendere meglio come promuovere, sostenere e abilitare questi processi, garantendo la qualità dell'intervento, la percorribilità procedurale e la sostenibilità economico-finanziaria. Le molte

⁴² https://www.studialesviluppo.it/wp-content/uploads/2020/05/Avviso-ACT700_3-SI-VALUTA-Valutazione-ex-post-GP-Metropolitana-di-Napoli.pdf.

⁴³ Il tema è emerso nei contributi dei partner nell'ambito del percorso di confronto partenariale 2021-2027 sull'Obiettivo di Policy 4 "Un Europa più sociale e inclusiva", che hanno dato rilievo alla necessità di ulteriori riflessioni e analisi.



esperienze già in corso su tutto il territorio nazionale mostrano una varietà di approcci, dimensioni, processi, destinatari, promotori e contenuti, e fanno leva sulle più diverse forme di partenariato pubblico-privato, determinando una vasta combinazione di soluzioni, ciascuna molto legata allo specifico contesto di riferimento. Queste esperienze, opportunamente inquadrare in un disegno di valutazione orientato ad alimentare la decisione pubblica, possono fornire materiale in base al quale costruire future politiche e riformulare i modelli di intervento su parti della città, sulle periferie e nelle aree interne.

La valutazione sarà condotta dal NUVAP con il supporto del Progetto SI.VALUTA⁴⁴ e sarà strutturata in due fasi: la prima definirà un campione rappresentativo di sperimentazioni in atto sul territorio italiano, finanziate anche dalle politiche di coesione nel 2007-2013 e 2014-2020, e si focalizzerà sui processi di costruzione delle iniziative in tutte le fasi – dal disegno, all’implementazione, alla successiva gestione. La seconda fase si concentrerà sugli esiti generati in termini di coesione sociale e di inclusione delle fasce più deboli, di rivitalizzazione dei territori e di creazione di opportunità e occupazione per giovani.

In preparazione della ricerca valutativa il NUVAP ha condotto le seguenti attività istruttorie:

- a) *Analisi di strumenti e modalità di sostegno dell'economia sociale e del Terzo Settore.* A partire da un’analisi di interventi rilevanti finanziati nei PO 2014-20 è stata condotta una ricognizione degli strumenti utilizzati dalle Amministrazioni per rafforzare l’economia sociale e le organizzazioni del Terzo Settore al fine di individuare strumenti di finanziamento e sostegno più adeguati alla natura specifica del settore. Una ulteriore ricognizione è stata condotta sui nuovi strumenti di partnership e collaborazione tra attori istituzionali pubblici e non-profit (es. coprogettazione);
- b) *analisi pre-valutative.* Sono state condotte ricognizioni sia degli interventi a sostegno dei percorsi sopra illustrati sostenuti dalle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 sia di quelli finanziati negli ultimi anni al di fuori della politica di coesione da parte di altri soggetti come Fondazioni bancarie, Fondazioni di impresa, soggetti misti e Amministrazioni pubbliche, in particolare a livello locale. Sulla base di tali ricognizioni, al fine di focalizzare nodi e questioni critiche da affrontare nello studio valutativo e far emergere le domande valutative più rilevanti, sono state organizzate diverse audizioni e confronti con i soggetti più rappresentativi che hanno sostenuto/abilitato progetti di riuso di beni pubblici a fini sociali, ricercatori, studiosi e *policy maker*.

⁴⁴ Vedi par 2.1.



2.7 Beni confiscati: il caso Agrorinasce

La scelta di avviare una valutazione in tema dei beni confiscati nasce dal riconoscimento che la valorizzazione di tali beni presenta elevate potenzialità ai fini del rilancio e del riscatto dei territori in cui essi sono localizzati, spesso afflitti simultaneamente da numerose problematiche di tipo sociale ed economico. Un numero significativo di interventi di valorizzazione di beni confiscati è stato finanziato dalla politica di coesione negli ultimi due cicli di programmazione⁴⁵, ma è da considerarsi largamente insufficiente in rapporto alla dotazione, cospicua e in crescita⁴⁶, di beni immobili confiscati suscettibili di valorizzazione in particolare nelle regioni del Mezzogiorno. La Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione⁴⁷, nel riconoscere tali opportunità e fornire indirizzi per gli interventi, insiste sulla necessità di promuovere iniziative di comunicazione, di trasparenza e di diffusione di esempi positivi di riutilizzo e valorizzazione che possano ispirare, stimolare e orientare ulteriori efficaci esperienze. La valutazione si pone pertanto l'obiettivo di incidere sulle modalità di intervento future della politica di coesione in tale ambito con particolare riguardo ai contesti più difficili dal punto di vista economico, sociale e culturale, e di individuare priorità su cui concentrare le iniziative.

A tale fine oggetto della valutazione è l'attività della società Agrorinasce, un consorzio di enti pubblici che vanta una lunga e ricca esperienza nella conduzione di progetti di valorizzazione di beni immobili confiscati, operando, anche con risorse delle politiche di coesione, in un territorio di sei comuni della provincia di Caserta⁴⁸, noti per le vicende di crimine organizzato. A partire dalla sua costituzione, il consorzio Agrorinasce, nato per impulso del Ministero dell'Interno nella seconda metà degli anni 90, si è occupato di recuperare ad uso sociale, pubblico e produttivo, beni confiscati alle famiglie camorristiche locali (note come Clan dei Casalesi). Nei suoi circa trenta anni di attività, Agrorinasce ha impiegato circa 30 milioni di euro in interventi su circa 150 beni, che sono stati così avviati verso il riutilizzo in diversi ambiti (attività agricole e di trasformazione di prodotti alimentari, socio-riabilitative, culturali, e di fornitura di servizi pubblici locali). Questa esperienza rende Agrorinasce un oggetto di studio adatto per comprendere e illustrare modalità e condizioni per un impiego proficuo dei fondi per la valorizzazione di beni confiscati.

⁴⁵ Gli interventi di valorizzazione di beni immobili confiscati finanziati direttamente dalla politica di coesione risultano essere 331 per un valore di più di 300 milioni di Euro; a questi si aggiunge la più recente linea di investimento della Missione 5 del PNRR del valore di 300 milioni di Euro con cui si prevede di finanziare analoghi interventi di valorizzazione di beni confiscati nelle regioni del Mezzogiorno.

⁴⁶ Le analisi svolte nelle fasi impostazione della valutazione indicavano che a giugno 2019 erano quasi 16.000 i beni confiscati ancora nella disponibilità dell'Agenzia Nazionale, e quasi 18.000 quelli già destinati ad enti prevalentemente pubblici, per essere valorizzati a fini sociali.

⁴⁷ Approvata con Delibera CIPE n.53 del 25 Ottobre 2018.

⁴⁸ Casal di Principe, Casapesenna, San Cipriano d'Aversa, S. Maria La Fossa, S. Marcellino, Villa Literno.



Le domande di valutazione che guidano la ricerca valutativa, definite attraverso un percorso che ha coinvolto esperti di valutazione, di politiche per la legalità, e della stessa Agrorinasce, sono state così espresse:

- Quali scelte operative e quali condizioni di contesto, nell'esperienza di Agrorinasce, hanno influenzato l'efficacia del procedimento di recupero e valorizzazione degli immobili confiscati?
- Come selezionare, organizzare e gestire attività da svolgere all'interno dei beni confiscati, affinché generino benefici a livello territoriale in modo economicamente sostenibile?
- Come stimare gli effetti sull'economia e la società locale generati dai nuovi investimenti nella valorizzazione di beni confiscati che Agrorinasce sta avviando?

In seguito al completamento delle attività di analisi, di dialogo partenariale e di definizione delle attività, l'iniziativa di valutazione è stata ammessa al finanziamento del progetto SI.VALUTA⁴⁹ per il reclutamento di tre esperti⁵⁰. L'attività degli esperti, della durata di 18 mesi a partire da inizio 2021, è coordinata dal NUVAP responsabile dei risultati della valutazione.

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 (FSC). Nel ciclo di programmazione 2014-2020, la nascita e il consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese è uno dei risultati attesi dall'AP per l'OT 3 - Competitività delle PMI (RA 3.5).

La dotazione programmatica del FESR associata a questo risultato è pari a 825 milioni di euro (comprensiva del cofinanziamento nazionale), di cui oltre il 70 per cento programmato nelle regioni meno sviluppate e in transizione e veicolato da POR e da PON (Imprese e Competitività e 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 nel suo complesso (misura 6.1), con un ammontare di 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

⁴⁹ Vedi par 2.1.

⁵⁰ <https://www.studiarisviluppo.it/avvisi/avviso-per-collaborazione-professionale-esperto-senior-in-materia-di-programmazione-e-valutazione-di-politiche-pubbliche-con-specifico-riferimento-allambito-dei-beni-confis/>.



del lavoro circa 115 milioni di euro (PON Iniziativa Occupazione Giovani, PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione e POR), per l'avvio di iniziative imprenditoriali da parte di giovani NEET.

Attraverso la misura *Resto al Sud*, attiva da gennaio 2018 con una dotazione di 1.250 milioni di euro⁵¹, il FSC sostiene la nascita di attività imprenditoriali avviate da persone di età tra i 18 e i 55 anni⁵² nelle regioni del Mezzogiorno - da ottobre 2019 anche nelle aree del Centro Italia colpite dai terremoti del 2016 e 2017 - con le finalità di promuovere e rafforzare il sistema imprenditoriale⁵³, contenere la disoccupazione, contribuire al contrasto dello svuotamento dei territori⁵⁴.

L'impegno delle politiche di sviluppo nel sostenere strumenti di avvio al lavoro autonomo e di creazione di impresa è imponente ma non sempre sostenuto da evidenze solide, sul collegamento causale tra intervento pubblico e i suoi effetti. Il NUVAP ha definito un'attività valutativa, promuovendo un confronto tra attuatori, *policy* maker nazionali e regionali e analisti impegnati sulle tematiche interessate. Il dialogo, che ha assunto la forma della Conferenza di Valutazione⁵⁵, ha approfondito cosa sia stato ottenuto dallo strumento Resto al Sud e da altri strumenti simili per finalità e/o contenuto agevolativo, attivi nel ciclo di programmazione 2014-2020 nel Mezzogiorno, in quali contesti e circostanze gli interventi siano risultati utili e ha fatto emergere questioni controverse e meritevoli di approfondimento.

Parallelamente sono state svolte alcune attività conoscitive preliminari all'impostazione di una nuova valutazione:

- a) acquisizione e analisi della documentazione programmatica, delle caratteristiche e dei dati di attuazione dello strumento Resto al Sud e di ulteriori 18 misure finalizzate al sostegno del lavoro autonomo e alla creazione di impresa finanziate dalla politica di coesione nelle regioni del Mezzogiorno;
- b) analisi e sistematizzazione dei dati sull'attuazione della misura Resto al Sud ed elaborazione dei dati presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio (MEF-IGRUE, agg. febbraio 2020).

⁵¹ 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 DipCOE n.33, del 22 dicembre 2017, e n.22 del 27 novembre 2019. La dotazione finanziaria è stata approvata con le Delibera CIPE n. 74 del 7 agosto 2017 e n. 102 del 22 dicembre 2017.

⁵² Con Legge n. 178 del 30/12/2020 - Art.1, comma 170 il limite d'età dei soggetti eleggibili è stato esteso a 55 anni.

⁵³ Le attività imprenditoriali non agevolabili sono quelle attività agricole e del commercio; le agevolazioni sono state successivamente estese anche ai liberi professionisti.

⁵⁴ 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 (<https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/creiamo-nuove-aziende/resto-al-sud>).

⁵⁵ La riunione si è tenuta il 16 aprile 2020 in modalità videoconferenza.



L'insieme di queste attività ha permesso di candidare la valutazione dello strumento Resto al Sud al finanziamento sul progetto SI.VALUTA⁵⁶.

2.9 Altre tematiche oggetto di istruttorie e di analisi

Aree Interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), avviata nel ciclo di programmazione 2014-2020, costituisce una politica di sostegno della competitività e dell'attrattività territoriale, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza gran parte di tali aree lontane dai centri urbani di offerta di servizi.

Nell'ambito del Laboratorio organizzato dal SNV su "Competitività delle imprese e dei Sistemi Economici Locali", il NUVAP in collaborazione con il CREA, la Regione Emilia Romagna e i referenti dell'Area Interna dell'Appennino Emiliano – una delle aree pilota in Emilia Romagna - ha condotto un approfondimento sull'esperienza della Strategia territoriale di questa Area, alla luce dei macro-obiettivi della Strategia Nazionale delle Aree Interne e in relazione alle scelte strategiche di altre 54 Aree. L'analisi ha posto al centro il tema della capacità di accrescere e consolidare la competitività territoriale della filiera del Parmigiano Reggiano presente nell'Appennino Emiliano e di coniugare sviluppo socio-economico, benessere della popolazione con una nuova idea di attrattività turistica dell'area.

