



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

2022



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.....	6
1.1 Raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione e coordinamento del Sistema nazionale di valutazione delle politiche di coesione.....	6
1.2 Conclusione del Laboratorio SNV LabOP, diffusione della guida al Documento metodologico e materiali sugli indicatori comuni	8
1.3 Laboratorio SNV WAVES per il sostegno alla definizione delle relazioni di sintesi dei risultati della politica di coesione 2014-2020	9
1.3.1 Finalità, organizzazione e partecipazione.....	9
1.3.2 Sostegno alle imprese.....	11
1.3.3 Territorializzazione e Aree Interne	12
1.3.4 Politiche attive del lavoro	13
1.3.5 Inclusione sociale	14
1.4 Osservatorio dei processi e delle attività di valutazione	15
2 VALUTAZIONI E ANALISI A SOSTEGNO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE.....	17
2.1 Le valutazioni gestite dal NUVAP per l'Accordo di Partenariato 2014-2020.....	17
2.2 Valutazione locale nel Distretto calzaturiero del Sud Salento (Puglia)	18
2.3 Valutazione degli incentivi a sostegno della ricerca e innovazione nelle imprese del Mezzogiorno	20
2.4 Valutazione del contributo agli obiettivi di coesione del Grande Progetto Metropolitana di Napoli – Linea 1.....	22
2.5 Valutazione sugli esiti degli investimenti della politica di coesione sul patrimonio culturale e per il sostegno ai settori culturali e creativi	24
2.6 Valutazione delle misure di sostegno all'autoimpiego e alla creazione di impresa.....	26
2.7 Valutazione degli interventi di rigenerazione di spazi dismessi per attività di interesse collettivo	27
2.8 Analisi in tema di Sviluppo urbano sostenibile.....	28
3 MISURAZIONE, TRASPARENZA E MONITORAGGIO CIVICO	31
3.1 Indicatori per le politiche di coesione	31
3.2 Progressi ed evoluzioni dell'iniziativa OpenCoesione	33



3.3	Progetto “A scuola di OpenCoesione”	35
4	SOSTEGNO TECNICO ALLE POLITICHE DI COESIONE 2021-2027	37
4.1	Istruttorie conclusive per il negoziato dell’Accordo di Partenariato 2021-2027	37
4.2	Istruttorie a supporto della definizione dei programmi.....	41
4.3	Mappatura aggiornata delle Aree Interne e selezione delle Aree da sostenere nel 2021-2027	43
4.4	Verifica del rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse PNRR allocabili territorialmente	45
4.5	Istruttorie per il riparto del Fondo di perequazione infrastrutturale.....	47
4.6	Istruttorie per l’inquadramento della programmazione FSC 2021-2027.....	48
4.7	Istruttorie a supporto della definizione dei contenuti del monitoraggio coesione – PUC 2021-2027	50
4.8	Istruttorie e attività per la comunicazione delle politiche di coesione 2021-2027: progettazione del logo unico e indicatori dedicati.....	52
5	SOSTEGNO TECNICO ALLE POLITICHE DI COESIONE 2014-2020	54
5.1	Istruttorie per la prima Relazione sullo stato di attuazione dei Piani Sviluppo e Coesione (<i>ex art. 44 DL 34/2019 e smi</i>) e per la verifica delle OGV.....	54
5.2	Sostegno al Programma Nazionale Servizi di cura all’infanzia e agli anziani non autosufficienti	56
5.3	Zone Economiche Speciali e Zone Logistiche Semplificate	57
5.4	Istruttorie per l’attuazione dei criteri di riparto territoriale degli investimenti pubblici ordinari.....	58
5.5	Istruttorie su candidature progettuali per le riforme strutturali CE	59
6	PARTECIPAZIONE A COMITATI E CONTRIBUTO A DOCUMENTI E SITI ISTITUZIONALI.....	61
6.1	Partecipazione al Comitato dell’OCSE per le politiche di sviluppo regionale e ai Gruppi di lavoro	61
6.2	Partecipazione a Comitati di sorveglianza e Gruppi di lavoro inter-istituzionali e contributo a documenti istituzionali.....	64
6.3	Istruttorie e attività per l’aggiornamento periodico del sito del DPCOE	67
	LISTA DELLE SIGLE E DEGLI ACRONIMI.....	69



INTRODUZIONE

Il *Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione* (NUVAP) è una struttura tecnica di esperti (Componenti) in programmazione, analisi e valutazione di politiche di coesione collocata funzionalmente e parte integrante del *Dipartimento per le Politiche di Coesione* (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM).

Il NUVAP è stato istituito e disciplinato con il DPCM 19 novembre 2014 di Riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e s.m.i. Il Nucleo, composto da un massimo di 32 Componenti, opera sotto la diretta responsabilità del Capo Dipartimento del DPCoe che può avvalersi di un Coordinatore operativo per funzioni di impulso e coordinamento tecnico delle diverse attività.

Oltre a fornire, su richiesta del Capo Dipartimento, supporto tecnico e istruttorio per le funzioni dipartimentali di coordinamento e supervisione delle politiche di coesione europee e nazionali, il NUVAP - per mandato normativo e/o previsioni di atti di programmazione - svolge attività di:

- analisi, ricerca e valutazione diretta in ambiti rilevanti per le politiche di coesione e sviluppo territoriale;
- orientamento metodologico e sostegno di capacitazione su valutazione e tecniche di programmazione per l'intero sistema delle amministrazioni e del partenariato delle politiche di coesione, coordinando il Sistema nazionale di valutazione delle politiche di coesione (SNV);
- raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica delle amministrazioni regionali e centrali ex art. 1 legge 144/1999 (Rete);
- indirizzo tecnico per le attività di misurazione statistica collegate all'utilizzo di dati multi tematici nelle politiche di coesione;
- rappresentanza esperta in comitati/gruppi di lavoro nazionali, europei (in particolare l'*Evaluation Network* della Commissione europea) e internazionali (in particolare il *Territorial Development Policy Committee* dell'OCSE e i suoi Gruppi di lavoro);
- presidio tecnico per le iniziative di trasparenza e riuso delle evidenze del Sistema Nazionale di Monitoraggio delle politiche di coesione (SNM), in particolare attività di coordinamento tecnico dell'iniziativa nazionale sulla trasparenza delle politiche di coesione (OpenCoesione).

Dal punto di vista operativo, il NUVAP opera come un ufficio interdisciplinare e i Componenti sono di norma chiamati a collaborare in gruppi di lavoro ad hoc con specifici obiettivi collettivi da realizzare in un arco temporale definito (annuale o più breve) ovvero in team di lavoro stabili che seguono nel continuo attività con proiezione pluriennale (ad es. il coordinamento del SNV, il raccordo della Rete dei Nuclei, il coordinamento di OpenCoesione, il presidio tecnico dei Progetti di misurazione statistica). L'organizzazione del lavoro, orientata alla qualità dei processi e degli output,



è basata, oltre all'attribuzione di specifiche responsabilità a seconda delle diverse *expertise*, sullo scambio e sostegno continuo tra i Componenti e la condivisione informativa delle diverse attività in corso. A potenziamento dell'efficacia delle attività del NUVAP sono anche attivi Progetti dedicati - negli ambiti di valutazione, misurazione e trasparenza - a valere sui Programmi di capacitazione delle politiche di coesione. Tali Progetti, congiuntamente all'azione dei Componenti o con il coordinamento tecnico del NUVAP, finanziano prodotti, *expertise* dedicate e risorse strumentali per "azioni di sistema" realizzate a favore di tutte le amministrazioni, partner e soggetti interessati.

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 funzioni che si declinano operativamente anche in corrispondenza delle esigenze degli attori attivi delle politiche di coesione europee e nazionali. In particolare, le attività del NUVAP si caratterizzano nel tempo anche a seconda delle fasi in cui si trovano i cicli di programmazione e attuazione delle politiche di coesione, al fine di sostenere al meglio sia il Dipartimento, nei suoi compiti di coordinamento, sia il complesso delle amministrazioni e partner coinvolti nel disegno, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi.

Struttura e contenuti della Relazione

La presente *Relazione*, documenta le attività svolte dal NUVAP nel corso del 2022 ed è suddivisa, in continuità con la struttura delle precedenti Relazioni, in sei capitoli relativi alle principali attività svolte.

Il primo capitolo (*Sistema Nazionale di Valutazione e Rete dei Nuclei*) descrive le attività di ideazione, impulso e attuazione di iniziative per migliorare le capacità di valutazione e di programmazione, svolte attraverso il coordinamento del Sistema nazionale di valutazione delle politiche di coesione e il raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione. Le attività del SNV, guidate dal NUVAP, negli ultimi anni si sono sostanziate soprattutto in percorsi di lavoro collettivi e collaborativi tra le varie componenti del sistema (amministrazioni responsabili di piani e programmi, loro partner socio-economici e istituzionali, strutture tecniche centrali, Nuclei di valutazione regionali e centrali) per affrontare, attraverso esperienze pratiche (Laboratori), compiti che prevedono utilizzo di strumentazione tecnica (ad es. quadri logici e indicatori) per l'orientamento ai risultati nei processi di programmazione e attuazione ovvero produzione e utilizzo di conoscenze valutative e di contesto. In tale ambito, tra altre attività, nel 2022 è stato realizzato il nuovo Laboratorio, denominato WAVES (Workshop Avanzato su Valutazione degli Effetti di Sviluppo) dedicato al sostegno delle amministrazioni alla definizione delle Relazioni di sintesi sui risultati dei Programmi cofinanziati UE 2014-2020 (ex art. 114.2 del Regolamento (UE) 2013/1303), colte come occasione di rilancio di spazi di riflessione sistematica sull'azione di policy basata su conoscenze valutative. Questo Laboratorio è stato articolato in incontri generali e percorsi tematici e ha coinvolto un vastissimo numero di



attori, così come il precedente Laboratorio dedicato all'uso consapevole di indicatori per i cinque grandi Obiettivi di Policy nei programmi cofinanziati del ciclo 2021-2027 (LabOP), avviato a metà del 2021 e concluso nel primo trimestre 2022. In questo capitolo si dà, inoltre, brevemente conto delle attività per l'aggiornamento annuale dell'Osservatorio dei processi valutativi nella politica di coesione che esitano anche in un *data base* pubblico su numerosità, caratteristiche e prodotti di tutte le valutazioni concluse, in corso o progettate su impulso delle diverse amministrazioni.