Il caso è stato sviluppato procedendo all'analisi puntuale degli interventi della strategia dell'Appennino Emiliano più direttamente funzionali alla competitività avvalendosi anche di quanto emerso dal confronto con gli attori del territorio, sia quelli che hanno contribuito al disegno e alla costruzione della Strategia, sia quelli appartenenti alle realtà produttive locali. In questo ambito, tenuto conto dell'importanza del contributo del FEASR al disegno di questa Strategia, una specifica riflessione è stata dedicata ad esaminare il contributo di questo Fondo al perseguimento della competitività delle filiere all'interno della SNAI, indagando quali siano stati gli elementi e i meccanismi che hanno permesso alla Regione Emilia-Romagna di rispondere efficacemente alle esigenze dei territori.

Sono state, inoltre, sviluppate riflessioni utili alla preparazione della politica di coesione 2021-2017, e il suo coordinamento con il Piano strategico della PAC, in merito ai contenuti delle strategie territoriali e agli strumenti più efficaci per sviluppare sinergie tra il fondo agricolo e la politica di coesione rispetto agli obiettivi di competitività dei territori.

⁵⁶ Si veda paragrafo 1.1.



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 all'AdG del PON Metro, in particolare in relazione alle riprogrammazioni dovute alla pandemia; (iii) la conduzione del Tavolo di Coordinamento 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. *Ricostruzione finanziaria e tematica delle risorse della coesione per città e territori nella programmazione 2014-2020.* E' proseguita l'attività di monitoraggio degli indicatori finanziari negli Assi Urbani dei POR e degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) urbani nei programmi regionali che hanno optato per tale scelta. Le risorse programmate dalle regioni per lo sviluppo urbano sostenibile ammontavano, a fine 2019, a oltre 1,6 miliardi di euro, con azioni cofinanziate sia dal FESR che dal FSE con una allocazione di circa 1,14 miliardi nelle Regioni meno sviluppate (RMS), 71 milioni nelle Regioni in transizione (RT) e circa 389 milioni nelle Regioni più sviluppate (RS). Le riprogrammazioni intervenute nel 2020 hanno comportato una riduzione complessiva quantificabile solo per i POR con assi dedicati che indicano, a fine 2020, risorse programmate pari complessivamente a 595 milioni di euro (erano circa 795 milioni nel 2019). Rispetto al 2019, gli assi dei POR dedicati al SUS hanno subito una riduzione pari al 25% con una conseguente diminuzione di circa lo 0,7% dell'incidenza della quota dedicata al SUS in tali programmi che nel complesso è pari al 4,69%.
- b. *Collaborazione con l'AdG e le città del PON Metro.* Il PON METRO è operativo nelle 14 città metropolitane, con una dotazione finanziaria complessiva, al 31 dicembre 2020, di 874 milioni di euro, con una allocazione di circa 89 milioni di euro per ciascuna città del Mezzogiorno (ad eccezione di Cagliari con una dotazione di 42 milioni) e 40 milioni di euro per quelle del Centro-Nord. La cooperazione tra il NUVAP e l'AdG del PON Metro ha interessato sia l'analisi dei progetti in attuazione, sia l'impostazione del PN Metro Plus nel 2021-2027, con riferimento specifico ad una misura aggiuntiva sostenuta prevalentemente dal FSE+ e dedicata all'inclusione sociale nelle periferie e nelle aree marginali delle città medie del Mezzogiorno. Il NUVAP ha anche condotto i passaggi preliminari per l'assegnazione al PON Metro di una quota significativa delle risorse REACT EU (1,12 miliardi di euro) finalizzata nel 2021.
- c. *Conduzione del Tavolo di Coordinamento inter-istituzionale per l'Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" e relativi strumenti territoriali.* In parallelo ed in stretto



raccordo con l'elaborazione dell'AP 2021-2027, il NUVAP ha organizzato diversi incontri del suddetto Gruppo di Coordinamento allargandone la composizione dalle due regioni originarie (Basilicata e Emilia-Romagna) ad un totale di sette amministrazioni regionali, favorendo così un confronto più esaustivo e rappresentativo sull'impostazione delle priorità per città e territori nei programmi regionali della futura programmazione.

- d. *Progetto CE-OCSE Analisi e valutazione dei fondi progettazione e politiche territoriali.* Il NUVAP ha supervisionato, per il DPCoe, le attività del progetto *Improvement of the Implementation Performance and Absorption Capacity of Structural Funds at the Local Level*, finanziato dalla Commissione Europea (DG REFORM) e realizzato dall'OCSE, concluso nel dicembre 2020. Il NUVAP ha inoltre finalizzato i rapporti di analisi e curato la diffusione dei risultati e l'organizzazione dei seminari conclusivi – con circa 250 partecipanti – centrati sull'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).



3 MISURAZIONE, TRASPARENZA E MONITORAGGIO CIVICO

3.1 Indicatori per le politiche di coesione

Le politiche di coesione sono corredate da un sistema di dati e indicatori territoriali che consentono di osservare il processo di sviluppo e trasformazione dei contesti in cui operano e ottenere segnali informativi su avanzamenti o difficoltà nel conseguire risultati nei diversi settori di intervento.

Fin dal ciclo di programmazione 2000-2006 la politica di coesione ha fornito un sostegno finanziario e uno stimolo alla produzione di statistica territoriale pubblica per l'avvio e il consolidamento di nuovi strumenti di misurazione statistica attraverso progetti finalizzati.

La natura multisettoriale della politica di coesione ha favorito un progressivo arricchimento qualitativo e quantitativo della statistica pubblica territoriale in ambiti molto diversi, grazie ai rapporti di collaborazione siglati con i principali produttori pubblici di informazione statistica, tra cui in particolare con l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat).

Un impulso ulteriore a misurare i fenomeni di interesse e le traiettorie di sviluppo dei territori si è realizzata con il ciclo 2014-2020, in cui i traguardi più rilevanti sono stati espressi nei Programmi Operativi (PO) anche attraverso indicatori di risultato relativi a obiettivi concordati in sede partenariale. Per favorire misurazioni effettive, aggiornate e confrontabili tra territori, l'AP 2014-2020 ha definito un set di indicatori statistici collegati a ogni Risultato Atteso, che l'Italia si è impegnata a valorizzare con regolarità a livello almeno regionale (NUTS2), anche per consentire il rispetto nel tempo della condizionalità ex ante "Sistemi statistici e indicatori di risultato"⁵⁷. Tali impegni sono stati soddisfatti soprattutto grazie al contributo di alcuni Progetti sulla misurazione statistica⁵⁸ nel cui ambito il NUVAP ha il ruolo di presidio tecnico e metodologico, in collaborazione con l'ACT.

⁵⁷ La condizionalità ex ante "Sistemi statistici e indicatori di risultato" è prevista dal Regolamento UE n. 1303/2013.

⁵⁸ Ci si riferisce ai seguenti Progetti finanziati dal PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020: i) Progetto *Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione* ammesso a finanziamento nel 2018 (soggetti proponenti: Istat, NUVAP-Dipartimento delle politiche di coesione e Agenzia per la Coesione Territoriale), realizzato dall'Istat; ii) Progetto *Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020* ammesso a finanziamento nel 2018 (soggetti proponenti: Ispra, NUVAP-Dipartimento delle politiche di coesione e Agenzia per la Coesione Territoriale), realizzato dall'Ispra; iii) *Progetto Individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche* ammesso a finanziamento nel 2018 realizzato dall'ANAC in base al Protocollo di intesa siglato a novembre 2017 tra ANAC, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale, Istat, Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero della giustizia.



Attraverso il Progetto realizzato dall'Istat *Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione* viene assicurato l'aggiornamento della statistica territoriale per le politiche di coesione e degli indicatori dell'AP 2014-2020, sia garantendo all'interno della rete SISTAN l'aggiornamento di dati, metadati e indicatori territoriali già definiti e pubblicati sul sito istituzionale dell'Istat⁵⁹ sia provvedendo progressivamente all'ulteriore copertura informativa di tematiche d'interesse e relative geografie di dettaglio non ancora pienamente rappresentate con indicatori ufficiali.

Tra le attività rientrano due rilevazioni censuarie di natura settoriale che l'Istat svolge annualmente, quella su musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici, monumenti e complessi monumentali (statali e non statali) e quella sulle biblioteche, realizzata per la prima volta nel 2020.

Altre attività di rilievo per le politiche di coesione sono dedicate a:

- la definizione di una nuova classificazione delle imprese che, a partire dalla loro propensione alla ricerca e all'innovazione, possa rappresentare le traiettorie tecnologiche maggiormente esplorate nelle strategie di specializzazione intelligente;
- l'aggiornamento dell'elaborazione di 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 Paesi dell'UE a sostegno della posizione italiana nei negoziati europei⁶⁰.

Con l'obiettivo di ampliare la rosa di indicatori territoriali rilasciati dalla statistica pubblica in materia ambientale il Progetto *Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020*, realizzato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca Ambientale (Ispra), punta a migliorare disponibilità, tempestività e dettaglio territoriale di dati e indicatori su cambiamenti climatici, 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. Nel 2020, oltre all'aggiornamento degli indicatori rilevanti dell'AP 2014-2020, sono state realizzate attività metodologiche per lo sviluppo e il popolamento di ulteriori sistemi informativi:

- sviluppo e pubblicazione della banca dati IDRO-GEO sul rischio idrogeologico⁶¹;
- sviluppo di un algoritmo per particolari elaborazioni automatizzate in materia di consumo di suolo;

⁵⁹ La Banca dati degli indicatori territoriali è disponibile al pubblico in modalità semplice di accesso ai dati e metadati (<https://www.istat.it/it/archivio/16777>). Dal 2019, accanto agli indicatori tematici è disponibile l'utility "Contesto macroeconomico" in cui sono riportate tutte le grandezze dei Conti economici regionali dell'Italia, realizzata con l'obiettivo di disporre di una base informativa di agevole fruibilità.

⁶⁰ Cfr. paragrafo 4.1.

⁶¹ <https://idrogeo.isprambiente.it/app/>



- realizzazione di un prototipo di database per i siti contaminati di interesse regionale, il cui rilascio è previsto nel 2021;
- aggiornamento del sistema (GIS) per l'osservazione delle coste italiane in prossimità della riva, rendendo disponibili dati e mappe cartografiche al 2019, arricchendo così la serie storica, che era ferma al 2006.

L'impostazione regolamentare della coesione comunitaria ha l'ambizione di ottenere maggiore uniformità tra programmi e Stati Membri attraverso l'utilizzo di indicatori comuni definiti a livello europeo, sia per le realizzazioni concrete (output), sia per i risultati specifici delle azioni sostenute. L'impianto regolamentare 2021-2027 conferma tale impostazione e prevede sia per il FESR sia per il FSE plus indicatori comuni di output e di risultato diretto determinato dall'azione dei programmi su territori e attori⁶².

Nell'ambito del negoziato sui regolamenti fin dal 2019 si è svolto il confronto tecnico tra Stati Membri e CE sulla proposta di indicatori comuni per il FESR; in esito a questa attività, realizzata in sede di Evaluation Network⁶³ sono state riconsiderate le liste di indicatori per gli output e risultato, successivamente confluite nella versione definitiva del Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e al Fondo di Coesione.

Nel corso del 2020 è proseguito il confronto sull'uso di indicatori appropriati, nell'ambito di due seminari tecnici dedicati a indicatori e metodi per la quantificazione delle misure relative ai trasporti e per la stima delle emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, sono stati organizzati diversi momenti di confronto sul quadro logico dei Programmi operativi 2021-2027 con specifico riferimento all'impostazione metodologica che dovrebbe guidare la scelta, l'utilizzo e la valorizzazione di target di indicatori quali elementi di sintesi delle scelte di obiettivi specifici (indicatori di risultato) e di strumenti e azioni per conseguire tali traguardi (indicatori di realizzazione).

⁶² Gli indicatori di risultato diretto dei programmi costituiscono una novità del prossimo ciclo di programmazione per il FESR (ma non per il FSEplus che già dal ciclo 2014-2020 propone indicatori comuni sia sul lato realizzazione che di risultato diretto). Entrambi i regolamenti prevedono specifici Allegati per l'elenco esaustivo degli indicatori comuni, cfr. Allegato I del Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e al Fondo di Coesione e gli Allegati I, II e III del Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo Sociale Plus.

⁶³ L'Evaluation Network è un gruppo di lavoro permanente incaricato di approfondire e discutere tutte le questioni legate all'impianto di monitoraggio, valutazione e trasparenza delle politiche di coesione, coordinato dell'Evaluation Unit della DG REGIO della Commissione Europea a cui partecipano rappresentanti di tutti gli Stati Membri (l'Italia è rappresentata dal NUVAP che ha quindi curato la posizione italiana coinvolgendo nelle istruttorie puntuali sulle liste e sulle schede metodologiche anche la Rete dei Nuclei valutazione e verifica degli investimenti pubblici).



3.2 Progressi e evoluzioni dell'iniziativa OpenCoesione

OpenCoesione è l'iniziativa nazionale di *open government* sulle politiche di coesione coordinata dal DPCoe attraverso il NUVAP. Dal 2012 OpenCoesione garantisce attività e impegno sui tre interrelati pilastri dell'*open government*: trasparenza, collaborazione e partecipazione. L'iniziativa si rivolge a cittadini, Amministrazioni, imprese, ricercatori, studenti, valutatori e media per favorire un migliore uso delle risorse pubbliche attraverso la diffusione e il riutilizzo di dati e informazioni sugli interventi finanziati dalle politiche di coesione così come pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it.

Il portale viene aggiornato bimestralmente e, con riferimento al 31 dicembre 2020, ha reso disponibili al pubblico dati su oltre 1,6 milioni di progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia nei cicli 2007-2013 e 2014-2020. Per ciascun progetto sono pubblicate in formato aperto oltre 200 variabili con informazioni di tipo anagrafico, finanziario, procedurale e fisico oltre a dettagli sui principali soggetti coinvolti nella realizzazione dei progetti.

La sistematica pubblicazione dei dati è corredata dalla periodica diffusione di brevi testi di analisi che propongono spunti di riflessione e approfondimenti su singoli o gruppi di progetti. Nel 2020 le "Pillole" e "Data Card" di OpenCoesione hanno offerto informazioni di dettaglio su progetti della coesione dedicati a temi ambientali (dissesto idrogeologico, energie rinnovabili, biodiversità, diritto all'acqua, cambiamenti climatici, mobilità sostenibile), a sfide che la pandemia da Covid-19 ha reso di estrema attualità (dalla salute del cittadino a strumenti della per la didattica a distanza) e al settore turistico- culturale (turismo lento, sostegno offerto a nuove produzioni per cinema e tv e alla digitalizzazione delle sale cinematografiche, valorizzazione dei territori montani e dei luoghi della cultura come i musei). Gli approfondimenti sugli interventi della politica di coesione sui musei italiani hanno visto anche la realizzazione di una specifica sezione del portale⁶⁴ quale esito di un'attività di *data linkage* tra l'insieme degli interventi che compongono il focus di *policy* dedicato investimenti della politica di coesione in tema Cultura (periodicamente aggiornato nella sezione open data del portale) e l'anagrafica di musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici, monumenti e complessi monumentali statali e non statali oggetto di rilevazione annuale a cura dell'Istat. L'attività di *data linkage* sarà annualmente aggiornata.

Sono proseguite numerose attività volte a garantire il miglioramento di qualità e affidabilità dei dati presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), gestito dall'Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato (RGS-IGRUE) e alimentato, sulla base di un Protocollo unico di colloquio, da tutte le Amministrazioni titolari di Piani e Programmi finanziati da risorse della coesione. In particolare, nell'ambito dell'istruttoria sull'utilizzo delle risorse del FSC nei cicli 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 collegata all'applicazione dell'art.44 del Decreto legge n. 34 del 2019 e s.m.i., si sono verificate completezza, accuratezza, coerenza,

⁶⁴ Cfr. https://opencoesione.gov.it/it/confronta_integra/musei_ISTAT/ e paragrafo 2.4 per alcuni esiti dell'attività.



univocità e tempestività delle informazioni monitorate, oltre a procedere alla definizione di regole e modalità per la migrazione nel Sistema di monitoraggio 2014-2020 dei dati riferiti ai progetti finanziati sui diversi cicli. Una volta completata tale migrazione i progetti saranno pubblicati sul portale OpenCoesione in associazione ai nuovi Piani Sviluppo e Coesione che sostituiscono i contenitori programmatici precedentemente vigenti⁶⁵.

Sul portale sono stati costantemente aggiornati i materiali relativi ai lavori preparatori del ciclo di programmazione 2021-2027 pubblicati nella sezione dedicata⁶⁶ e resi disponibili nuovi contenuti collegati alla *Strategia nazionale per il contrasto all'emergenza COVID-19 attraverso le politiche di coesione* per dare evidenza delle modifiche normative relative ai Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) del ciclo 2014-2020 introdotte dall'UE per agevolare riprogrammazioni e consentire interventi di rafforzamento dei sistemi sanitari e di contrasto e mitigazione degli effetti economici e sociali che ne sono conseguiti⁶⁷. La collaborazione tra il team OpenCoesione operante al NUVAP, l'ACT e RGS-IGRUE ha inoltre portato alla definizione di specifiche regole di monitoraggio per tutti gli interventi previsti in tali ambiti, poi riportate nella Circolare RGS-IGRUE n.17 del 28 luglio 2020⁶⁸.

In ultimo, nel mese di dicembre 2020 è stata promossa un'indagine sulle attese conoscitive e di utilizzo dei dati da parte degli utenti del portale con l'obiettivo di migliorarne la fruibilità. Attraverso un questionario composto da circa 20 domande, l'indagine ha consentito di verificare caratteristiche, impressioni e giudizi degli utenti utili per migliorare efficienza e fruibilità della navigazione anche in considerazione della prossima estensione del portale anche al ciclo 2021-2027⁶⁹.

⁶⁵ Cfr. Paragrafo 5.1.

⁶⁶ https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

⁶⁷ https://opencoesione.gov.it/it/strategia_covid19/

⁶⁸ <https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE->

[I/e_government/amministrazioni_publiche/igrue/pdf/Circolari/Allegato_1_Integrazione_indicazioni_operative_Circolare_Monitoraggio_interventi_COVID.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-)

⁶⁹ I principali risultati dell'indagine sono disponibili alla pagina <https://opencoesione.gov.it/it/opencoesione-si-valuta/>



3.3 Progetto “A scuola di OpenCoesione” e altre iniziative di monitoraggio civico

Nell’ambito dell’iniziativa OpenCoesione, a partire dalla sperimentazione avviata nell’anno scolastico 2013-2014, viene promosso il progetto “A Scuola di OpenCoesione” (ASOC), percorso didattico innovativo finalizzato a sviluppare nelle scuole italiane principi di cittadinanza attiva e consapevole, attraverso attività di ricerca e monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici europei e nazionali, con particolare riferimento a quelli delle politiche di coesione. ASOC è coordinato dal NUVAP e realizzato in collaborazione con il Ministero dell’Istruzione (MI) e la Rappresentanza in Italia della CE anche attraverso il sostegno dalla rete dei Centri di informazione Europe Direct. Collabora al progetto anche la rete dei referenti territoriali dell’Istituto nazionale di statistica (Istat) per supportare gli studenti nell’analisi di dati amministrativi e statistici, con focus su quanto pubblicato in formato open data. Sostengono, inoltre, le attività di monitoraggio civico degli studenti numerose organizzazioni no profit impegnate a livello territoriale nei diversi settori di intervento delle politiche di coesione o su temi trasversali, come la trasparenza, la legalità o il riuso di dati aperti che costituiscono la rete degli “Amici di ASOC”.

Il percorso didattico ASOC si è rivelato flessibile e facilmente adattabile e non si mai è fermato durante l’emergenza pandemica che a partire dai primi mesi del 2020 ha interessato l’intera Europa. Ad ASOC è stato riconosciuto il merito di aver rafforzato, proprio nel momento più difficile della crisi da Covid-19, il senso di unità delle comunità scolastiche partecipanti e di aver costituito un importante elemento di aggregazione di docenti e studenti grazie alla prerogativa “digitale” del progetto, al modello organizzato per moduli, step e obiettivi progressivi e agli ausili forniti per incrementare l’utilizzo di strumenti digitali per svolgere le attività a distanza.

Nell’anno scolastico 2020-2021, “A Scuola di OpenCoesione” ha visto la realizzazione dell’ottava edizione italiana del progetto e della seconda annualità della sperimentazione europea, avviata nel 2019-2020 in Bulgaria, Croazia, Grecia, Portogallo e Spagna con il sostegno della Commissione Europea, in considerazione della valutazione del progetto italiano quale *best practice*.

Nonostante il protrarsi dell’emergenza pandemica in Italia e in Europa, le ricerche di monitoraggio civico realizzate dai team-classe partecipanti a ASOC 2020-2021, pari complessivamente a circa 240 nei diversi Paesi che coinvolgono circa 6.000 studenti, sono riuscite a concludersi nell’80 per cento dei casi grazie alle caratteristiche proprie del progetto, strutturato in 4 lezioni da fruire in modalità Massive Online Open Course – MOOC (Progettare, Analizzare, Esplorare, Raccontare) e agli specifici supporti offerti già dal precedente anno scolastico per incrementare l’utilizzo di strumenti digitali per svolgere attività a distanza.

I report di monitoraggio civico realizzati al termine del percorso didattico e pubblicati su Monithon.it, piattaforma indipendente di *civic monitoring* fruibile in modalità multilingue, restituiscono, nel loro complesso, la fotografia di interventi positivamente valutati rispetto alla loro capacità di produrre effettivi miglioramenti per persone e imprese nei territori in cui sono realizzati.



Questo pur in presenza di percentuali non trascurabili di progetti per i quali si segnalano criticità in fase di attuazione o limiti nell'efficacia percepita a conclusione della loro realizzazione, per le quali sono state presentate proposte e suggerimenti per il loro superamento. L'attività di partecipazione civica di studenti e docenti ha interessato i diversi settori di intervento delle politiche di coesione, con una prevalenza di progetti di ambito culturale e turistico, ambientale e di inclusione sociale, primo segnale rivelatore della rilevanza attribuita agli ambiti di intervento della *policy*. In Italia, tutti questi aspetti sono stati portati anche all'attenzione di diversi referenti istituzionali di ambito europeo, nazionale e locale nel corso degli eventi "ASOC Talk - uno spazio di confronto con le Istituzioni", nove giorni di dialogo organizzati per la prima volta nel 2020 con la partecipazione di studenti e docenti dei team che si sono distinti per aver realizzato le migliori ricerche di monitoraggio civico del percorso didattico.⁷⁰.

Nell'anno scolastico 2020-2021 si è avviata anche la prima sperimentazione del percorso didattico ASOC rivolta alle scuole secondarie di primo grado con il coinvolgimento di due Istituti comprensivi in Calabria e Toscana⁷¹ per sensibilizzare gli studenti delle scuole medie ai temi del monitoraggio civico e della cittadinanza attiva nell'ambito dell'insegnamento dell'Educazione Civica. I docenti hanno contribuito attivamente alla rimodulazione dei contenuti e degli output di progetto per adattare gli step didattici per le scuole secondarie di primo grado partecipando a incontri di confronto e raccolta di feedback, fondamentali per co-progettare insieme al NUVAP questo nuovo percorso di "A Scuola di OpenCoesione".

⁷⁰ Al seguente indirizzo è disponibile la playlist youtube con la raccolta delle 9 giornate targate ASOC Talk: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLe47mmEmIMU4adf-iWTcgkRR6kxrJKkEy>.

⁷¹ Si tratta in particolare dell'Istituto Comprensivo di Cetraro (CS) e dell'Istituto Comprensivo Don Milani di Firenze.



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

4.1 Sostegno al negoziato sul pacchetto legislativo coesione e sul Quadro Finanziario Pluriennale

Nel corso del 2020 il NUVAP, in stretto raccordo con gli uffici competenti del DP Coe, ha proseguito l'esame tecnico dei testi regolamentari per la politica di coesione 2021-2027, con particolare riferimento al Regolamento di Disposizioni Comuni (RDC), ai Regolamenti dei Fondi FESR e FSEplus, al Regolamento del Fondo per una Transizione Giusta (*Just Transition Fund - JTF*)⁷². Il pacchetto coesione disciplina i fondi strutturali e d'investimento per un valore pari a circa 330 miliardi di EUR (a prezzi 2018) corrispondenti a oltre il 30 per cento del bilancio dell'UE.