Il secondo capitolo (*Valutazioni e analisi a sostegno delle politiche di sviluppo territoriale*) illustra le attività valutative condotte dal NUVAP in attuazione del Piano di valutazioni dell'Accordo di Partenariato 2014-2020. Le attività di analisi e valutazione diretta del NUVAP, realizzate anche con il sostegno del progetto SI.VALUTA a valere sul PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 (PON GOV), sono complementari a quelle realizzate a cura delle amministrazioni titolari di programmi in base ai mandati regolamentari e, sebbene necessariamente limitate nella numerosità dei temi e oggetti di indagine, sono dirette ad acquisire lezioni di interesse generale. Tutti i prodotti di queste analisi e valutazioni sono messi a disposizione del pubblico, unitamente ai materiali di supporto conoscitivo utilizzati. L'impegno in tali attività si è intensificato nel 2022 portando a compimento alcune valutazioni avviate in precedenza, nonché la definizione tecnica di ulteriori valutazioni. Il capitolo, oltre a un inquadramento generale delle attività, sintetizza gli esiti conoscitivi delle valutazioni concluse nel 2022 (e non oggetto di presentazione preliminare nella precedente Relazione di attività NUVAP relativa al 2021) e informa sulle valutazioni che si prevede di concludere entro il 2023. In particolare il capitolo fornisce approfondimenti sulle seguenti valutazioni: *Valutazione locale nel Distretto calzaturiero del Sud Salento; Valutazione degli incentivi a sostegno della ricerca e innovazione nelle imprese del Mezzogiorno; Valutazione del contributo agli obiettivi di coesione del Grande Progetto Metropolitana di Napoli – Linea 1; Valutazione sugli interventi della politica di coesione sul patrimonio culturale e per il sostegno ai settori culturali e creativi; Valutazione misure di sostegno all'autoimpiego e alla creazione di impresa; Valutazione interventi di rigenerazione spazi dismessi per attività di interesse collettivo.*

Il capitolo presenta, infine, le analisi condotte nel 2022 in tema di Sviluppo urbano sostenibile (SUS) che tradizionalmente il NUVAP conduce con l'obiettivo di fornire agli attori attivi elementi di approfondimento sull'impostazione teorica, regolamentare e operativa per un più diretto utilizzo nella programmazione degli interventi, dando tra l'altro conto degli approfondimenti analitici realizzati per dare visibilità, con *proxy* di misurazione oggettiva, al tema del disagio sociale nelle città di medie dimensioni delle regioni meno sviluppate.

Il terzo capitolo (*Misurazione, trasparenza e monitoraggio civico*) espone innanzitutto i progressi nel 2022 delle attività sistematiche dirette alla promozione di misurazione in ambiti rilevanti per le politiche di coesione attraverso il potenziamento del sistema degli indicatori statistici, con la stabile collaborazione con i principali produttori pubblici di dati nell'ambito di Progetti dedicati a valere sui Programmi di capacitazione amministrativa, per cui il NUVAP svolge una funzione di presidio tecnico



metodologico e di segnalazione dei fabbisogni informativi degli utenti. Vengono, inoltre, riportati gli avanzamenti dell'iniziativa OpenCoesione, che nel 2022 ha compiuto i 10 anni di attività, nel promuovere, attraverso il portale www.opencoesione.gov.it, trasparenza, partecipazione e collaborazione sull'uso delle risorse nazionali ed europee della politica di coesione pubblicando dati navigabili e disponibili in formato aperto (open data) sui singoli progetti finanziati nei diversi cicli di programmazione comunitaria e nazionale. Nel 2022, con l'approvazione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, il portale OpenCoesione è stato confermato come "punto unico di accesso nazionale a dati e informazioni relativi ai singoli progetti sostenuti da tutti i Programmi cofinanziati a titolo del Regolamento (UE) 2021/1060 e da Piani e Programmi complementari". Nel capitolo si illustrano le principali attività di miglioramento del portale che, in corso d'anno, hanno riguardato la predisposizione dello spazio informativo dedicato al nuovo ciclo 2021-2027 unitamente ad aggiornamenti e miglioramenti nelle visualizzazioni di aggregati di progetti, nonché la ridefinizione/aggiornamento degli algoritmi che consentono di classificare tutti i progetti presentati sul portale in grandi ambiti tematici per comprendere velocemente la composizione settoriale della *policy* sia nel suo complesso, sia per ogni partizione di interesse (di ciclo, geografica, di singolo strumento di programmazione, ecc.).

Infine, il capitolo dà brevemente conto dell'ulteriore evoluzione e consolidamento del percorso didattico diretto agli studenti delle scuole superiori per esperienze di monitoraggio civico "A Scuola di Open Coesione" (ASOC) che, sulla base del modello italiano giunto alla decima edizione nell'anno scolastico 2022-2023, si è anche da qualche anno replicato a livello europeo su iniziativa della Commissione europea.

Il quarto capitolo (*Sostegno tecnico alla preparazione della politica di coesione 2021-27*) documenta innanzitutto l'impegno di supporto tecnico del Nucleo al Dipartimento per la definizione del quadro programmatico complessivo delle politiche di coesione nel ciclo 2021-2027. In particolare le principali attività hanno riguardato: la fase di negoziato formale dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 (adottato con decisione della CE a luglio 2022) e dei programmi nazionali e regionali cofinanziati dal FESR e FSE+ ad esso collegati; l'istruttoria di ammissibilità e approvazione delle aree da sostenere nel ciclo 2021-2027 in attuazione di una nuova fase della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI); l'inquadramento tematico e ipotesi operative per la programmazione FSC 2021-2027; contributi istruttori al Tavolo tecnico di confronto per l'aggiornamento dei contenuti del monitoraggio nazionale delle politiche di coesione europee e nazionali per il ciclo 2021-2027 e per il miglioramento della comunicazione con la progettazione di un logo unico per migliorarne la visibilità.

Inoltre, il capitolo dà conto dell'attività del Nucleo nell'impostazione metodologica e attuazione operativa di un'attività di verifica periodica sulla allocazione di risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ai territori del Mezzogiorno per assicurare il rispetto della previsione di legge di indirizzare all'area almeno il 40% per cento delle risorse allocabili territorialmente. Nell'anno 2022



il Nucleo ha predisposto due Relazioni di verifica di tale clausola del 40% (nel mese di marzo con riferimento allo stato di attuazione del PNRR al gennaio 2022 e nel mese di settembre con riferimento allo stato di attuazione a fine giugno).

Il capitolo espone, infine, le attività di collaborazione tecnica del Nucleo all'impostazione degli indicatori per il riparto del Fondo per la perequazione infrastrutturale.

Il quinto capitolo (*Sostegno tecnico alle politiche di coesione 2014-2020*) dà innanzitutto conto delle istruttorie tecniche a supporto del Dipartimento per la definizione della Prima relazione sullo stato di attuazione dei Piani Sviluppo e Coesione (PSC, riorganizzazione unitaria di molti strumenti pregressi finanziati dal Fondo sviluppo e coesione - FSC) e per l'impostazione delle attività di verifica del grado di attuazione dei singoli progetti in essi contenuti nel rispetto di scadenze regolamentari. Il capitolo illustra anche il prosieguo nel 2022 di attività già seguite in precedenza, con particolare riferimento al supporto tecnico al Programma nazionale servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti (PNSCIA) e a diverse attività di istruttoria tecnica a supporto del Dipartimento (per le proposte di Zone Logistiche Speciali (ZLS) nel Centro Nord; per l'attuazione dei criteri di riparto territoriale degli investimenti ordinari con particolare riferimento al principio di garantirne un'allocazione in linea con il peso della popolazione residente per macroarea; per le candidature di proposte progettuali alle iniziative speciali gestite dalla Commissione europea a sostegno di riforme negli Stati membri).

Infine, nel sesto capitolo (*Partecipazione a comitati e contributo a documenti e siti 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 e relazioni ufficiali e le attività di indirizzo tecnico al consolidamento delle funzionalità e arricchimento informativo del sito web dipartimentale.

Sviluppi nel 2023

Nel 2023 l'orientamento dipartimentale ha indirizzato il Nucleo a concentrarsi soprattutto sulle attività di valutazione diretta con l'obiettivo del completamento nell'anno di tutte le valutazioni collegate all'Accordo di Partenariato 2014-2020 gestite dal Nucleo; sulla verifica della destinazione al Mezzogiorno di risorse del PNRR almeno nella misura del 40%; sul presidio dell'evoluzione del portale OpenCoesione verso una maggiore fruibilità dei suoi contenuti e sulle attività di coordinamento del SNV e di animazione della Rete dei Nuclei di Valutazione prevalentemente orientate a sostenere la capacità di valutazione, sia con riferimento alle scadenze ancora previste per il ciclo di programmazione 2014-2020, sia per la rilevante attività di preparazione delle valutazioni per il ciclo 2021-2027.



1 SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE E RETE DEI NUCLEI

1.1 Raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione e coordinamento del Sistema nazionale di valutazione delle politiche di coesione

La costruzione e la manutenzione di capacità valutativa, intesa come abilità a richiedere, gestire, diffondere e utilizzare conoscenze sugli esiti e caratteristiche degli interventi, è elemento caratterizzante dell'impostazione delle politiche di coesione in cui la valutazione è una funzione interna e servente la policy stessa. A livello europeo sono attive due sedi stabili - l'*Evaluation Network*¹ e l'*Evaluation Partnership Group*² - per il confronto e il sostegno in tutte le attività di costruzione di pratiche e capacità valutativa negli Stati membri. A livello nazionale, la costruzione di capacità valutativa è perseguita sia attraverso attività di osservazione, orientamento e sostegno nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione³, sia attraverso l'azione della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici ex art. 1 della legge 144/1999 che sono parte del SNV. Il NUVAP, che rappresenta l'Italia nell'*Evaluation Network* e partecipa anche all'*Evaluation Partnership*, è responsabile del coordinamento del SNV e dell'azione di raccordo tra Nuclei nella Rete.