Nella prima metà del 2020 è proseguito l'esame delle proposte regolamentari nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico del Consiglio UE (Gruppo Misure Strutturali), cui ha fatto seguito l'approvazione da parte del Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio (Coreper II) di mandati parziali a negoziare con il Parlamento Europeo per blocchi tematici del RDC e per gruppi di disposizioni dei regolamenti FESR, FSE Plus, JTF. Tra settembre e dicembre 2020 si sono tenuti i c.d. triloghi di confronto tra le posizioni di Parlamento, Consiglio e Commissione sul pacchetto legislativo, culminati negli accordi politici provvisori tra Consiglio e Parlamento (ratificati dal Coreper nelle sedute del 16 dicembre 2020 e del 3 marzo 2021) e, infine, nella pubblicazione dei Regolamenti sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione il 30 giugno 2021⁷³.

L'attività del NUVAP si è sostanziata nell'elaborazione di proposte tecniche e suggerimenti testuali per gli emendamenti di parte italiana, con specifica attenzione agli elementi di più diretta competenza, veicolate nelle sedi formali di confronto dalla Rappresentanza italiana del DP Coe presso la CE. Tali elementi hanno principalmente riguardato, per il RDC: struttura e obiettivi della programmazione, condizioni abilitanti la programmazione e attuazione, collegamento tra politica di coesione e Semestre Europeo, condizionalità macroeconomica, regole di disimpegno, disposizioni

⁷² Alle cinque proposte regolamentari facenti parte del pacchetto presentato dalla Commissione europea il 29 maggio 2018 si è aggiunto, nel gennaio 2020, nel quadro della più ampia iniziativa in materia di *Green Deal* europeo, il progetto di regolamento istitutivo del Fondo per una Transizione Giusta (*Just Transition Fund, JTF*). Il JTF mira ad attenuare l'impatto economico e sociale della transizione verso un'economia climaticamente neutra sui territori più vulnerabili, in quanto dipendenti dallo sfruttamento di fonti fossili (compreso carbone, torba e olio di scisto) o da processi industriali intensivi responsabili di alte emissioni di gas a effetto serra.

⁷³ Il pacchetto legislativo approvato è reperibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2021:231:TOC>.



relative al monitoraggio, alla trasparenza e alla valutazione, previsioni per lo sviluppo territoriale integrato; per il FESR e il FSEplus: declinazione degli obiettivi specifici dei fondi, regole di ammissibilità, ambiti di intervento, regole di concentrazione tematica, modalità di contributo dei fondi alle strategie territoriali; per il JTF: l'ambito di intervento del fondo e i piani territoriali per una transizione giusta⁷⁴.

Il lungo e articolato esame del nuovo quadro regolamentare per la politica di coesione si è svolto in parallelo al negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027. A partire dalla prima proposta della Commissione europea del maggio 2018, il NUVAP, avvalendosi della collaborazione tecnica dell'Istat, ha perfezionato una strumentazione statistica⁷⁵ per poter simulare e aggiornare il quadro dei risultati finanziari per la politica di coesione al variare dei parametri oggetto di negoziato. Nell'ambito delle attività di supporto tecnico alla definizione della posizione italiana e al fine di offrire un supporto efficace e tempestivo ai decisori politici gli scenari sull'allocazione delle risorse tra Paesi e categorie di regioni sono stati periodicamente rivisti in base alla disponibilità di nuovi dati o incorporando le proposte avanzate nel percorso negoziale.

La crisi innescata dal Covid-19 ha portato la Commissione europea, il 27 maggio 2020, a proporre un pacchetto di misure straordinarie – il *Next Generation EU* (NGEU): un nuovo strumento dell'UE che, oltre a stanziare risorse sul proprio bilancio pluriennale, raccoglie fondi sui mercati e li canalizza verso i programmi destinati a stimolare la ripresa, con funzione addizionale e complementare rispetto al QFP.

Il NUVAP ha fornito durante tutte le fasi del negoziato della rubrica coesione, incluse quelle finali, un contributo di analisi e proposte di supporto alla definizione della posizione nazionale, in particolare sulle regole e metodologie utilizzate per l'allocazione delle risorse coesione tra Stati membri e categorie di regioni e sulla nuova iniziativa REACT-EU e il nuovo fondo JTF.

Sul piano della dimensione finanziaria, l'accordo raggiunto, così come aggiornato in seguito all'intesa con il Parlamento europeo nel dicembre 2020, prevede misure per 1.835,3 miliardi di euro a prezzi 2018, combinando il QFP 2021-27 (1.074,3 miliardi di euro a prezzi 2018, l'1,067% del RNL dell'UE-27, cui si aggiungono 11 miliardi di euro per l'adeguamento di alcuni programmi di spesa) con il pacchetto *Next Generation EU* (750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi sotto forma di sovvenzioni agli Stati membri e 360 miliardi in prestiti)⁷⁶.

⁷⁴ Sugli esiti del negoziato sul pacchetto legislativo coesione, si veda Allegato al DEF 2021, *Relazione sugli Interventi nelle Aree Sottoutilizzate*, pp. 141-146:
http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_Allegato_Coesione.pdf

⁷⁵ Cfr. paragrafo 3.1

⁷⁶ Una quota pari a 47,5 miliardi di euro delle risorse NGEU (prezzi 2018) è destinata all'iniziativa REACT-EU, per misure di sostegno alla ripresa dalla crisi e per la preparazione della doppia transizione, verde e digitale, da finanziare attraverso la politica di coesione 2014-2020. Al JTF sono destinati 7,5 miliardi dal QFP e 10 miliardi da NGEU (prezzi 2018).



Le risorse destinate alla sotto-rubrica “Coesione economica, sociale e territoriale” del QFP 2021-27 sono pari a 330,2 miliardi di euro (prezzi 2018), il 30,7 per cento del bilancio dell’Unione - confermando il ruolo chiave della coesione nelle politiche di investimento dell’Unione. Le risorse comunitarie destinate all’Italia per gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale nel ciclo di programmazione 2021-2027 ammontano complessivamente a 42,2 miliardi a prezzi correnti incluse quelle dell’Obiettivo Cooperazione Territoriale europea, cui si aggiungono 1,03 miliardi di euro del JTF.

4.2 La preparazione dell’Accordo di Partenariato

Il NUVAP ha proseguito le attività di sostegno tecnico e di dialogo partenariale per la preparazione dell’AP 2021-2027 avviate nel 2019. A conclusione della prima fase di confronto partenariale, a inizio 2020 è stato predisposto, in raccordo con i componenti di ciascun Gruppo di coordinamento di Tavolo tematico⁷⁷, un documento di sintesi degli esiti dei lavori svolti nel 2019 che ha costituito la base per il prosieguo del percorso partenariale e per l’avvio del sistematico confronto informale con i Servizi della Commissione Europea finalizzato alla condivisione delle scelte strategiche dell’Accordo di Partenariato. A partire da tali esiti è stata predisposta una prima Bozza della Sezione 2.1 dell’AP relativa alle scelte strategiche per il 2021-2027 secondo il Format allegato alla proposta di Regolamento di Disposizioni Comuni⁷⁸, ancorché allora ancora in fase di negoziato⁷⁹, ed è stato riaperto il confronto con i partner istituzionali designati nei Gruppi di coordinamento dei Tavoli tematici (Regioni, Amministrazioni Centrali e Comuni attraverso ANCI).

L’insorgere della crisi pandemica da COVID 19 ha richiesto, oltre alla riorganizzazione di tutte le attività con modalità a distanza, una attenta riflessione sui potenziali impatti della stessa sull’impianto strategico precedentemente condiviso nel percorso partenariale. Il susseguirsi di interventi legislativi della Commissione Europea direttamente finalizzati a fronteggiare la crisi (*Coronavirus Response Investment Initiative* - CRII e CRII+ - e Next Generation UE nelle sue articolazioni – Dispositivo di ripresa e resilienza e ReactUE)⁸⁰ ha permesso di confermare la missione

⁷⁷ Per lo svolgimento del confronto partenariale nel corso del 2019 erano costituiti cinque Tavoli tematici, uno per ciascun Obiettivo di Policy indicati nella proposta di Regolamento di Disposizioni Comuni, 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. I cinque documenti di sintesi sono disponibili sul portale OpenCoesione unitamente a tutti gli altri materiali prodotti nel corso del confronto https://opencoesione.gov.it/lavori_preparatori_2021_2027/

⁷⁸ Cfr. Allegato II del Regolamento di Disposizioni Comuni.

⁷⁹ Per il sostegno tecnico del NUVAP al negoziato sul pacchetto legislativo cfr. paragrafo 4.1.

⁸⁰ Il NUVAP ha svolto istruttorie tecniche anche per il raccordo tra la politica di coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (cfr. paragrafo 4.5) e a sostegno delle riprogrammazioni 2014-2020 conseguenti alla pandemia (cfr. paragrafo 5.2).



strutturale di lungo periodo della politica di coesione 2021-2027 salvaguardandone l'impianto strategico complessivo già peraltro fortemente orientato alla transizione verde e digitale.

Nella primavera 2020, grazie al continuo e strutturato confronto istituzionale interno e con i Servizi della CE, sono state progressivamente affinate le scelte strategiche, la definizione delle priorità e i criteri volti a massimizzare l'efficacia dei futuri investimenti. In questo percorso collettivo, il NUVAP ha coordinato le attività e predisposto successivi aggiornamenti della Bozza del testo della Sezione 2.1 dell'Accordo di Partenariato raccogliendo ed elaborando i diversi e numerosi contributi pervenuti.

Dopo questa fase di affinamento delle scelte e perfezionamento progressivo del testo, a luglio 2020, il NUVAP ha predisposto, per l'invio ai Servizi della CE, il documento relativo alle scelte di *policy* che è stato poi oggetto di specifico confronto tecnico e di merito.

Tra settembre e novembre 2020, a seguito delle prime osservazioni formulate dalla CE, si è intensificato il dialogo informale al fine di individuare e circoscrivere i punti di accordo/disaccordo negoziale sulle scelte di *policy*. In questa fase il NUVAP ha avviato in parallelo due approfondimenti specifici e guidato il confronto con i Servizi della CE.

Il primo ha riguardato il nuovo Obiettivo specifico introdotto nei regolamenti comunitari durante in negoziato sul pacchetto legislativo dedicato a *“Valorizzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile per lo sviluppo economico, l'inclusione e l'innovazione sociale”* nell'ambito dell'Obiettivo di Policy 4 – Un'Europa più sociale e inclusiva.

Il secondo ha riguardato il tema del rafforzamento della capacità amministrativa, oggetto di particolare attenzione della CE nei confronti dell'Italia, al fine di pervenire alle scelte di contenuti e strumenti da far confluire nella Sezione dedicata dell'AP. Su entrambi questi temi sono stati predisposti elaborati tecnici a base e guida per il confronto, finalizzati poi nei primi mesi del 2021.

Nell'autunno 2020 il NUVAP ha inoltre condotto ulteriori specifiche attività di istruttoria tecnica, illustrate, più in dettaglio nei successivi paragrafi: sull'architettura finanziaria dell'AP⁸¹; sulla definizione della proposta di Programmi Nazionali⁸²; per l'aggiornamento della mappatura delle Aree Interne del Paese finalizzata a costituire la base per il proseguimento della Strategia Nazionale Aree Interne nell'ambito dell'Obiettivo di Policy 5⁸³; sulle complementarità e demarcazioni con il redigendo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR⁸⁴.

Le attività di confronto e di approfondimento svolte in questa fase hanno permesso al NUVAP di predisporre un aggiornamento del documento *“Scelte di Policy dell'Accordo di Partenariato 2021-*

⁸¹ Cfr. paragrafo 4.3

⁸² Cfr. paragrafo 4.4

⁸³ Cfr. paragrafo 4.5

⁸⁴ Cfr. paragrafo 4.6



2027” che è stato inviato ai Servizi della CE il 17 novembre 2020 e su cui si è raccolto il sostanziale apprezzamento, insieme a ulteriori osservazioni di dettaglio per ciascun Obiettivo di *policy* volte a perfezionare il testo e isolare alcuni specifici punti negoziali ancora aperti e a definire sinergie e complementarità con il PNRR.

Il 29 dicembre 2020 è stato riaperto il confronto partenariale allargato, durante il quale sono stati illustrati i principali aspetti del percorso di definizione dell’AP 2021-2027, condividendo in particolare: lo stato dell’arte del confronto negoziale sul pacchetto legislativo e delle condizioni abilitanti l’uso dei fondi⁸⁵; i contenuti negoziali ancora aperti sulle scelte di *policy* e gli aspetti finanziari relativi alle allocazioni spettanti all’Italia comunicate dalla CE nel mese di dicembre 2020⁸⁶. A valle della riunione è stata avviata un’ulteriore raccolta di contributi scritti da parte del partenariato istituzionale e socio economico che ha permesso nei primi mesi del 2021 di valorizzare pienamente i diversi punti di vista sulla politica di coesione e di aggiornare il testo relativo a scelte di *policy* inviato alla CE nel luglio 2021.