Nel 2022 le attività del NUVAP di raccordo dei Nuclei e di coordinamento del SNV sono proseguite secondo l'impostazione seguita negli ultimi anni, basata principalmente sull'accompagnamento a compiti tecnici previsti dall'impianto regolamentare e attuativo delle politiche di coesione. Le modalità di organizzazione delle attività prevedono sia fasi di confronto e coprogettazione in Rete dei Nuclei, sia percorsi di lavoro comune con tutti i soggetti del SNV, per lo più sotto forma di "laboratori". I Laboratori SNV sono percorsi tematici collaborativi in cui migliorare la capacità di affrontare compiti che prevedono produzione e utilizzo di conoscenze valutative nella politica di coesione. Le attività di costruzione di capacità valutativa necessitano comunque di risorse dedicate

¹ L'*Evaluation Network* è un gruppo di lavoro permanente coordinato dalla Unità di Valutazione della DG REGIO della Commissione europea a cui partecipano rappresentanti esperti di tutti gli Stati Membri. Il gruppo si concentra su tutte le questioni rilevanti per l'orientamento ai risultati e alla valutazione nelle politiche di coesione con particolare focalizzazione sugli interventi co-finanziati dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), dal Fondo di coesione e, dal ciclo 2021-2027, anche del Just Transition Fund (JTF).

² L'*Evaluation Partnership* è un gruppo di lavoro permanente coordinato dalla DG Employment della Commissione europea, focalizzato su attività di valutazione relative agli interventi co-finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE, rinominato in FSE Plus nel ciclo 2021-2027 per l'ampliamento di scopo dei suoi interventi).

³ Il Sistema nazionale di valutazione delle politiche di coesione raggruppa tutti gli attori potenzialmente interessati alla produzione e utilizzazione di conoscenze valutative: amministrazioni centrali e regionali, in particolare nel ruolo di Autorità di gestione dei programmi; i loro partner istituzionali, economici, sociali e della società civile; le strutture tecniche di riferimento per la valutazione presso le amministrazioni, come i Nuclei; le strutture tecniche di riferimento centrale e i valutatori.



e a questo scopo il NUVAP si avvale anche del supporto di un progetto di sostegno⁴. Le attività di Rete e SNV si caratterizzano, infatti, per appositi metodi e tecniche che si basano largamente su interazioni dirette in cui i soggetti si confrontano in modo continuo per affrontare questioni relative all'utilizzo di conoscenze nella programmazione e attuazione degli interventi e di come, allo scopo, avvalersi della vasta mole di documentazione che con il progredire delle attività viene messa a disposizione su uno spazio web dedicato⁵.

Nel 2022, gli obiettivi delle attività sono stati due: continuare nei primi mesi a sostenere le Amministrazioni nell'elaborazione dei Programmi europei 2021-2027 sotto i profili più tecnici, in particolare l'utilizzo consapevole del format regolamentare e degli indicatori connessi (vedi oltre paragrafo 1.2) e, a partire dalla primavera, accompagnare le Amministrazioni in una riflessione organizzata sui risultati dei Programmi 2014-2020 in vista della scadenza regolamentare di definizione di Relazioni sui risultati da trasmettere alla Commissione europea (CE) per fine anno (vedi oltre paragrafo 1.3).

Nel 2022 nelle attività del SNV e della Rete si è continuato a utilizzare il rafforzamento nella strumentazione tecnica e nei metodi di animazione e organizzazione del lavoro collettivo in modalità "on line, a distanza", sperimentata inizialmente durante il 2020 e il 2021 per rispondere alle esigenze dettate dal contrasto alla pandemia, ma rivelatasi poi efficace e funzionale a raggiungere e mantenere coinvolto un insieme di attori numerosissimo e distribuito in tutto il Paese. Tale rafforzamento ha consentito di consolidare il significativo aumento di dimensioni e portata del lavoro collettivo avvenuto negli anni precedenti, così da corrispondere alle esigenze e alle aspettative della comunità della coesione. Complessivamente, nel 2022 si sono tenuti 15 incontri plenari: 5 di Rete e 10 di SNV⁶, oltre a numerose e frequenti riunioni, di dimensione variabile, dei due percorsi laboratoriali che hanno caratterizzato le attività del SNV.

Il NUVAP è anche responsabile dell'osservazione sistematica della partecipazione dei singoli Nuclei alle attività di Rete che esitano in Relazioni annuali dedicate. Nel caso dei Nuclei regionali, la Relazione del NUVAP sulla partecipazione dei Nuclei alla Rete quantifica anche alcuni parametri considerati nel riparto annuale del Fondo di cofinanziamento ex lege 144/1999 che avviene con

⁴ Il progetto ASSIST (Azioni di Sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e del Nuclei di Valutazione) a valere sul PON Governance 2014-2020 è un'azione di sistema a supporto delle attività istituzionali del SNV e della Rete dei Nuclei per la costruzione di capacità valutativa. Il progetto fornisce strumenti di rafforzamento dell'azione istituzionale, tra cui un *team* di esperti con competenze interdisciplinari che opera, in collaborazione e sotto la supervisione del NUVAP, a beneficio di tutti gli attori (Amministrazioni, Nuclei di valutazione e partner) impegnati nelle attività di produzione e utilizzazione di conoscenze per la politica di coesione.

⁵ Il sito www.valutazionecoesione.it riporta attività, materiali, video e documenti relativi alle attività di costruzione di capacità valutativa.

⁶ L'elenco degli incontri e dei materiali è disponibile all'indirizzo <http://www.valutazionecoesione.it/attivita-di-sistema/incontri.html>



Delibera del CIPESS. La Relazione annuale, formalmente indirizzata al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della Politica Economica (DIPE) della PCM che è responsabile dell'istruttoria sul riparto del Fondo, è anche utile a restituire ai Nuclei, alle loro Amministrazioni di riferimento e ai soggetti interessati una sintesi esauriente delle attività svolte nell'anno dalla Rete e del suo contributo alle attività del SNV ed è pertanto pubblicata anche sul sito istituzionale del DPCoe⁷.

1.2 Conclusione del Laboratorio SNV LabOP, diffusione della guida al Documento metodologico e materiali sugli indicatori comuni

Nel 2022 si è concluso il Laboratorio SNV per l'utilizzo di indicatori relativi ai cinque Obiettivi strategici di Policy della programmazione 2021-2027⁸. A partire dalla primavera 2021, il LabOP ha sostenuto le Amministrazioni nel percorso di elaborazione dei nuovi Programmi secondo il formato standardizzato (*template*) richiesto dai regolamenti europei⁹ che è strutturato per esprimere le scelte, a livello di Obiettivo specifico, in termini di obiettivi di risultato e output quantificati attraverso indicatori, da scegliere in modo pertinente soprattutto dal set degli indicatori comuni a livello europeo contenuti nei regolamenti specifici dei fondi (FESR e FSE+). In particolare, nel primo trimestre dell'anno si sono svolte le attività di approfondimento relative al LabOP5¹⁰.

Inoltre, poiché secondo le previsioni regolamentari, i Programmi devono essere corredati ciascuno da un Documento Metodologico che ne illustra il quadro logico, le scelte strategiche, gli obiettivi e le azioni relativamente agli indicatori utilizzati e ne specifica le modalità di quantificazione, a marzo

⁷ Tutte le Relazioni annuali sulla partecipazione dei Nuclei alla Rete sono pubblicate all'indirizzo <https://politichecoesione.governo.it/it/documenti/documenti-del-nucleo-di-valutazione-e-analisi-per-la-programmazione/relazione-sulla-partecipazione-alla-rete-dei-nuclei/>

⁸ Il percorso laboratoriale LabOP si è articolato in cinque gruppi, uno per ciascun Obiettivo strategico di Policy (OP1- Un Europa più intelligente, OP2 - Un Europa più verde, OP3 - Un'Europa più connessa, OP4 - Un'Europa più sociale, OP5 - Un'Europa più vicina ai cittadini) individuato dal Regolamento (UE) 2021/1060. Materiali e prodotti del LabOP sono disponibili all'indirizzo: <https://www.valutazionecoesione.it/attivita-di-sistema/labOP-2021-27.html>

⁹ Regolamento (UE) 2021/1060 recante disposizioni comuni sull'uso dei fondi a gestione concorrente 2021-2027 (Regolamento di disposizioni comuni - RDC), Regolamento (UE) 2021/1058 sul Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione (FESR/FC) e Regolamento (UE) 2021/1057 sul Fondo sociale europeo Plus (FSE Plus).

¹⁰ Gli approfondimenti del LabOP5 hanno trattato due questioni cruciali nell'elaborazione e formalizzazione del sostegno dei Programmi alle Strategie Territoriali (ST), rispettivamente la rappresentazione, negli spazi formali dei template, della promessa programmatica di sostegno plurifondo alle ST in aree urbane e in aree non urbane e il corretto utilizzo degli indicatori suggeriti dalla Commissione o l'individuazione di indicatori specifici che possano adeguatamente rappresentare gli impegni e avanzamenti su questo tema.



2022 è stata finalizzata, a cura del NUVAP, la guida di orientamento per l'elaborazione di tali Documenti¹¹.

Le attività collettive del LabOP sono terminate con l'incontro del 9 marzo 2022, ma i lavori relativi agli indicatori dei Programmi 2021-2027 sono proseguiti per tutto il 2022, sia per seguire presentazione e negoziazione dei Programmi, sia per approfondire ulteriormente alcune questioni inerenti alla definizione degli indicatori, in particolare quelli relativi al FSE Plus.

Il NUVAP ha curato anche, ove rilevanti, collegamenti e differenze degli indicatori comuni dei Fondi strutturali 2021-2027 rispetto agli indicatori comuni previsti dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza - RFF (Regolamento Delegato 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021) e ha contribuito alla relativa linea guida per il PNRR italiano predisposta dagli uffici competenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)¹².