Le attività tecniche e di confronto partenariale del NUVAP sono proseguite con continuità nel corso del 2021 in vista della prevista notifica dell’AP alla CE entro la fine del 2021.

4.3 Istruttorie per l’architettura finanziaria dell’Accordo di Partenariato

Le istruttorie tecniche sugli aspetti finanziari fondamentali del ciclo di programmazione europea 2021-2027 sono state condotte dal NUVAP già dalle prime proposte della CE di metà 2018 e sono state aggiornate e meglio articolate nel tempo a seguito del progredire del negoziato sui regolamenti e sulle ipotesi di dimensione e articolazione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell’UE⁸⁷ (con simulazioni d’impatto sulle risorse coesione attese per l’Italia). Le istruttorie NUVAP si sono intensificate a partire dalla fine di luglio 2020 quando, raggiunto l’accordo intergovernativo sul QFP, si sono consolidate sia le regole finanziarie (con particolare riferimento al contributo di cofinanziamento nazionale all’intervento coesione), sia l’attribuzione di risorse all’Italia per le

⁸⁵ Cfr. Allegato III e IV del Regolamento di Disposizioni Comuni.

⁸⁶ La documentazione dell’incontro del 29 dicembre 2020 è disponibile sul portale OpenCoesione https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

⁸⁷ Cfr. paragrafo 4.1



diverse categorie di regione⁸⁸ considerate nel nuovo ciclo poi formalizzata con lettera della CE a inizio novembre 2020.

Le istruttorie relative a simulazioni di scenari multipli sono confluite, a beneficio dell'interlocuzione tecnico-politica interna, in note tecniche incentrate sulle diverse implicazioni di ciascuno scenario. Nello specifico le istruttorie si sono concentrate su tre aspetti:

- (1) la dimensione e articolazione del cofinanziamento nazionale alle risorse europee, con l'obiettivo di formulare una proposta tecnica sulle scelte di cofinanziamento che, tenendo conto dell'incremento dei tassi di cofinanziamento nazionale minimi previsti nella nuova impostazione regolamentare per le regioni più sviluppate, potesse continuare a garantire la maggior quota di risorse di cofinanziamento nazionale al Mezzogiorno (che quasi integralmente ricade nella categoria regioni meno sviluppate)⁸⁹;
- (2) il riparto della programmazione finanziaria tra responsabilità centrali e regionali⁹⁰, considerando sia l'aspettativa da parte delle Regioni (espressa in sede politica sin dall'avvio delle interlocuzioni sul nuovo ciclo) di vedere un innalzamento della quota di risorse sotto la propria diretta responsabilità, sia l'esigenza di mantenere una ragionevole dimensione dell'importo assoluto della programmazione a titolarità centrale, al fine di consentire interventi ispirati a logiche di sistema e di tutela di standard comuni, in particolare nella programmazione a carattere sociale;
- (3) la possibile articolazione di merito e finanziaria di nuovi programmi a responsabilità centrale nel ciclo coesione 2021-2027.

Le istruttorie hanno fornito gli elementi di base su cui si è condotto il confronto da parte dell'Autorità politica per la Coesione e il Sud sia con il MEF (in relazione alla dimensione complessiva delle risorse nazionali di cofinanziamento), sia con il sistema delle Regioni (in relazione all'articolazione della destinazione delle risorse di cofinanziamento nazionale disponibili e alla quota

⁸⁸ Le politiche di coesione europee agiscono in tutti territori europei che sono classificati, dal ciclo 2014-2020 a livello regionale (NUTS2), in tre categorie: più sviluppate, in transizione, meno sviluppate in ragione della posizione relativa del Pil procapite rispetto alla media Ue di riferimento. Nel caso dell'Italia, per il ciclo 2021-2027 fanno parte della categoria "regioni più sviluppate" quasi tutte le regioni e province autonome del Centro-Nord geografico ad eccezione di Umbria e Marche che, insieme all'Abruzzo (regione del Mezzogiorno) sono nella categoria "regioni in transizione"; le altre sette regioni del Mezzogiorno geografico sono classificate come "regioni meno sviluppate".

⁸⁹ Tra i principi della politica di coesione UE vi è quello di chiedere un maggior sforzo di cofinanziamento dello Stato Membro per gli interventi nelle regioni relativamente più avanzate. Tale principio corrisponde all'idea che il Bilancio UE debba intervenire direttamente in modo più rilevante nelle regioni meno sviluppate per cui si richiede, quindi, un cofinanziamento nazionale minimo minore, ma è stato sempre ritenuto poco accettabile dall'Italia che riserva alle politiche aggiuntive (di cui il cofinanziamento nazionale è parte) una particolare attenzione assegnando maggiori risorse proprio alle aree meno avanzate del Mezzogiorno. Per questo motivo il cofinanziamento nazionale ai programmi comunitari nel Mezzogiorno ha storicamente sempre superato i minimi regolamentari.

⁹⁰ L'articolazione della politica di coesione europea in Italia ha visto nel corso dei vari cicli sia programmi a responsabilità regionale, sia di amministrazioni centrali.



della programmazione a titolarità regionale in ciascuna delle tre categorie di regioni), sia con le responsabilità politiche interne al Governo per i programmi a titolarità centrale. Le note tecniche prodotte dal NUVAP sono state utilizzate come base per la predisposizione di lettere e informative formali a sostegno dei confronti delle citate interlocuzioni.

Il NUVAP ha anche contribuito, sulla base delle istruttorie svolte, a fornire elementi di chiarimento nelle interlocuzioni dirette in materia nel corso di incontri istituzionali e partenariali.

Con particolare riferimento ai programmi a responsabilità di amministrazioni centrali, le istruttorie condotte nel 2020 hanno riguardato, da un lato, una disamina di quali programmi attivi nel 2014-2020 fosse opportuno riproporre nel ciclo 2021-2027 - anche considerando la richiesta informalmente avanzata da parte della Commissione europea di ridurre il numero - e, dall'altro, i loro possibili contenuti di merito alla luce del nuovo quadro regolamentare e delle potenzialità di intervento. In particolare, è stata istruita una prima proposta di massima che ha considerato sia una riduzione, sia un accorpamento di programmi nazionali prevedendo anche motivazioni per impostare anche per il nuovo Fondo per la giusta transizione (JTF) un programma a titolarità centrale quale contenitore funzionale dei previsti piani territoriali per la giusta transizione. Le proposte istruttorie complessive in tema di programmi a titolarità centrale, anche alla luce di interlocuzioni dell'autorità politica all'interno del Governo, sono state ulteriormente affinate a fine anno con prime simulazioni di dotazioni finanziarie e di contenuti di merito dei diversi programmi considerati.

A fine 2020, sia la dimensione complessiva del cofinanziamento nazionale ai programmi comunitari 2021-2027, sia l'articolazione delle responsabilità finanziarie complessive tra quota centrale e regionale hanno trovato una soluzione stabile sul piano politico e istituzionale. Le istruttorie su numerosità, dimensione e articolazione di merito dei programmi nazionali sono continuate nella prima parte del 2021 anche a sostegno di ulteriori interlocuzioni a cura della rinnovata responsabilità politica di riferimento, unitamente alle ulteriori istruttorie per la definizione dell'architettura finanziaria dell'AP che si è stabilizzata nell'estate 2021.

4.4 Aggiornamento della mappatura delle Aree Interne

In vista della definizione dell'AP e dei Programmi 2021-2027, all'inizio del 2020 sono stati avviati i lavori per aggiornare e consolidare la mappatura delle Aree Interne (Mappa AI, elaborata per la prima volta nel 2014). Le attività sono state realizzate dall'Istat nell'ambito del Progetto sulla misurazione statistica territoriale a valere sul PON GOV, con il supporto metodologico del NUVAP e del NUVEC



(ACT)⁹¹. Le elaborazioni fondamentali per l'aggiornamento della mappa sono state finalizzate dall'Istat a fine 2020 e poi sottoposte a ulteriori controlli di affinamento nel corso del 2021.

L'aggiornamento della Mappa AI 2020 ha seguito la medesima impostazione metodologica adottata dall'AP 2014-2020, affinando al contempo le tecniche di rilevazione e calcolo delle distanze⁹².

La costruzione (e l'aggiornamento) della Mappa avviene in due fasi distinte:

1. l'individuazione dei Comuni con le caratteristiche di "Centri di offerta di servizi" (o Poli)⁹³;
2. la classificazione della restante parte del territorio, al livello comunale, in fasce di distanza dai Poli⁹⁴.

Ai fini dell'aggiornamento l'Istat ha costruito un database con riferimento ai confini amministrativi dei Comuni al settembre 2020⁹⁵ con l'identificazione dei "Centri di offerta di servizi" (Poli comunali e intercomunali) e l'indicazione dei tempi di percorrenza stradale di ogni altro Comune dal Polo di gravitazione più prossimo⁹⁶. Considerando la media di tali tempi di percorrenza è stata ricostruita l'intera distribuzione delle distanze e calcolati i valori soglia per l'attribuzione di ciascun Comune (non Polo o parte di polo intercomunale) alla fascia di classificazione nella mappatura.

Queste elaborazioni, nel corso del 2021, sono state oggetto di confronto tecnico-politico e di ulteriori affinamenti della base statistica di riferimento.

⁹¹ Cfr. paragrafo 3.1.

⁹² L'Accordo di Partenariato 2014-2020 ha definito le Aree Interne (AI) come "quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali". A tal fine è stata elaborata una metodologia per identificare il grado di perifericità relativa dei diversi territori (Comuni) considerandone la distanza in termini di percorrenza stradale dai centri di offerta di alcuni servizi fondamentali: istruzione, salute e mobilità.

⁹³ Si considera Centro di offerta di servizi un Comune (o un aggregato di Comuni confinanti, c.d. Poli intercomunali) in grado di offrire simultaneamente: un'articolata offerta scolastica secondaria superiore (presenza simultanea di almeno un liceo e almeno un istituto tecnico o un istituto professionale); un ospedale sede di Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione (DEA) di I livello; una stazione ferroviaria di livello Platinum, Gold o Silver.

⁹⁴ Attraverso l'analisi della distribuzione dei tempi di percorrenza stradale dal Polo più prossimo, si è arrivati alla definizione convenzionale di 4 fasce di distanza: i) aree peri-urbane/di cintura: distanza entro la mediana della distribuzione; ii) aree intermedie: distanza dalla mediana al terzo quartile; iii) aree periferiche: distanza dal terzo quartile al 95° percentile; iv) aree ultra-periferiche: distanza oltre il 95° percentile.

⁹⁵ Si tratta di 7.903 Comuni, in contrazione per modifiche amministrative intercorse rispetto agli 8.092 Comuni considerati nella Mappa 2014.

⁹⁶ In particolare, i tempi di percorrenza da un Comune al proprio Polo di riferimento sono stati calcolati considerando gli spostamenti rilevati nella settimana dal 14 al 20 ottobre 2019 nelle fasce orarie 7.30, 8.30, 9.30 di tutti i giorni lavorativi, in cui la maggior parte della popolazione si sposta per lavoro o studio.



4.5 Istruttorie per il raccordo tra politica di coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come anticipato⁹⁷, la reazione dell'UE all'emergenza pandemica nel 2020 si è inizialmente basata sull'allargamento dei campi di intervento degli strumenti della politica di coesione vigenti, attraverso le iniziative *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) e CRII+ per sostenere le attività necessarie per reagire alla crisi. Le dimensioni della crisi hanno però reso necessario un'iniziativa sistemica che si è concretizzata nel pacchetto *Next Generation EU*, un intervento del valore di 750 Miliardi di Euro derivante da prestiti contratti dall'UE sui mercati finanziari, da utilizzare esclusivamente per le misure di risposta alla crisi, permettendo agli Stati membri, attraverso il bilancio dell'UE, di sostenere gli investimenti e le priorità di riforma e di rafforzare i programmi chiave per la ripresa. Il Consiglio UE del 21 luglio 2020 ha approvato l'iniziativa e, da quella data, gli Stati Membri hanno dato avvio alle attività propedeutiche alla presentazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) da sottoporre all'approvazione della CE.

L'attività del NUVAP in questo campo si è svolta lungo due direttrici: a) il supporto all'Autorità politica nella definizione delle iniziative da inserire nel PNRR più direttamente collegate con le attività istituzionali del Ministro del Sud e della coesione territoriale; b) la preliminare ricognizione delle allocazioni territoriali al Mezzogiorno delle risorse per missione/componente/intervento. L'attività è proseguita nel corso dei primi mesi del 2021 a partire dall'analisi delle iniziative già in fase di realizzazione.

Più in generale il NUVAP ha svolto anche un ruolo di monitoraggio sulla allocazione delle iniziative nei diversi contenitori programmatici messi a punto in risposta alla pandemia anche in ragione dei compiti più diretti svolti con riferimento agli strumenti CRII e CRII+ e REACT-EU⁹⁸.

Con riferimento al punto a) l'attività è consistita nella definizione delle schede tecniche di competenza del DPCoe relative alla Missione 5 "Inclusione e coesione". In particolare, in raccordo con l'ACT, sono state approfondite le tematiche relative a:

- 1) Strategia nazionale per le aree interne, al fine di rafforzarne l'intervento, in complementarietà con le risorse già stanziare dai Fondi comunitari e dal Fondo Sviluppo e Coesione.;
- 2) la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie; in questo campo il PNRR interviene potenziando il lavoro congiunto dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati e dell'ACT, con

⁹⁷ Cfr. paragrafo 4.1.

⁹⁸ Cfr. paragrafo 5.2.



investimenti finalizzati alla restituzione alla collettività dei beni confiscati e al loro utilizzo a fini di sviluppo economico e sociale (inclusa la creazione di posti di lavoro), nonché come presidi di legalità a sostegno di un'economia più trasparente e del contrasto al fenomeno della criminalità organizzata.



5. SOSTEGNO TECNICO ALLE POLITICHE DI COESIONE 2014-2020

5.1 Istruttorie e accompagnamento per la costruzione dei Piani Sviluppo e Coesione

L'art. 44 del DL 34/2019 e s.m.i. ha previsto una puntuale ricognizione e riclassificazione delle risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC, ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate, FAS) dei tre cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 a partire dai dati presenti nei sistemi di monitoraggio nazionale. L'attività ricognitiva è stata condotta congiuntamente dal DPCCoe con il coordinamento tecnico del NUVAP –Team OpenCoesione, e dall'ACT attraverso il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), in coordinamento con la Ragioneria generale dello Stato (RGS-IGRUE), e ha visto un costante e intenso confronto, a partire dalla primavera 2020, con tutte le Amministrazioni interessate (31 in totale tra Amministrazioni Centrali, Regioni e Province Autonome e Città metropolitane, come previsto dalla norma).

Una molteplicità di programmi e strumenti di programmazione e gestione degli investimenti finanziati nel corso di più di 20 anni (oltre 900 in totale), ciascuno con le proprie regole di funzionamento, sono stati ricondotti, per ciascuna Amministrazione, ad un solo Piano denominato Piano di Sviluppo e Coesione (PSC) caratterizzato da un unico insieme di regole (gestione, ciclo finanziario, riprogrammazione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione e trasparenza).

L'universo di applicazione della norma inizialmente definito sulla base del dettato normativo si è progressivamente affinato a seguito delle evidenze emerse in fase istruttoria. I nuovi Piani Sviluppo e Coesione sistematizzano circa 82 dei 140 miliardi di euro⁹⁹ complessivamente destinati, attraverso il FSC e i suoi precursori, alle politiche di coesione nazionali nell'ultimo ventennio.

Uno degli obiettivi della ricognizione effettuata ex art. 44 è stato quello di individuare risorse non programmate ed economie riferite a progetti non capaci di raggiungere i target temporali stabiliti per il conseguimento delle Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti (OGV), al fine di destinarle al contrasto dell'impatto della crisi pandemica da Covid-19 (ai sensi degli artt. 241 e 242 del DL 34/2020) anche a supporto delle opportunità di riprogrammazione dei programmi operativi 14-20 cofinanziati dall'UE aperte dalla modifica dei Regolamenti a sostegno della fase di emergenza. Alle risorse riprogrammabili ex art. 44 sono state inoltre affiancate, laddove necessarie, anche nuove assegnazioni di FSC, sia in via definitiva (finalizzate a ulteriori interventi di contrasto all'emergenza pandemica, ai sensi del citato art. 241), sia in via provvisoria (finalizzate a facilitare le riprogrammazioni dei programmi operativi 14-20 ai sensi del citato art. 242).

⁹⁹ I restanti 58 miliardi di euro sono rimasti programmati negli strumenti di programmazione precedentemente approvati, cfr. <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione/i-piani-sviluppo-e-coesione/>



È stata quindi definita, in stretta collaborazione con il MEF, la disciplina dei nuovi PSC, predisponendo uno schema di delibera CIPE che, a dicembre 2020, ha ricevuto parere favorevole dalla Conferenza Stato-Regioni ed è quindi confluito nella Delibera CIPESS n. 2/2021. Di seguito le principali caratteristiche dei nuovi PSC:

- articolazione in sezioni distinte, di cui una sezione ordinaria con le risorse FSC confermate ex art. 44 comma 7 e due (eventuali) sezioni speciali con le risorse riprogrammate ex artt. 241 e 242 DL n. 34/2020 destinate a sostenere la strategia di contrasto all'emergenza Covid-19 attraverso le politiche di coesione;
- indicazione separata in ogni PSC delle risorse assegnate con legge a specifici interventi, che non possono essere sottratte alle loro finalità, come le risorse per i Contratti istituzionali di sviluppo;
- classificazione delle risorse FSC confluite nella sezione ordinaria del PSC in 12 Aree tematiche;
- definizione del piano finanziario del PSC, aggiornato almeno annualmente a cura dell'Amministrazione responsabile, articolato per aree tematiche e settori di intervento rilevanti con sintesi della spesa realizzata per ciascuna sezione e previsioni triennali di spesa;
- individuazione per la *governance* dei PSC di un'Autorità responsabile, un Comitato di sorveglianza e, eventualmente, un organismo di certificazione;
- rafforzamento di monitoraggio e valutazione con obbligo di monitoraggio dei progetti PSC nella Banca Dati Unitaria gestita da MEF-RGS-IGRUE i cui dati vengono pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it e necessità di realizzare specifiche attività di valutazione del Piano.

E' stato previsto, infine, un periodo transitorio per l'asestamento di modalità unitarie di trasferimento delle risorse e per l'avvio di modalità unitarie di monitoraggio degli strumenti riclassificati rientranti nel nuovo strumento unico del PSC.

A esito della ricognizione ex art.44, le risorse FSC riprogrammate sono circa 5,8 miliardi di euro e sono destinate ad azioni dirette di contrasto alla pandemia e a fornire copertura finanziaria a progetti inizialmente inseriti nei Programmi Operativi 14-20, cofinanziati sia con fondi FESR che FSE, che hanno lasciato spazio nei medesimi Programmi alla copertura di spese emergenziali.

La restante parte, pari a circa 76 miliardi di euro, è classificata nelle 12 Aree tematiche di cui sopra, sulla base della natura e dello scopo degli interventi così come rilevati nei Sistemi nazionali di monitoraggio.



Dal punto di vista amministrativo, i PSC delle singole Amministrazioni interessate dalle attività di ricognizione e riclassificazione ex art.44 sono stati oggetto di singola approvazione nelle sedute del CIPESS del 2021.

5.2 Istruttorie e accompagnamento per la riprogrammazione di contrasto all'emergenza COVID19

Dalla primavera del 2020, la necessità di una risposta della politica di coesione all'emergenza causata dall'insorgere della pandemia COVID-19, ha portato ad assegnare nuove risorse e a riprogrammare in parte gli strumenti esistenti. Rispetto al sostegno delle politiche di coesione, in quel periodo l'Unione Europea e lo Stato italiano hanno introdotto alcune modifiche sostanziali alle normative che disciplinano l'utilizzo dei Fondi, con l'obiettivo di contrastare e mitigare gli effetti economici e sociali dell'emergenza COVID-19 e di consentire il rafforzamento dei sistemi sanitari.

In una prima fase l'Italia, su impulso di quanto previsto dalle iniziative europee denominate *Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)* e *Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII +)*, ha posto in essere un complesso processo di riprogrammazione di diversi programmi 2014-2020 delle politiche di coesione (Programmi Operativi europei, Programmi Operativi Complementari e Piani Sviluppo e Coesione) per massimizzare la disponibilità di risorse da utilizzare in tempi brevi a sostegno della Strategia per il contrasto all'emergenza Covid-19.

Il percorso di riprogrammazione è stato condiviso con le Amministrazioni centrali e regionali e, in termini di risorse, ha raggiunto il valore complessivo a valere sia sul FESR che sul FSE pari a circa 12 miliardi di euro (dati aggiornati al 1° febbraio 2021), di cui 5,4 miliardi di euro a valere sui PON e 6,5 miliardi di euro a valere sui POR. Inoltre, con l'introduzione degli artt. 241 e 242 nel DL n. 34/2020 e s.m.i. si è provveduto a dare una copertura finanziaria temporanea ai progetti che, per via delle riprogrammazioni descritte, hanno perso il sostegno dei Fondi Strutturali.

Inoltre, attraverso il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), sono stati finanziati, con norme dedicate, specifici interventi di contrasto all'emergenza Covid-19 e progetti per il necessario rilancio economico. Tra queste disposizioni, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dal NUVAP in coordinamento con l'ACT, è stata introdotta anche una iniziativa sperimentale per sostenere le attività del Terzo Settore a mitigazione degli effetti sociali negativi derivanti dalla crisi pandemica.

Le riprogrammazioni dei programmi operativi comunitari sono state realizzate nell'ambito di un percorso più generale di ricognizione e riorganizzazione della programmazione FSC ex art. 44 DL 34/2019 e s.m.i. coordinato dal NUVAP, che ha condotto alla definizione di due sezioni speciali nei Piani Sviluppo e Coesione (PSC) di nuova approvazione (cfr. paragrafo 5.1). Il NUVAP inoltre:



- ha affiancato il Dipartimento per le politiche di coesione nelle istruttorie tecniche volte alla definizione dei diversi accordi di riprogrammazione siglati con le singole Amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali;
- ha contribuito alla definizione delle regole di monitoraggio per avere evidenza nel Sistema nazionale di monitoraggio gestito da MEF-RGS-IGRUE dei progetti sostenuti dalle diverse fonti delle politiche di coesione e finalizzati a: contrastare l'emergenza sanitaria, a sostenere il superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, al rilancio delle diverse attività economiche, al finanziamento di ammortizzatori sociali e di strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura dei minori anche attraverso lo sviluppo del lavoro agile nonché a sostegno del sociale per attivare, ad esempio, servizi di cura per le persone in condizione di fragilità aggravata dalla crisi¹⁰⁰.

Successivamente, si è proceduto a programmare le risorse supplementari destinate alla politica di coesione per gli anni 2021-2022 attraverso il *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (REACT-EU). Obiettivo di tale iniziativa europea è, da un lato, promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali nelle regioni colpite dalla pandemia di Covid-19 e, dall'altro, favorire la transizione verde, digitale e resiliente di economia e società. Secondo i dati comunicati dalla Commissione Europea¹⁰¹, la tranche relativa all'annualità 2021 assegnata all'Italia ammonta, a prezzi correnti, a 11,3 miliardi di euro, mentre l'importo complessivo di cui potrà usufruire il nostro Paese - da determinare in via definitiva solo nel 2022 - è stato preliminarmente considerato pari a 13,5 miliardi di euro. Sul finire del 2020, il NUVAP ha avviato le istruttorie tecniche per la definizione della strategia italiana di programmazione delle risorse di REACT-EU sull'insieme delle risorse, poi perfezionatasi nei primi mesi del 2021 e fondata su quattro i pilastri:

- rafforzare il contributo della politica di coesione al superamento della crisi derivante dalla pandemia, attraverso il finanziamento di interventi per l'emergenza sanitaria, sociale e occupazionale, in continuità con gli accordi di riprogrammazione dei fondi strutturali 2014-2020 definiti nell'ambito delle iniziative CRII e CRII+;

¹⁰⁰ Cfr. Documento tecnico per il monitoraggio degli interventi per il contrasto all'emergenza COVID-19, disponibile all'indirizzo https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-l/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/pdf/Circolari/Allegato_1_Integrazione_indicazioni_operative_Circolare_Monitoraggio_interventi_COVID.pdf

¹⁰¹ Member States' allocations under REACT EU for the year 2021, 20 Ottobre 2020, disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/react-eu_allocations_2021_2.pdf



- rafforzare il contributo della politica di coesione al perseguimento degli obiettivi di riequilibrio territoriale e socio-economico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno;
- costituire un ponte fra il ciclo 2014-2020 e quello 2021-2027 della politica di coesione, finanziando da subito iniziative in grado di contribuire alla transizione e alla ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia;
- concentrare le risorse su un numero limitato di interventi di natura orizzontale, che si caratterizzino per efficacia, strategicità, semplicità e rapidità nell'attuazione. Tale approccio ha previsto la strutturazione degli interventi all'interno di un numero limitato di Programmi operativi nazionali già esistenti, in modo da semplificare e velocizzare la riprogrammazione e il conseguente utilizzo e rendicontazione delle risorse.