1.3 Laboratorio SNV WAVES per il sostegno alla definizione delle relazioni di sintesi dei risultati della politica di coesione 2014-2020

Nel 2022 l'interesse per le valutazioni e l'esigenza di alimentare la capacità valutativa hanno ripreso momento con la previsione regolamentare di predisporre entro l'anno Relazioni di sintesi sui risultati dei Programmi europei 2014-2020 basate su evidenze da valutazione (art. 114.2 del Regolamento (UE) 2013/1303). A partire da aprile e fino a dicembre 2022, il Laboratorio SNV WAVES (Workshop Avanzato sulla Valutazione degli Effetti di Sviluppo)¹³ ha sostenuto le Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi 2014-2020 nel percorso per l'elaborazione delle Relazioni, promuovendo attività di confronto collettivo e a livello di ciascuna amministrazione sulle realizzazioni e i risultati dei Programmi con il coinvolgimento di tutti gli attori e i partner interessati.

1.3.1 Finalità, organizzazione e partecipazione

La finalità del laboratorio WAVES è stata quella di cogliere l'occasione della previsione regolamentare per rilanciare l'importanza di mantenere attivi spazi di riflessione strutturati e condivisi sugli esiti dell'azione delle politiche di coesione e di segnalare il rilievo in questi processi delle strutture tecniche dedicate come i Nuclei.

¹¹ "Guida alla definizione del Documento Metodologico di accompagnamento al Programma 21-27 [artt.16-17 Regolamento (UE) 2021/1060]", disponibile al link seguente: https://www.valutazionecoesione.it/attivita-di-sistema/doc/2022_03_09_Guida_al_Documento_Metodologico.pdf

¹² La Guida è disponibile per il download sul sito istituzionale del PNRR Italia - Italia Domani, nella pagina web dedicata agli indicatori: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/indicatori-comuni-europei.html>

¹³ <https://www.valutazionecoesione.it/attivita-di-sistema/waves.html>



Il laboratorio WAVES, durato circa 9 mesi, ha proposto una modalità di lavoro strutturata per *step* di analisi e riflessione con incontri collettivi plenari e specifici percorsi di approfondimento tematico. Per condividere l'impostazione e la conduzione del Laboratorio, il NUVAP ha costituito un Gruppo di coordinamento cui hanno partecipato l'Agenda Nazionale Politiche Attive Lavoro (ANPAL), il Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria (CREA), il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) dell'Agenda per la Coesione Territoriale (ACT), i Nuclei di valutazione delle Regioni Campania, Piemonte, Puglia e Sardegna, una rappresentante del partenariato e due rappresentanti di valutatori professionali. Il Gruppo di coordinamento ha seguito costantemente i lavori del Laboratorio, condiviso ed affinato l'impostazione metodologica ed elaborato strumenti e utility (tra cui una traccia di indice per la Relazione).

Le attività sono state avviate con la richiesta, rivolta ai Nuclei delle Regioni, di realizzare una mappatura dei soggetti che, all'interno o all'esterno dell'Amministrazione, si occupano di attività conoscitive strettamente collegate alla valutazione. Questa attività ha costituito la base per la fase successiva: le Amministrazioni sono state invitate a costituire, con la collaborazione del proprio Nucleo di valutazione, gruppi di lavoro che riunissero soggetti con funzioni e responsabilità differenziate, così da contribuire ad alimentare, discutere, comporre e sintetizzare conoscenze sugli effetti dei Programmi.¹⁴ A tali gruppi di lavoro è stata offerta la possibilità di ottenere un affiancamento da parte del NUVAP, con i Team ASSIST ed OpenCoesione, e di altri soggetti del gruppo di coordinamento. Le riunioni di affiancamento (una o più, in base alle necessità) sono state finalizzate sia a sostenere le Amministrazioni nell'utilizzazione di informazioni, materiali e strumenti di lavoro del Laboratorio,¹⁵ sia a preparare i contributi da portare negli incontri plenari di SNV e nelle riunioni dei percorsi di approfondimento. Oltre alle riunioni con un singolo gruppo di lavoro, è stata tenuta anche una riunione collettiva in cui i gruppi di lavoro si sono confrontati sulle rispettive pratiche.

Hanno partecipato al Laboratorio 537 persone, da tutte le Regioni e Province Autonome con i loro Nuclei (253 persone), dalle Amministrazioni centrali responsabili dei Programmi e da quelle responsabili di funzioni di coordinamento delle politiche di coesione o di funzioni di presidio tecnico (150 persone), da 27 organizzazioni del partenariato socio-economico (42 persone), da 23 società di ricerca e valutazione (81 persone) e anche 9 soggetti locali (11 persone). Il coinvolgimento del

¹⁴ Il Regolamento comunitario prevede che sia redatta una Relazione per ciascun Programma. L'orientamento suggerito è stato quello di redigere una sola Relazione a livello di amministrazione interessata, da cui poi estrapolare le parti rilevanti per ciascun Programma da consegnare alla Commissione e presentare al Comitato di Sorveglianza.

¹⁵ Il Laboratorio WAVES ha prodotto numerosi strumenti di sostegno per raccogliere i dati necessari per elaborare le Relazioni: dati provenienti dall'Osservatorio dei processi valutativi, tavole di sintesi regionali dei dati di monitoraggio da OpenCoesione, guide all'uso di banche dati, indicazioni per orientarsi nella costruzione del gruppo di lavoro e nella scelta delle fonti (quest'ultimo disponibile anche tramite un video): <https://www.youtube.com/watch?v=1ARhx28bMDI>



partenariato e dei valutatori ha richiesto una particolare attenzione attraverso riunioni dedicate in fase iniziale di WAVES.

Il Laboratorio WAVES, condotto dapprima aiutando le amministrazioni ad analizzare i dati di realizzazione e poi a interrogare le valutazioni disponibili e utilizzare ulteriori fonti conoscitive, è stata un'esperienza forse senza precedenti per ampiezza di partecipazione e intensità di impegno attorno a questioni strettamente valutative, contribuendo a rafforzare rilevanti processi di cambiamento culturale. Ha, infatti, costruito attorno alle scadenze sulla valutazione derivanti dai mandati regolamentari della coesione un'occasione per il sistema degli attori delle politiche di coesione di intraprendere una riflessione sistematizzata sugli esiti degli interventi. Tale riflessione, pur avendo a oggetto principale l'intervento realizzato con le politiche di coesione, ha stimolato anche in chiave valutativa prospettica un dialogo con altri interventi straordinari (ad es. il PNRR) e con le politiche ordinarie, poiché soprattutto nel riflettere sugli esiti per i territori si è avanzata con forza l'esigenza di poter comprendere l'incrocio tra i diversi strumenti di policy.

Il Laboratorio si è articolato in incontri plenari del SNV dedicati all'impostazione complessiva delle attività e restituzione di elementi emersi nei numerosi incontri dei quattro "Percorsi di approfondimento tematico" dedicati, rispettivamente, a: Sostegno alle imprese che ha incluso anche un focus su efficientamento energetico; Territorializzazione e Aree Interne (AI); Politiche attive del Lavoro; Interventi di Inclusione sociale. A una breve sintesi dei lavori svolti nei percorsi tematici di WAVES sono dedicati i paragrafi successivi.

1.3.2 Sostegno alle imprese

Il percorso di approfondimento tematico WAVES "Sostegno alle imprese", avviato a luglio e concluso a novembre 2022, è stato strutturato su 4 incontri. Il percorso, delineato a partire dalle sollecitazioni emerse in seno al Gruppo di Coordinamento, ha sostenuto le AdG dei Programmi 2014-2020, impegnate nell'elaborazione delle Relazioni ex art. 114.2 del Regolamento (UE) 2013/1303, ponendo al centro dell'analisi, del dibattito e del lavoro comune il tema del sostegno agli investimenti privati per le diverse finalità previste dalla Coesione: Ricerca, Innovazione, Competitività, Creazione di impresa, Efficientamento energetico (a tale ultimo tema è stato interamente dedicato il quarto incontro).

Hanno attivamente partecipato al percorso di approfondimento rappresentanti delle Regioni e Province Autonome con i loro Nuclei, componenti del NUVEC, rappresentanti dell'ACT, delle Amministrazioni centrali titolari dei Programmi interessati dal tema e quelle responsabili di funzioni di coordinamento delle politiche di coesione o di funzioni di presidio tecnico, alcuni soggetti del partenariato socio-economico, alcuni ricercatori e valutatori indipendenti.



Gli incontri hanno affrontato e approfondito i seguenti argomenti¹⁶:

- *l'analisi dell'attuazione dei Programmi* condotta nell'ambito di un perimetro di progetti ricostruito ad hoc per dare evidenza a quelli in attuazione a valere sulle risorse FESR con la natura di "concessione di incentivo alle imprese" (Fonte: OpenCoesione ed elaborazioni a cura del NUVAP con il supporto di ASSIST). Sono state prese in considerazione in particolare: l'incidenza del sostegno alle imprese a livello di ciascun Programma, le priorità di investimento perseguite, lo stato di avanzamento finanziario e le realizzazioni, oltre che presentati gli approfondimenti già disponibili sul focus tematico relativo a Innovazione, ricerca e capitale umano¹⁷. Sono stati oggetto di confronto i dati di monitoraggio delle Strategie di Specializzazione Intelligente (S3) con riferimento ai progetti che concorrono all'Obiettivo tematico 1 (a cura del NUVEC) e l'analisi del monitoraggio degli Strumenti finanziari, la relativa distribuzione per Obiettivo tematico e forma tecnica e l'avanzamento finanziario (a cura dell'ACT);
- *l'impostazione dell'analisi di contesto e la ricognizione di banche dati e indicatori pertinenti*, aggiornati, accessibili e potenzialmente utilizzabili per misurare il cambiamento rispetto alle priorità di investimento, ai risultati attesi, agli indicatori (e relativi target) prescelti a livello di ciascun Programma;
- *la discussione sulle evidenze emerse da analisi e valutazioni disponibili sul tema*, condotte su scala nazionale (Ministero delle Imprese e del Made in Italy – MIMIT, ex MiSE) e regionale (Basilicata, Campania, Molise, Toscana, Piemonte e Sicilia e Provincia Autonoma di Trento), svolta sulla base di presentazioni strutturate di amministrazioni e valutatori secondo una scaletta condivisa e volta a mettere in luce gli oggetti analizzati, gli obiettivi perseguiti e i risultati raggiunti, e, non ultimo, le modalità prescelte per la contestualizzazione dei risultati all'interno della Relazione.