5.3 Sostegno al programma Servizi di cura

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 degli Obiettivi di Servizio nell'ambito del Piano Azione Coesione (PAC) 2007-2013, affidato alla gestione operativa del Ministero dell'Interno e di recente prorogato sino al giugno 2024.

La stretta collaborazione tra il NUVAP e l'AdG del PNSCIA si è concentrata nel 2020 nella rimodulazione del Programma per fare fronte al grave impatto della pandemia sulle attività previste che, essendo focalizzate su categorie fragili (bambini 0-3 anni e anziani non autosufficienti nelle quattro regioni Convergenza - Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), sono state sospese per lunghi periodi.

Nel dettaglio, nel 2020 sono state svolte le seguenti attività:

- la rimodulazione di 110 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) e l'aggiornamento del cronoprogramma di spesa di ulteriori 98 Piani di Intervento;
- la definizione delle modalità di gestione dei progetti finanziati per i servizi per l'infanzia oggetto di sospensione in ragione della pandemia, anche con riferimento alla possibilità di erogare "in altra forma" tali servizi in applicazione dell'art. 48 del DL 18/2020 e ss.mm.ii.;
- la sollecitazione sistematica affinché i dati finanziari fossero correttamente caricati sui sistemi di monitoraggio e dunque registrassero adeguatamente l'avanzamento della spesa;



- la definizione delle modalità per il finanziamento degli investimenti in allestimenti e attrezzature necessari per adeguare le strutture per la prima infanzia ai requisiti di sicurezza connessi all'implementazione dei protocolli sanitari Covid-19;
- la definizione delle modalità per il finanziamento delle spese generali aggiuntive conseguenti alle diverse modalità di gestione stabilite a livello nazionale e regionale per la ripartenza dei servizi all'infanzia dopo la sospensione generalizzata derivante dall'emergenza sanitaria Covid-19.

Infine, il NUVAP, in collaborazione con l'AdG e gli altri organismi del PNSCIA, ha avviato una riflessione relativa alle iniziative da porre in essere a fronte del rallentamento dei servizi programmati dai beneficiari, propedeutica alla richiesta di rimodulazione del Programma poi formalmente istruita e approvata nel 2021.

5.4 Zone Economiche Speciali

Il NUVAP ha proseguito l'azione di sostegno al DPCoe per l'avvio e l'attuazione delle Zone Economiche Speciali (ZES), in particolare conducendo le attività istruttorie delle proposte presentate dalle Regioni per l'istituzione e, a partire dal 2020, delle Zone Logistiche Semplificate nelle Regioni del Centro-Nord a cui il legislatore ha esteso la medesima normativa e strumentazione delle ZES¹⁰². Tale ruolo ha riguardato sia la fase di istruttoria delle proposte di Piano di Sviluppo Strategico (PSS) presentate dalle Regioni, sia il supporto operativo alle attività connesse all'avvio delle ZES approvate. Più specificamente, sul primo versante, sono state completate le seguenti istruttorie:

- *ZES Abruzzo (istituita con DPCM, luglio 2020)*. L'istruttoria della nuova proposta regionale di PSS (elaborata in seguito ad osservazioni formulate nel 2019) si è concentrata sulla definizione e irrobustimento del sistema di *governance* per la peculiarità della proposta che, per ottemperare alle richieste normative di un porto di riferimento appartenente alla rete TEN-T, fa perno sull'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico con sede ad Ancona. Ulteriori aree su cui si è concentrata l'istruttoria sono state il miglioramento dell'apparato informativo e dei dataset delle aree da ammettere a benefici della ZES, e ai nessi funzionali

¹⁰² Il cd. "Decreto Mezzogiorno", Decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 convertito in legge 3 agosto 2017, n. 123, ha introdotto la possibilità di istituire le Zone Economiche Speciali (ZES) nelle regioni del Mezzogiorno. La L. 27/12/2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018) ha previsto l'istituzione di Zone logistiche Semplificate, al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni del Centro-Nord. La L. 27/12/2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020) ha poi previsto la possibilità, nell'ambito delle Zone Logistiche Semplificate (ZLS), di perimetrare delle ZLS "rafforzate", nelle aree ammissibili agli aiuti di Stato a finalità regionale, estendendo il credito d'importa delle ZES, con uno stanziamento in 20 milioni di euro per il triennio 2020-2022. Le ZLS "rafforzate" risulterebbero dunque sostanzialmente equiparate alle ZES in termini di incentivi fiscali e agevolazioni amministrative.



tra sistema di trasporto esistente e programmato nel lungo termine, e rispetto alla strategia di specializzazione industriale che si intende promuovere con la ZES.

- *ZES della Sicilia Occidentale e della Sicilia Orientale* (istituite con DPCM, luglio 2020). L'istruttoria delle due ZES dalla Regione Siciliana comprese nella nuova proposta di PSS (elaborata in seguito ad osservazioni formulate nel 2019) si è focalizzata sul miglioramento della *governance* e coordinamento in ambito regionale, e sul completamento della procedura di individuazione delle aree che nella proposta iniziale di PSS lasciava non attribuite quote di superficie pari a 462 ettari.
- *ZLS Toscana* (in via di istituzione). La proposta di PSS della Regione è stata la prima tra le aree del Centro-Nord in applicazione e utilizzo della normativa ZLS. L'attività istruttoria ha avuto modo di apprezzare la completezza e incisività dei contenuti del PSS, ed ha formulato osservazioni migliorative in merito alla superficie delle aree, alla *governance* della ZLS, ed ulteriori approfondimenti in relazione a filiere settoriali rilevanti per il trasporto marittimo, ed allo split modale del trasporto merci.

Consolidando le attività svolte negli anni precedenti, le osservazioni ed i contributi forniti dal NUVAP trasmessi alle Regioni hanno contribuito ad elevare progressivamente la qualità, la completezza ed il grado di uniformità delle proposte di Piano con particolare riferimento ai dati trasmessi per la perimetrazione delle aree e dei sistemi *governance*. Sulla base delle analisi tecniche svolte, il NUVAP – in cooperazione con l'ACT – ha redatto a fine 2020 le proposte preliminari per l'intervento a sostegno delle ZES successivamente inserite nel PNRR (Missione 5 – Inclusione e Coesione).

Infine, il NUVAP ha partecipato con la CE alle attività di chiusura e disseminazione dei risultati del progetto *Support for the establishment of Special Economic Zones in Italy* finanziato dalla DG Reform, intervenuto a sostegno delle ZES 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.

5.5 Istruttorie per l'attuazione dei criteri di riparto territoriale degli investimenti pubblici

I principi per il riequilibrio territoriale, contenuti nell'articolo 7-bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243¹⁰³ 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

¹⁰³ "Principi per il riequilibrio territoriale", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2017, n. 18.



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.

La legge di bilancio per il 2020¹⁰⁴ 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, come negli anni precedenti, il NUVAP ha supportato con proposte e analisi tecniche l'attività legislativa del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale.

Proprio sul finire del 2019, 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 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.

Nel corso del 2020, anno peraltro caratterizzato dalle note vicende inerenti la pandemia, è stato fornito supporto alla predisposizione del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche con riferimento alle attività prodromiche alla finalizzazione del 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.

Le attività si sono concluse nel corso del 2020 ed hanno portato alla emanazione dell'atto in esame ad inizio del 2021¹⁰⁵.

¹⁰⁴ All'art. 1, comma 310 della Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

¹⁰⁵ Dpcm 21 gennaio 2021, pubblicato sulla GURI, Serie Generale, n. 68, del 19 marzo 2021.



5.6 Istruttorie su candidature progettuali per le riforme strutturali CE

Nel luglio del 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 sostegno tecnico: lo *Structural Reform Support Programme* (SRSP)¹⁰⁶. Nel 2019 il Servizio è stato innalzato al rango di Direttorato Generale (DG-REFORM) e la relativa delega politica è stata unificata in capo al Commissario per le politiche di coesione, evidenziando il ruolo di prerequisito di contesto svolto dalle riforme strutturali ai fini dell'efficacia degli interventi per il riequilibrio territoriale. SRSP viene localmente 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 DPCoe.

Nel 2020 il programma SRSP è stato avvicendato da una nuova *facility* di supporto tecnico (il *Technical Support Instrument*, TSI)¹⁰⁷. Il TSI – come già il suo predecessore SRSP – si pone in coerenza con gli indirizzi stabiliti nel semestre europeo, offrendo supporto per l'attuazione delle cd. *Country Specific Recommendations*¹⁰⁸. La dotazione finanziaria assegnata al TSI per il periodo di programmazione 2021-27 è di oltre 860 milioni di euro. Gli Stati membri che intendono accedere all'assistenza del TSI devono presentare entro il 31 ottobre di ogni anno apposite richieste identificando ambito d'intervento, priorità e risultati attesi, che vengono valutate dalla DG-REFORM sulla base dell'urgenza, ampiezza e rilevanza dei fabbisogni e della capacità tecnico-amministrativa nazionale nello specifico settore.

In tale contesto, il NUVAP affianca il DPCoe nell'istruttoria delle richieste di supporto presentate dalle amministrazioni, valutando ciascuna proposta¹⁰⁹ con un'analisi multicriteri che osserva tre dimensioni: adeguatezza dei riferimenti di contesto, qualità e organicità della proposta ed elementi di innovatività.

¹⁰⁶ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en#aboutthesrsp

¹⁰⁷ REGULATION (EU) 2021/240 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 February 2021 establishing a Technical Support Instrument.

¹⁰⁸ Rispetto al suo precursore, TSI specializza l'assistenza tecnica sul disegno e l'attuazione delle riforme nei settori delle politiche fiscali, della pianificazione delle riforme tributarie, nel sostegno alle imprese e nella cd. "doppia transizione", verde e digitale. Il Regolamento prevede inoltre attività di monitoraggio e valutazione ex post dei progetti oggetto di assistenza tecnica. TSI si pone in complementarietà alla Recovery and Resilience Facility (RRF), in quanto viene espressamente previsto il sostegno alla preparazione e attuazione dei Piani Nazionali di Recupero e Resilienza (PNRR) finanziati a valere sulla RRF.

¹⁰⁹ Alla valutazione vengono ammesse le proposte coerenti con le priorità del Programma Nazionale di Riforma con le Country Specific Recommendations e con quelle esplicitate nella Nota di aggiornamento al DEF (NADEF).



Le 42 richieste di supporto presentate nel 2020 al punto di contatto nazionale segnano una lieve flessione rispetto alle precedenti edizioni¹¹⁰ ma con un importo medio richiesto più che doppio rispetto al 2019 per una durata media dell'assistenza richiesta di poco inferiore ai 18 mesi dell'anno precedente. Ad esito dell'istruttoria le proposte sono state suddivise in tre classi ascendenti di priorità (condivise con gli uffici di *staff* del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e del Presidente del Consiglio dei Ministri), e trasmesse alla DG REFORM attraverso la piattaforma telematica dedicata. Nei primi mesi del 2021 la Commissione ha ammesso a finanziamento 15 proposte¹¹¹. Oltre a progetti nel campo della digitalizzazione della pubblica amministrazione, del rafforzamento della *governance* e di sostegno alla crescita sostenibile, ricorrenti nelle annualità precedenti, fra gli ambiti delle iniziative ammesse a finanziamento figurano la formazione, l'educazione finanziaria e la gestione dei flussi migratori.

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

Negli ultimi 20 anni il Comitato dell'OCSE per le Politiche di Sviluppo Regionale – *OECD Regional Development Policy Committee* – ha influenzato il dibattito internazionale sulle politiche regionali, sottolineandone il ruolo e la rilevanza, sia per rilanciare la crescita economica sia per renderla più resiliente e sostenibile. La partecipazione attiva da parte delle Amministrazioni dei Paesi OCSE alle attività del Comitato e dei suoi tre gruppi di lavoro (Politiche Urbane; Politiche Rurali; Indicatori Territoriali) facilita e promuove azioni comuni su temi di rilievo per le politiche regionali, mediante la condivisione di esperienze e strumenti di *policy*, l'analisi e l'armonizzazione dei dati, la definizione di standard e raccomandazioni¹¹².

¹¹⁰ Per l'annualità 2017 erano state presentate 11 proposte progettuali (di cui 9 selezionate dalla CE), 15 per il 2018 (di cui 8 selezionate) e 33 per il 2019 (di cui 19 selezionate).