1.3.3 Territorializzazione e Aree Interne

Il percorso di approfondimento tematico WAVES "Territorializzazione e Aree Interne", avviato a settembre e concluso a dicembre 2022, si è articolato in 4 incontri plenari e in un lavoro di accompagnamento individualizzato ad alcune Amministrazioni, a cura di un sottoinsieme del gruppo di coordinamento WAVES.¹⁸ Il percorso ha coinvolto le AdG ed i loro gruppi di lavoro nell'analisi dell'esperienza di sostegno alle Strategie Territoriali (ST), al fine di trarre dalle valutazioni e dai dati disponibili elementi di giudizio.

¹⁶ Per elementi di dettaglio e la documentazione utilizzata nel Laboratorio dedicato si rimanda alla sezione dedicata accessibile al link seguente: <https://www.dropbox.com/sh/7qit0mkmzgtwv4g/AADZ0oOzbhuodSOQiWANZBKma?dl=0>

¹⁷ Il focus tematico Innovazione, ricerca e capitale umano, aggiornato con sistematicità, è accessibile al seguente link: https://opencoesione.gov.it/it/focus/innovazione_ricerca/

¹⁸ Il sottogruppo è costituito da componenti NUVAP, da rappresentanti del CREA e da esperti del Team ASSIST.



Hanno attivamente partecipato al percorso di approfondimento rappresentanti di alcune Amministrazioni centrali, di 18 Regioni e di una Provincia Autonoma (referenti delle AdG, delle strutture di Programmazione, dell'Assistenza Tecnica, componenti dei Nuclei), di 8 attori locali, di 8 organismi del partenariato socio-economico, e, inoltre, alcuni ricercatori e valutatori indipendenti.

Il lavoro comune si è concentrato su una serie di domande relative alla capacità dei Programmi di fornire alle Strategie di Area della SNAI le risorse per realizzare i propri obiettivi.¹⁹ Negli approfondimenti, il gruppo ha indagato le condizioni in cui, in alcuni casi, si è riusciti a “fare ciò che serve”, cioè a realizzare un sostegno multidimensionale alla strategia d'area, intercettando questioni salienti e significative per il territorio con progetti attuati in tempi ragionevoli. Tali condizioni appaiono essere relative ai ruoli giocati dagli attori a livello locale, regionale e centrale: ad una capacità del territorio di co-disegnare la propria strategia in interlocuzione con istanze esterne di conoscenza, hanno corrisposto da parte del livello regionale il riconoscimento politico e operativo del protagonismo locale, la capacità di attivare dispositivi attuativi dedicati e la disponibilità ad attivare tutte le risorse necessarie (FESR e, più di rado, FSE) in modo integrato. Da parte dei livelli centrali sono risultate cruciali la capacità di fornire un quadro strategico e metodologico e di sostenere i processi locali. Le evidenze raccolte suggeriscono di continuare a investire su strumenti per la trasparenza e il dibattito informato, in particolare l'Open Kit delle Aree Interne²⁰, che consente una co-progettazione informata e un'analisi dell'evoluzione socio-economica dei contesti, la classificazione per risultati attesi delle Strategie territoriali e un'attenta alimentazione dei dati di monitoraggio.

1.3.4 Politiche attive del lavoro

Il percorso di approfondimento tematico WAVES “Politiche Attive del Lavoro (PAL)”, avviato a settembre e concluso a dicembre 2022, è stato coordinato dalla Regione Piemonte (tramite l'IRES Piemonte) e dall'ANPAL, con il supporto del Team ASSIST. Il percorso si è articolato in 4 incontri plenari, di cui l'ultimo insieme al gruppo impegnato parallelamente nel percorso “Inclusione

¹⁹ Le domande formulate sono: *quanto sono riuscite le Strategie di Area a utilizzare le risorse del Programma 2014-2020? Il Programma si è adattato alle Strategie o sono state le Strategie a doversi adattare a quanto il Programma offriva (o a rinunciare alle risorse)? Il Programma ha consentito di realizzare la strategia locale o ha consentito solo ciò che era possibile secondo le sue regole? Qual è stata la relazione tra le questioni emergenti dai territori e i focus del Programma? Sono emerse rigidità o vincoli nell'uso delle risorse del Programma non compatibili con le previsioni originarie delle strategie? Come sono state superate tali difficoltà? Le procedure di ammissione ai finanziamenti sono state coerenti con l'inclusione degli attori locali protagonisti dell'innovazione? Dimensioni del sostegno: è stato previsto quanto serve? Qualità del sostegno: è stato predisposto quello che serve? Dove serve?*

²⁰ <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/openkit-delle-aree-progetto/>



Sociale”²¹. Hanno partecipato ai lavori, oltre alle AdG dei PON SPAO e IOG, 5 Regioni e 2 organizzazioni del partenariato socio-economico²². Il lavoro comune è partito dalla perimetrazione dell’ambito di *policy*: le politiche attive del lavoro sostengono interventi volti a promuovere e favorire l’occupazione (inserimento/reinserimento lavorativo) e l’occupabilità (spendibilità del profilo della persona e vicinanza al mercato del lavoro) di chi cerca lavoro e a tale scopo includono 4 categorie di interventi: assistenza alla ricerca del lavoro; formazione; incentivi alla creazione di impresa; incentivi all’assunzione e alla regolarizzazione.

Il gruppo ha poi individuato domande valutative sugli effetti delle politiche, verificato la capacità dei dati di monitoraggio e delle valutazioni disponibili di rispondervi e individuato fonti aggiuntive e complementari, in modo da fornire un orientamento alle Amministrazioni impegnate nella realizzazione delle Relazioni ex art. 114.

Le evidenze discusse sono state molteplici, evidenziando sia aspetti positivi sia aspetti critici degli interventi analizzati. Tra i primi, l’importanza di combinare rafforzamento dei sistemi e interventi specifici per ottenere buoni risultati per gli individui (es. caso degli Ambiti Territoriali Sociali regionali) e tra i secondi una ancora persistente difficoltà a ottenere risultati soddisfacenti per le donne, anche considerando strumenti diversi. Più in generale il lavoro di approfondimento ha segnalato che interventi pur simili nell’impostazione esitano in risultati differenti a seconda dei contesti e degli attori.

Il percorso ha consentito comunque di individuare alcuni suggerimenti per l’attuazione delle politiche attive del lavoro nei Programmi 2021-2027.

1.3.5 Inclusione sociale

Il percorso di approfondimento laboratoriale, sviluppato in due incontri, ha avuto l’obiettivo di condurre in modo unitario una riflessione sul tema dell’inclusione sociale che ha assunto maggiore rilevanza nella programmazione 2014-2020. In questo ambito di *policy* l’azione più rilevante è necessariamente, per dimensione e capillarità, quella sostenuta in modo continuativo da risorse ordinarie, tuttavia, anche nei confronti dell’azione ordinaria, l’intervento delle politiche di coesione può giocare un ruolo molto importante e, pertanto, meritevole di una riflessione collettiva.

In primo luogo, attraverso un’estrazione dei dati presenti nel Sistema di Monitoraggio unitario e pubblicati sul portale OpenCoesione, è stato costruito un perimetro di progetti e relative risorse. La ricostruzione ha mostrato come le risorse della politica di coesione nel 2014-2020 siano state una

²¹ Per la documentazione utilizzata nel Laboratorio si rimanda alla sezione dedicata accessibile al link <https://www.dropbox.com/sh/yd5qelxa6vt0ch1/AADKqDihQbhN9LgkSYb51okDa?dl=0>

²² Il Percorso ha proseguito le attività, sempre coordinate dalla Regione Piemonte e dall’ANPAL, relative alla realizzazione di una Rassegna valutativa di Rete nel 2019.



leva importante per stimolare e rafforzare la filiera ordinaria dei servizi per l'inclusione e la protezione sociale e come abbiano rappresentato un'opportunità per rispondere in modo innovativo ai bisogni, sperimentando la promozione di reti e partnership (tra Amministrazioni, imprese, soggetti del Terzo Settore), l'integrazione (tra risorse e programmi nazionali ed europei, tra Amministrazioni e interna alla medesima Amministrazione) e introducendo nuovi modelli di intervento in campo sociale.

L'approfondimento proposto è stato anche l'occasione per mettere a sistema e fare sintesi della riflessione condotta sul tema negli anni precedenti, all'interno del SNV, a partire dalla Rassegna valutativa (2019) sulle caratteristiche dell'innovazione sociale e sulle condizioni che ne hanno favorito lo sviluppo, nonché dal lavoro svolto nel Laboratorio SNV (2021) dedicato ai temi dell'Inclusione attiva e accesso a servizi di qualità per tutti. Questi approfondimenti avevano evidenziato come il modello tradizionale di relazione tra gli attori pubblici, privati e di terzo settore, che su un dato territorio concorrono alla definizione delle strategie e all'attuazione di interventi di inclusione sociale, si fosse dimostrato spesso inefficace a rispondere a bisogni sociali complessi. Il percorso di approfondimento tematico si è pertanto focalizzato a indagare se e in che termini gli interventi finanziati nel 2014-2020 nel campo dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà abbiano favorito l'emergere di un nuovo modello cooperativo orizzontale, partecipativo e integrato di offerta di servizi sociali.

È stata, inoltre, effettuata una ricognizione e analisi delle valutazioni e degli studi sul tema, a partire da quelli resi disponibili dall'Osservatorio dei processi valutativi, nell'intenzione di rispondere alle domande sopra esplicitate attraverso le evidenze emerse dalle valutazioni selezionate. Il lavoro di analisi delle valutazioni e il perimetro delle risorse è stato organizzato, strutturato e messo a disposizione delle Amministrazioni. La sintesi di quanto emerso dal percorso di approfondimento tematico è stata infine presentata a tutto il sistema durante l'incontro conclusivo SNV²³.

1.4 Osservatorio dei processi e delle attività di valutazione

La promozione di capacità valutativa nell'ambito del SNV si fonda anche sull'attività di osservazione sistematica di processi e prodotti delle attività di valutazione condotte a cura delle diverse amministrazioni. Attraverso l'iniziativa "Osservatorio dei processi valutativi" vengono rilevate periodicamente le valutazioni concluse, in corso o in preparazione nell'ambito della politica di coesione che sono organizzate in un database pubblico²⁴ per dare conto dei temi affrontati, della

²³ Per elementi di dettaglio e la documentazione utilizzata nel Laboratorio tematico si rimanda alla sezione dedicata accessibile al link seguente: <https://www.dropbox.com/sh/b1wld478j6c3o8k/AAAJAwHLOC3AWMytZotlBHqna?dl=0>

²⁴ Tutti i materiali dell'Osservatorio e i data base sono disponibili a <http://www.valutazionecoesione.it/attivita-di-sistema/osservatorio.html>



natura dei prodotti disponibili, per favorirne la fruibilità nelle attività del SNV e di Rete e, infine, per mantenere alta l'attenzione sulla necessità di produrre e utilizzare valutazioni. Le rilevazioni sono condotte presso tutte le amministrazioni con responsabilità di interventi o di coordinamento nelle politiche di coesione attraverso un questionario *on line* strutturato con compilazione assistita; l'attività di rilevazione dura circa due mesi. Attraverso le rilevazioni realizzate dal 2018 al 2022²⁵ si è osservato un progressivo incremento delle attività valutative, che hanno complessivamente raggiunto numeri significativi²⁶, sebbene non uniformemente distribuiti tra amministrazioni e temi affrontati.

Oltre a mettere a disposizione gli esiti delle rilevazioni nel database pubblico, in occasione degli incontri SNV si sono svolte presentazioni dedicate a cosa emerge dalle rilevazioni: sia in relazione ad aspetti di merito e sia organizzativi dei processi di valutazione. Per quanto riguarda il merito, le rilevazioni segnalano che pur in un contesto in cui si valuta sempre di più, non sembra che si valuti ancora abbastanza laddove le politiche di coesione sono particolarmente mobiliate e cioè nel Mezzogiorno, così come mancano all'appello valutazioni tematiche sui temi della sostenibilità ambientale. Un ulteriore aspetto rilevante che va considerato con particolare attenzione riguarda le risorse effettivamente mobiliate per valutazioni in esito a procedure per affidamenti sul mercato professionale della valutazione che hanno mostrato ribassi d'asta molto rilevanti che possono andare a detrimento delle attività effettivamente svolte.

L'osservazione segnala comunque che nel tempo si è molto incrementata la disponibilità effettiva e fruibile per il pubblico dei prodotti della valutazione. Oltre il 70 per cento dei prodotti delle valutazioni (in corso e completate) al 2022 è pubblicato sui siti web dei Programmi e/o dei Nuclei di valutazione. L'incremento nella pubblicazione dei prodotti delle valutazioni è il frutto dell'apprendimento del sistema sul rilievo e utilità di rendere disponibili le conoscenze (anche grazie alle attività dell'Osservatorio): si è passati da 38 prodotti pubblicati (su 103 realizzati) nel 2018 a 279 (su 385) nel 2022.

²⁵ La rilevazione dell'Osservatorio per il 2023 è stata avviata nel mese di aprile.

²⁶ Il database dell'Osservatorio nel cumulo, senza sovrapposizioni degli esiti delle rilevazioni per il quinquennio 2018-2022 presenta informazioni strutturate su 425 valutazioni, realizzate tra il 2016 e il 2022, tra completate (285), in corso (100) o in preparazione (40), oltre che su 96 studi ed analisi (di cui 39 analisi settoriali e 22 analisi sull'attuazione).



2 VALUTAZIONI E ANALISI A SOSTEGNO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE

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

Nel 2022 si sono intensificate le attività di valutazione per l'Accordo di Partenariato 2014-2020 che il NUVAP, coerentemente coi suoi compiti istituzionali, realizza con responsabilità diretta o di committenza e gestione tecnica.

Tali valutazioni, realizzate anche con il sostegno del progetto SI.VALUTA a valere sul PON GOV 2014-2020²⁷, sono complementari a quelle a cura delle amministrazioni titolari di programmi in base ai mandati regolamentari e, sebbene necessariamente limitate nella numerosità dei temi e oggetti di indagine, sono dirette ad acquisire lezioni di interesse generale. Al contempo l'attività consente di cumulare esperienze dirette per il miglioramento della qualità delle valutazioni²⁸, a sperimentare nuovi approcci di valutazione e a concentrarsi su risultati e impatti di interventi effettivamente realizzati.

Vista la numerosità dei temi e delle linee di intervento che meriterebbero di essere oggetto di un approfondimento valutativo a fronte delle limitate risorse a disposizione, il NUVAP si è dotato di criteri di priorità e di un percorso comune per l'individuazione e lo sviluppo dei progetti di valutazione da sottoporre all'approvazione del Comitato di indirizzo SI.VALUTA. Il percorso prevede: (i) la conduzione di prime elaborazioni dei dati di monitoraggio sugli interventi della politica di coesione nell'ambito di interesse, (ii) la verifica dell'esistenza di altre valutazioni condotte a livello nazionale o regionale che si occupano dell'argomento, (iii) la raccolta di indicazioni di metodo o di merito provenienti da esperti e *stakeholders* competenti nel corso di uno o più incontri di discussione dedicati. Il percorso di individuazione e definizione delle attività di valutazione culmina nella redazione di una scheda descrittiva delle motivazioni e delle domande valutative cui l'attività intende rispondere.

L'applicazione di tali criteri ha portato alla selezione di temi ed oggetti di valutazione che comprendono sia interventi singoli che linee di *policy* ampie e comuni ad amministrazioni centrali e

²⁷ Il progetto SI.VALUTA (Sistemi di supporto alla Valutazione delle politiche di coesione) è stato ammesso a finanziamento nel luglio 2018 a valere sul PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 (Asse III Obiettivo Specifico 3.1), si attua attraverso la società in house Eutalia ed è coordinato da un Comitato di Indirizzo Tecnico in cui siedono rappresentanti del NUVAP, del DPCoe, dell'ACT e dell'ANPAL. Fra i compiti di tale Comitato c'è quello di formulare indirizzi e approvare le proposte di attività valutazione precedentemente istruite dal NUVAP.

²⁸ Con riferimento al miglioramento della qualità delle valutazioni, il NUVAP ha prestato anche un sostegno alle Autorità di Gestione dei programmi e ai relativi Nuclei di valutazione, attraverso la partecipazione a steering group di singole valutazioni o, come descritto nella sezione precedente, organizzando, nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione, un supporto metodologico anche a livello tematico ed un confronto orizzontale fra i tecnici a vario titolo impegnati nell'attività di valutazione.



regionali, come le politiche di ricerca e innovazione e quelle per la valorizzazione del patrimonio culturale. Alcune valutazioni si focalizzano su pratiche ed interventi innovativi considerati meritevoli di interesse non tanto in base alla dimensione relativa in termini di risorse assorbite, ma per l'importanza che assumono in senso prospettico, per le sfide che pongono ai programmatori e gestori. È infine da notare che, nonostante l'attività di valutazione sia incentrata in generale sugli effetti degli interventi realizzati nel periodo 2014-2020, i dati esaminati da alcune linee di valutazione si estendono in alcuni casi al precedente periodo di programmazione 2007-2013, al fine di cogliere dinamiche evolutive ed effetti strutturali che si consolidano su un orizzonte temporale più lungo.

Nel corso del 2022 sono state concluse le attività di valutazione dedicate rispettivamente: alla Valorizzazione di beni immobili confiscati (caso Agrorinasce), al Grande Progetto Metropolitana di Napoli, alla valutazione di interventi a sostegno della ricerca e innovazione delle imprese del ciclo 2007-2013 e ad una (Sud Salento) delle tre aree del Mezzogiorno indagate attraverso la metodologia della Valutazione Locale²⁹. Oltre alle altre due aree (Locride e Castel Volturno) in cui sono continuati i lavori di valutazione locale, risultavano nel 2022 in corso di svolgimento tre ulteriori attività di valutazione aventi ad oggetto (i) gli interventi a sostegno della ricerca e innovazione delle imprese del ciclo 2014-2020, (ii) gli interventi della politica di coesione in ambito culturale, e (iii) quelli finalizzati al riuso di spazi pubblici dismessi. A fine 2022 era in fase di avvio anche la valutazione delle politiche di sostegno all'autoimpiego e alla creazione di impresa (con focus sulla misura Resto al Sud).

Delle principali motivazioni, caratteristiche e, ove possibile, risultati di alcune delle valutazioni sopra citate si dà conto nei paragrafi successivi. Nel corso del 2023 tutte le attività di valutazione avviate a cura del NUVAP saranno concluse.

I rapporti finali relativi alle valutazioni concluse ed i materiali preparatori e intermedi relativi alle valutazioni in fase di avvio ed in corso sono disponibili sul sito web SNV-Valutazione Coesione³⁰.

2.2 Valutazione locale nel Distretto calzaturiero del Sud Salento (Puglia)

La valutazione locale nel Distretto calzaturiero del Sud Salento, partendo dall'analisi di quanto avvenuto nell'area negli ultimi due decenni, in confronto con la coalizione di imprenditori coinvolti, esamina se e come le politiche pubbliche abbiano influenzato le dinamiche della ripresa, avvenuta

²⁹ Le valutazioni locali guardano agli esiti di interventi nazionali e regionali prendendo a riferimento il punto di vista degli attori del territorio. Partono dall'analisi approfondita di territori circoscritti, caratterizzati da specifici problemi o opportunità o eventi rilevanti visibili o segnalati dagli attori locali partner della valutazione, per individuare con la ricerca se e quali interventi di policy e come ne abbiano influenzato nel tempo le dinamiche di sviluppo economico e coesione sociale.