¹¹¹ Compresa una proposta relativa all'assistenza tecnica per la preparazione dei piani territoriali "per la transizione giusta" la cui redazione è propedeutica ad ottenere il sostegno del cd. *Just Transition Fund* – strumento dedicato a mitigare i costi socio-economici della fuoriuscita dalla dipendenza di combustibili fossili ad alto carico inquinante nelle aree territoriali maggiormente esposte - presentata in risposta a una *call* aggiuntiva dedicata. In accordo con la Commissione, come noto l'Italia ha deciso di concentrare il sostegno del JTF nella transizione del Sulcis-Iglesiente e del polo siderurgico di Taranto.

¹¹² Cfr. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/regionaldevelopment.htm>.



Il DPCoe coordina dal 1999 la partecipazione italiana alle attività del *Regional Development Policy Committee* (RDPC) e a tutt'oggi detiene attraverso il NUVAP la presidenza del Comitato e la vicepresidenza dei due Gruppi di Lavoro rispettivamente dedicati alle politiche urbane e alle politiche rurali.

Il 2020, segnato dalla pandemia da Covid-19, ha visto un'intensificazione delle attività del Comitato RDPC, anche attraverso numerosi *webinar* e seminari, le riunioni ufficiali (in videoconferenza), lo scambio di informazioni ed esperienze di *policy* tra Paesi, regioni e città. In molti Paesi OCSE, il Covid-19 ha esasperato gli squilibri già in atto, rafforzando la polarizzazione sociale e territoriale, con un impatto economico più forte sulle componenti più fragili della società, come i giovani, le donne, i lavoratori autonomi, le piccole imprese. La crisi ha inoltre avuto un impatto differenziato su regioni, città e aree rurali a seconda delle loro specializzazioni produttive, della diversa esposizione sui mercati internazionali, delle differenti capacità amministrative regionali e locali.

Il *symposium* organizzato dall'OCSE il 29 ottobre 2020 sulle politiche "*place-based*" ha affrontato questi temi con il Commissario europeo alle politiche regionali Elisa Ferreira e numerosi esperti internazionali, sottolineando come la politica di coesione – per il sistema di *governance* multilivello che la caratterizza, per il dialogo costruttivo con Regioni ed Enti locali, per il ruolo del partenariato economico e sociale – rappresenti il principale strumento per dare opportunità e voce alle persone nei luoghi e assicurare una migliore qualità dei servizi essenziali e delle opportunità di investimento a livello territoriale. Per rispondere ai fabbisogni specifici dei territori, un'efficace attuazione delle politiche necessita la partecipazione delle comunità locali nel disegno della strategia e degli interventi.

Nelle riunioni di aprile e novembre 2020 sono stati approvati il Mandato del Comitato per il periodo 2021-25 – che tiene conto delle conclusioni della Ministeriale dell'OCSE sulle politiche regionali (marzo 2019) – e il nuovo Programma di lavoro 2021-22. L'attuale programma di lavoro del Comitato per le Politiche di Sviluppo Regionale, approvato dai Paesi membri a seguito di un intenso confronto e processo di selezione delle priorità si articola in tre principali linee di attività: 1) Promuovere la produttività, l'innovazione e la digitalizzazione: politiche regionali per la ripresa; 2) Regioni, città e aree rurali inclusive e sostenibili per società più resilienti; 3) *Governance* e finanza multilivello per uno sviluppo regionale più resiliente. Si prevede, inoltre un forte investimento sulla produzione di statistiche e indicatori a livello territoriale per garantire il dettaglio appropriato alla valutazione degli obiettivi e dei risultati delle politiche pubbliche.

Il contributo del Comitato RDPC nel ripensare/focalizzare gli strumenti della politica regionale è visibile anche nei documenti e rapporti discussi e pubblicati nel 2020, cui il NUVAP ha partecipato attivamente in relazione ai temi di maggiore interesse per l'Italia: Impatto territoriale del Covid-19 e risposte di *governance* multi-livello; approccio territoriale al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile; rafforzamento della *governance* nell'ambito della politica di coesione;



transizione ambientale ed energetica nelle regioni, città e aree rurali; politiche per l'innovazione a livello regionale¹¹³.

Gruppo di Lavoro OCSE sulle Politiche Rurali

Il Gruppo di lavoro dell'OCSE sulle Politiche Rurali - *OECD Working Party on Rural Policy* - analizza le condizioni socio-economiche delle aree rurali con un approccio territoriale, esaminandone i fabbisogni e le soluzioni di politica economica in un'ottica interdisciplinare. Nel 2020 questo gruppo si è concentrato su tre principali linee di attività: 1) la definizione del Mandato 2021-25; 2) l'analisi dell'andamento delle aree rurali e delle risposte di *policy* con l'avvento del Covid-19; 3) lo sviluppo di specifici progetti e studi, in particolare il progetto dedicato all'offerta dei servizi nelle aree rurali.

Il Covid-19 ha messo in evidenza la fragilità dei servizi territoriali sanitari, in particolare nelle aree rurali¹¹⁴. La sfida principale nel post pandemia è legata all'esigenza di riorganizzare l'offerta di servizi sanitari sui territori, anche attraverso l'individuazione di soluzioni innovative (ad es. Servizi medici mobili). Importante è considerato rafforzare la capacità amministrativa nelle zone rurali, per far fronte alla gestione delle emergenze e alla realizzazione di strategie di sviluppo a lungo termine. Sul fronte economico, le misure di confinamento hanno limitato la mobilità dei lavoratori locali e stranieri, determinando carenza di manodopera in settori ad alta intensità di lavoro, con effetti rilevati sulle economie rurali legate all'agricoltura. La tipologia di attività prevalenti in queste aree e i livelli inferiori di connessione a banda larga impattano inoltre negativamente sulle possibilità di lavoro a distanza.

Nel 2020, l'Italia, attraverso il NUVAP, ha partecipato al Progetto OCSE "*Public Services for Vibrant Rural Communities*", anche attraverso la partecipazione al Seminario di Alentejo, in Portogallo, condividendo con gli altri Paesi OCSE l'esperienza della Strategia Nazionale delle Aree Interne e il caso studio sull'organizzazione dei servizi sanitari nell'area interna del Basso Sangro in Abruzzo.

Gruppo di Lavoro OCSE sulle Politiche Urbane

Il Gruppo di lavoro dell'OCSE sulle Politiche Urbane - *OECD Working Party on Urban Policy* (WPURB) ha proseguito le proprie attività in remoto rifocalizzando priorità e programma di lavoro per

¹¹³ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-COVID-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>
<https://www.oecd.org/cfe/cities/SDGs-policy-highlights.pdf>
<https://www.oecd.org/publications/strengthening-governance-of-eu-funds-under-cohesion-policy-9b71c8d8-en.htm>
<https://www.oecd.org/greengrowth/managing-environmental-and-energy-transitions-for-regions-and-cities-f0c6621f-en.htm>
<https://www.oecd.org/publications/broad-based-innovation-policy-for-all-regions-and-cities-299731d2-en.htm>

¹¹⁴ COVID-19: Implications, Opportunities and Responses for Rural Development. Cfr. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/policy-implications-of-coronavirus-crisis-for-rural-development-6b9d189a/>.



adeguarsi agli effetti della pandemia. In particolare, l'OCSE ha immediatamente (aprile 2020) coinvolto i Paesi membri nella prima redazione e nel continuo, successivo aggiornamento nel corso dell'anno di una linea di analisi dedicata a *The contribution of Cities and Urban Policy to COVID-19 recovery*. L'analisi, a partire dalla documentata evidenza di come le città fossero un luogo, che per la densità di popolazione e le attività che ospitano, favoriva il contagio del virus, ha rilevato che le stesse realtà urbane sono state decisive nell'individuare ed attuare contromisure per il contrasto alla pandemia nelle molteplici dimensioni di *policy* e di cittadinanza, trasporti, commercio, servizi socio-sanitari, scuola e università, accoglienza, tempo libero. Le misure intraprese sono riportate in numerosi studi condotti in seno al WPURB finalizzati a documentare soluzioni a specifici problemi adottate nelle decine di città ed amministrazioni coinvolte (tra cui, per l'Italia, Milano, Venezia e Palermo). Il NUVAP ha partecipato attivamente alle riunioni ed alla loro preparazione, oltre ad aver redatto il contributo italiano allo studio internazionale condotto dall'OCSE su le Politiche Urbane Nazionali.

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

Partecipazione a Comitati e Gruppi di lavoro

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 stabilmente ai lavori di Comitati partenariali previsti dall'AP 2014-2020, in particolare:

- il Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020, istituito nel 2016, presieduto dal Capo del Dipartimento per le politiche di coesione 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; nel 2020, in seno al Comitato ha illustrato in particolare, il percorso partenariale e gli esiti della prima fase di confronto per la preparazione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027;
- 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 cui riunioni dei sotto-comitati, che si svolgono almeno due volte l'anno, il Nucleo illustra gli esiti delle istruttorie di propria competenza;
- i Comitati di Sorveglianza (CdS) dei seguenti PON 2014-2020: i) Città metropolitane (AdG ACT); ii) Cultura e sviluppo (AdG MIC); iii) Ricerca e innovazione (AdG MUR); iv) Inclusione (AdG MLPS); v) Imprese e competitività e Iniziativa PMI (AdG MiSE); vi) Infrastrutture e



reti (AdG MIMS); 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 coordinati dalle Amministrazioni titolari dei PO e partecipati, oltre che dal NUVAP, da 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 (AdG MISE), del PON Ricerca e Innovazione (AdG MUR) e del PON Cultura e Sviluppo (AdG MIC).

Tra i gruppi di lavoro istituzionali il NUVAP partecipa ai lavori per l'aggiornamento della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS), in stretto raccordo con il MITE (già MATTM). Le diverse attività a cui il DPCOE-NUVAP ha preso parte, riguardano:

- l'elaborazione del Quadro di coerenza e di contributo delle politiche di coesione all'attuazione dell'Agenda 2030 e della SNSvS;
- i lavori della Cabina di Regia Benessere;
- il Tavolo CREIAMO PA (PON Governance) per la definizione delle Strategie Regionali di Sviluppo Sostenibile;
- l'attività di aggiornamento della SNSvS (Progetto OCSE di assistenza e accompagnamento); in tale ambito il NUVAP ha partecipato agli incontri tecnici previsti dal progetto e fornito il proprio contributo per la definizione del Piano di Azione per lo Sviluppo Sostenibile condividendo il percorso svolto per la programmazione delle politiche di coesione, comunitarie e nazionali, evidenziando le coerenze e le complementarità dell'azione programmatica per il conseguimento degli obiettivi e priorità della sostenibilità sociale, economica e ambientale.

La partecipazione del NUVAP alle suindicate attività ha fornito l'occasione per condividere l'avanzamento dei lavori sui temi strategici quali quelli degli indicatori comuni e dell'integrazione delle strategie di sviluppo Sostenibile con la programmazione 2021-2027.



E' proseguita inoltre 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.

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 2020, 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 della Relazione dedicata ad illustrare l'impegno delle politiche di coesione per sostenere l'orientamento ai risultati degli interventi anche attraverso attività conoscitive e di promozione del dibattito sulle politiche (sezione sulle iniziative di misurazione, valutazione e trasparenza coordinate dal NUVAP).

Inoltre nel 2020 il NUVAP ha curato la redazione della "Relazione sulla partecipazione dei Nuclei alla Rete con riferimento all'anno 2019"¹¹⁵.

¹¹⁵ Vedi il par. 1.1.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione

NUVAP
Nucleo di valutazione
e analisi per la programmazione



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
CIPESS	Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile
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
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
ISPRA	Istituto Superiore per Protezione e la Ricerca Ambientale
MATTM	Ministero dell'Ambiente e per la tutela del Territorio e del Mare (denominazione in vigore sino al febbraio 2021)
MiTE	Ministero per la Transizione ecologica (nuova denominazione introdotta a febbraio 2021)
MI	Ministero dell'Istruzione
MiBACT	Ministero per i beni, le attività culturali e per il turismo (denominazione in vigore sino al febbraio 2021)
MIC	Ministero della Cultura (nuova denominazione introdotta a febbraio 2021)
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
NUVAP	Nucleo di valutazione e analisi della programmazione - DPCoe
NUVEC	Nucleo di verifica e controllo - ACT
NUVV	Nuclei di Valutazione e Verifica
OdS	Obiettivi di Servizio
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
PdV	Piani delle Valutazioni
PF	Performance Framework
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
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
PSC	Piani Sviluppo e coesione
PUMS	Piano urbano della mobilità sostenibile



QFP 2021-2027	Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027
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
ZES	Zone Economiche Speciali
ZLS	Zone Logistiche Semplificate