³⁰ <https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/valutazione-diretta.html>



a partire dal 2015, del locale distretto produttivo del tessile-abbigliamento-calzature dopo una lunga crisi cominciata lentamente dai primi anni 2000. L'area analizzata è la punta meridionale della provincia di Lecce: il distretto coincide con i Sistemi Locali del Lavoro di Casarano, Gagliano del Capo e Tricase.

La ricostruzione della storia produttiva del distretto, dalla lunga crisi al rilancio, ha innanzitutto consentito di comprendere in un caso concreto le dinamiche della globalizzazione che ha forze distruttive, ma anche abilitative. Il prevalere delle une o delle altre dipende certamente da molti fattori ma, nel caso specifico analizzato, molto dell'esito favorevole appare essere dipeso dalla capacità del contesto locale di incontrare una domanda globale di prodotti di lusso grazie alla permanenza nel territorio di un saper fare locale in grado di industrializzare produzioni ad alto valore aggiunto. La valutazione, infatti, ha portato alla luce un'importante inversione di tendenza nel settore delle calzature nell'area, realizzatasi con la ricollocazione produttiva nelle calzature sportive (*sneaker*) di alta gamma tra il 2010 e il 2020 e non pienamente visibile nei dati aggregati. Si è quindi configurata una nuova piattaforma produttiva territoriale, con incrementi significativi di occupazione (e occupazione regolare), valore aggiunto ed esportazioni, con numerosi e stabili collegamenti funzionali con i principali brand del lusso a livello globale.

Per individuare eventuali fattori abilitanti la ripresa connessi all'operare di politiche pubbliche, la ricerca ha preso in considerazione in successione prima le politiche attuate nel periodo della crisi e poi quelle più recenti dal 2015 in poi. Le politiche pubbliche non appaiono aver giocato un ruolo nell'innesco della ripresa, dovuta a fattori esogeni e non ad una strategia territoriale o settoriale di *policy* intenzionale. Esse, però, hanno avuto un ruolo significativo, e positivo, nel mantenere vivi i presupposti essenziali e favorire i processi di crescita che da quell'innesco si sono determinati. Gli interventi che più direttamente sembrano aver influenzato le condizioni evolutive del distretto risultano essere stati prima quelli diretti a mantenere i redditi dei lavoratori nell'area nel periodo più critico e poi quelli finalizzati a favorire l'accumulazione di capitale e nuovi investimenti in fase di ripresa. In particolare, le politiche passive del lavoro appaiono aver avuto un importante ruolo nel favorire la permanenza in loco di un bacino di manodopera competente che ha, poi, consentito al distretto di riprendere su basi nuove il proprio protagonismo. La disponibilità di misure di sostegno all'investimento, semplici e non troppo esigenti sulla taglia, appare aver accompagnato la graduale riaccumulazione di capitale. Condizioni di contesto infrastrutturale e logistico, pur realizzate in passato in tempi lunghi ma mantenutesi favorevoli e aggiornatesi su alcuni aspetti (connessioni digitali), hanno facilitato la graduale ricrescita. Oggi, in una condizione più favorevole, forte appare la domanda di sostegno alla riproduzione e aggiornamento di competenze dedicate.

Un importante ruolo "protettivo" del contesto socio-economico potrebbe essere stato svolto dallo sviluppo del turismo e del suo indotto, avvenuto in concomitanza con la crisi.



Le principali lezioni che emergono da questa valutazione riguardano l'importanza di fondare i disegni strategici territoriali di lungo periodo su conoscenze fini di quanto accade nel territorio, sia da parte delle coalizioni locali, sia da parte delle Amministrazioni centrali e regionali. Gli strumenti sovra-locali di supporto ai disegni strategici territoriali dovrebbero essere strutturati in modo da svincolarli rispetto all'offerta di *policy*, così da renderli profondamente trasformativi. Inoltre, le esperienze hanno mostrato la necessità di adeguare la tempistica degli interventi alle esigenze di imprese e territori. Mantenere buone condizioni infrastrutturali ed essere attenti ad ascoltare le imprese attive e solide sui fabbisogni formativi e di investimento graduale è un buon modo per rimanere pronti a cogliere gli aspetti abilitativi della competizione globale.

2.3 Valutazione degli incentivi a sostegno della ricerca e innovazione nelle imprese del Mezzogiorno

Promuovere ricerca e innovazione (R&I) nelle imprese è un obiettivo prioritario dei Programmi della coesione cui sono dedicati volumi significativi di risorse, in modo crescente anche nelle aree meno sviluppate dove l'investimento privato è più basso di quanto considerato necessario ad innescare percorsi di crescita, di modernizzazione e di convergenza con le regioni più sviluppate. In tale contesto si colloca la valutazione tematica dedicata alle misure di sostegno della ricerca e innovazione – attuate nell'ambito delle politiche di coesione e indirizzate alle Regioni del Mezzogiorno. La valutazione è svolta secondo una modalità di conduzione mista tra componenti NUVAP ed esperti esterni ed è strutturata su due fasi: la prima, avviata nel 2021, ha riguardato il periodo di programmazione 2007-2013 e si è conclusa nel maggio 2022 con la stesura di un Report dedicato³¹; la seconda, relativa al periodo 2014-2020, è stata condotta durante il 2022 e si concluderà nel corso del 2023³².

Con riferimento al ciclo 2007-2013, la valutazione ha preso in esame un numero significativo di misure di incentivazione R&I indirizzate alle imprese nel Mezzogiorno chiedendosi “se e in che misura” gli incentivi offerti, con i tempi e i modi che ne hanno caratterizzato l'attivazione effettiva a scala regionale e nazionale, siano riusciti ad assecondare, rafforzare o modificare i percorsi di ricerca e innovazione delle imprese sostenute. La valutazione è stata condotta su più livelli partendo dall'analisi delle procedure di attivazione delle misure, che rappresentano la modalità effettiva con cui la *policy* si manifesta nei confronti dei beneficiari potenziali, e si è soffermata poi nell'indagine del campione dei progetti di ricerca-innovazione delle imprese, letti attraverso le loro evoluzioni (progetto presentato, ammesso a finanziamento e rendicontato) per indagare gli effetti

³¹ https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2022_06_Report-Finale-Valutazione_Ricerca_Innovazione_Si.Valuta.pdf

³² Per elementi di dettaglio si rimanda al seguente link:

<https://www.studiarisviluppo.it/wp-content/uploads/2020/05/Progetto-per-una-valutazione-delle-politiche-di-RI.pdf>



dell'incentivo sul percorso evolutivo dell'impresa. Il lavoro di ricerca, sviluppato a partire dai dati di monitoraggio accessibili attraverso OpenCoesione e relativi al focus tematico dedicato³³, ha riguardato 30 procedure di scala nazionale e regionale che hanno assegnato in favore di imprese del Mezzogiorno oltre un miliardo di euro di risorse pubbliche, sostenendo oltre 1.650 progetti.

In estrema sintesi, l'analisi ha messo a fuoco e pesato le tipologie di innovazione sostenute (strumentale, incrementale, sostanziale, radicale) ed ha consentito di comprendere se e in che modo (puntando sul progetto, diversificando o esplorando attraverso il progetto o, ancora, efficientando il processo) le strategie di innovazione delle imprese e la loro competitività si siano modificate nell'interazione con la strumentazione di incentivo. Dall'analisi emergono, innanzitutto, tempi di completamento delle procedure di attivazione molto lunghi, soprattutto nella fase di selezione dei progetti, nonché incoerenze tra finalità formalmente perseguite dalle misure, tipologie di spese incentivate e direzione assunta dai progetti. Predominano, tra i progetti finanziati, quelli con un basso grado di rischiosità, indipendentemente dagli elementi caratterizzanti le procedure che li hanno selezionati. Dalle evidenze complessivamente raccolte - sulle caratteristiche e attuazione delle procedure e sui progetti approfonditi anche con interviste alle imprese - sono emerse diverse lezioni per proseguire o migliorare gli interventi di supporto alla R&I delle imprese. Queste riguardano: la necessità di maggiore controllo su tempi ed oneri delle procedure di assegnazione degli incentivi; la circostanza che l'orientamento della policy può essere positivamente ampio in presenza dell'ampia gamma di attività di R&I che meritano sostegno; l'importanza di una riflessione attenta su potenzialità e criticità di una architettura di policy a più livelli in cui sia il centro sia il livello regionale offrono opportunità che potrebbero più opportunamente concentrarsi o differenziarsi in base a una strategia più condivisa anche dal punto di vista degli oneri gestionali delle procedure; il valore aggiunto delle collaborazioni tra imprese e/o tra queste e organismi di ricerca che sono indotti dai requisiti di incentivazione; il potenziale di sviluppo innescato dall'investimento sulla qualità del capitale umano interno alle imprese e, non ultimo, sulla capacità delle imprese di trattenere, attraverso brevettazione, i benefici economici generati dai processi innovativi sostenuti. Il lavoro si conclude con la messa a fuoco dei nessi ritenuti significativi tra caratteristiche delle procedure, dei progetti e degli effetti registrati presso le imprese e ambisce, in tal modo, a fornire evidenze ed elementi di riflessione da valorizzare nell'azione di policy sul tema. Le principali evidenze sono state presentate nel corso della Riunione Annuale di Riesame (RAR) per il 2022 tra la CE e le AdG dei PO FESR e FSE (marzo 2023)³⁴.

La seconda fase della valutazione (in fase di conclusione alla data di stesura della presente relazione) si concentra nuovamente sugli incentivi alle imprese, focalizza l'attenzione sul complesso delle

³³ https://opencoesione.gov.it/it/focus/innovazione_ricerca/

³⁴ La presentazione è disponibile al seguente link:

https://politichecoesione.governo.it/media/3119/3a-rar-2022_valutazione_dpcoe-nuvap.pdf



procedure di scala nazionale e regionale attivate nella macroarea Mezzogiorno e sulle relative specificità (75 procedure per un costo pubblico pari a 2,8 miliardi di euro e oltre 3.000 progetti). L'analisi dell'attuazione osserva un perimetro progetti costruito a partire dai dati di monitoraggio accessibili attraverso OpenCoesione e relativi al focus tematico dedicato, integrato con i dati acquisiti attraverso il Registro Nazionale Imprese (gestito dal MIMIT), costituendo in tal modo un database "originale", che sarà poi messo a disposizione per ulteriori approfondimenti. L'analisi parte dal contesto programmatico per osservare le procedure di selezione dei progetti di R&I (modalità e tempi di selezione), si concentra sulle tipologie di investimento incentivato, sulla ricerca collaborativa, sulle tipologie di soggetti intercettati dalla policy, sulle caratteristiche dei partenariati e, non ultimo, sul ruolo svolto dalle Strategie di Specializzazione Intelligente rispetto ai Programmi 2014-2020, alle procedure e alla selezione dei progetti.

2.4 Valutazione del contributo agli obiettivi di coesione del Grande Progetto Metropolitana di Napoli - Linea 1

La valutazione del contributo agli obiettivi di coesione del Grande Progetto della Linea 1 della Metropolitana di Napoli si è conclusa nel 2022 con la pubblicazione del Rapporto di Valutazione³⁵ che indaga gli effetti dell'investimento della politica di coesione nella Linea 1 sullo sviluppo urbano in termini distributivi e di equità. La valutazione ha considerato, per la prima volta, l'intera tratta in esercizio costituita dalla Tratta Alta – da Piscinola attraverso la zona collinare fino a scendere a Duomo - e dalla Tratta Bassa – da Toledo alla Stazione di Garibaldi attraverso il Centro Storico - per una lunghezza di 19 km, 19 stazioni di cui 12 "Stazioni dell'Arte", nel suo sviluppo temporale dal 1985 al 2020, per un costo d'investimento complessivo di circa 3,4 miliardi di cui 1,1 miliardi a valere sui Fondi della Coesione.

I risultati della valutazione possono essere sintetizzati considerando i cinque criteri di giudizio tradizionali per i finanziamenti europei³⁶: rilevanza e coerenza, valore aggiunto UE, efficacia, efficienza e inclusione sociale.

Nel suo sviluppo ed evoluzione, la Linea 1 presenta elevati livelli di rilevanza e coerenza, sia interna sia rispetto alle politiche UE, della programmazione e pianificazione del tracciato: grazie al ruolo di cerniera della Linea 1 di un più ampio sistema di trasporti metropolitano, l'infrastruttura ha risposto ai bisogni iniziali del progetto (accessibilità delle aree periferiche e agli attrattori) e, nel tempo, fronteggiato nuovi bisogni e sfide di *policy* (mobilità sostenibile, sviluppo della competitività, inclusione sociale). La rilevanza e coerenza con le *policy* europee è testimoniata dall'elevato valore aggiunto UE tanto nell'entità del finanziamento per l'attuazione, soprattutto della Tratta Bassa,

³⁵ Il rapporto di sintesi della valutazione è disponibile all'indirizzo:

https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2022_11_Rapporto_sintesi_Metronapoli_Si.Valuta.pdf.

³⁶ I criteri di valutazione sono ripresi dal comma 1, art. 44 regolamento (UE) 2021/1060.



senza il cui contributo la realizzazione dell'infrastruttura sarebbe stata improbabile, quanto dagli effetti lungo di termine (trasparenza nell'uso dei finanziamenti, effetti abilitanti connessi alla strutturazione di processi di programmazione e attuazione, presenza di valutazioni istituzionalizzate ex ante ed ex post che hanno affiancato la realizzazione).

Sotto il profilo dell'efficacia dell'investimento, l'analisi trasportistica evidenzia come il tracciato abbia garantito un progressivo effetto di connessione del territorio dimostrato dal sensibile aumento dei flussi nel tempo con un incremento del 1.200 per cento dei passeggeri. L'aumento dell'offerta di trasporto pubblico garantito dalla metropolitana ha consentito di conseguire lo *shift* modale rispetto all'impiego del mezzo privato con elevati livelli di efficacia per tutti i cittadini – specialmente i residenti dei quartieri coinvolti dalla Tratta Alta - sia in termini di riduzione dei costi sociali che ambientali. Inoltre, il notevole miglioramento dell'accessibilità lungo tutto il percorso della Linea 1 ha determinato una sensibile riduzione dei tempi complessivi di viaggio, mitigando soprattutto l'onerosità degli spostamenti da e verso i quartieri periferici a Nord. La piena efficacia trasportistica è però subordinata al completamento del progetto a regime che prevedrebbe un ulteriore sviluppo con una risalita della tratta dalla Stazione Centrale a Piscinola passando per l'aeroporto di Capodichino e interessando la periferia est. Dal punto di vista del servizio effettivo, però, la *performance* della Linea 1 nel tempo sta registrando un trend di progressivo deterioramento che segnala una discrasia tra realizzazione infrastrutturale e programmazione dei servizi.

Sotto il profilo degli impatti urbani, la linea metropolitana ha favorito una sensibile crescita dell'offerta di servizi pubblici (istruzione, cultura, servizi sociali ed assistenziali) a vantaggio di una popolazione più vasta di quella direttamente interessata dal tracciato (ad esempio a Policlinico e Rione Alto) anche se non ha contribuito in maniera sostanziale a ridurre la polarizzazione di tali servizi nel Centro Storico. L'analisi della ricchezza immobiliare evidenzia un contributo positivo della metropolitana sui valori degli immobili residenziali con incrementi medi superiori nelle aree periferiche a Nord precedentemente contraddistinte da elevati livelli di povertà infrastrutturale. Inoltre, le elaborazioni evidenziano che la superiore valorizzazione immobiliare negli ambiti interessati dalla Linea 1 è pari a circa 3,2 miliardi di euro.

Il criterio di valutazione connesso all'uso efficiente delle risorse risulta il più problematico: la fase di realizzazione del progetto ha fatto registrare un notevole aumento dei costi (circa il doppio) e una fortissima dilatazione dei tempi di realizzazione effettiva (oltre 36 anni) rispetto alle previsioni. Tale fenomeno, comune ad altre infrastrutture trasportistiche, è aggravato da caratteristiche del progetto stesso ed in particolare dalla profondità fisica di molte sub-tratte e dai ritrovamenti archeologici. La crescita dei costi e il dilazionamento dei tempi di realizzazione è più marcata nella Tratta Bassa che in quella Alta. La mancata programmazione e finanziamento della gestione operativa dell'infrastruttura determina ulteriori criticità sotto il profilo della sostenibilità finanziaria e della massimizzazione degli effetti diretti ed indiretti. La durata dei cantieri (soprattutto nella



Tratta Bassa) e l'inefficienza gestionale hanno attenuato la portata degli effetti positivi urbani e trasportistici.

I risultati in termini di inclusione sociale, alla conclusione della valutazione, risultano misti: da un lato, lo sviluppo della metropolitana ha favorito l'accessibilità delle aree più periferiche e una più ampia localizzazione di servizi privati e (in misura minore) pubblici, dall'altro permangono comunque condizioni di fragilità spaziale polarizzate, anche per una ancora insufficiente attivazione di altri tipi di intervento per un migliore riequilibrio di servizi e opportunità sul territorio urbano.

2.5 Valutazione sugli esiti degli investimenti della politica di coesione sul patrimonio culturale e per il sostegno ai settori culturali e creativi

Nel 2022 è entrata in piena attuazione la ricerca valutativa avviata a fine 2021 sugli esiti degli investimenti della politica di coesione sul patrimonio culturale e per il sostegno ai settori culturali e creativi con particolare riferimento al Mezzogiorno, realizzata con il supporto del Progetto SI.VALUTA attraverso esperti esterni con il coordinamento del NUVAP³⁷.

La ricerca intende rispondere a tre domande di valutazione sulla capacità degli interventi attuati di conseguire i risultati attesi, esplicando, per quanto possibile, causalità e modalità degli esiti osservabili:

- *In che termini e a quali condizioni gli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale influiscono sui sistemi e le modalità di offerta, fruizione e uso dei beni?*
- *Quanto e in che termini tali interventi favoriscono la nascita e l'attrazione di attività economiche collegate e promuovono occasioni di sviluppo territoriale?*
- *A quali condizioni le misure per la competitività di imprese e altri soggetti operanti nei Settori culturali e creativi (SCC) stimolano processi innovativi e collaborativi di promozione, fruizione e uso del patrimonio culturale?*

La focalizzazione sugli investimenti volti a tutelare e valorizzare il patrimonio, a promuovere attività e servizi culturali anche attraverso e il sostegno dei soggetti privati operanti nei settori culturali e creativi, si fonda sulle analisi che il NUVAP conduce in modo sistematico sui dati di monitoraggio degli interventi finanziati nei cicli 2007-2013 e 2014-2020 negli ambiti di investimento Natura,

³⁷ Per una sintesi del Progetto SI.VALUTA cfr. par. 2.1; per ulteriori approfondimenti sulla ricerca valutativa <https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/coesione-cultura.html>



Cultura e Turismo, che definiscono il focus di *policy* “Attrattività turistica”, elaborato e reso disponibile sul portale OpenCoesione³⁸.

La fotografia restituita dai dati di monitoraggio, da cui muove la fase *desk* della ricerca³⁹, rappresenta un insieme di quasi 13.000 interventi in ambito culturale per un costo pubblico di 8,8 miliardi di euro, di cui oltre 6 miliardi di euro nelle regioni del Mezzogiorno per quasi 10.000 interventi. Si tratta in prevalenza di progetti di natura infrastrutturale - opere e lavori di restauro e recupero di beni, adeguamenti strutturali funzionali all’offerta - e, in parte residuale, di investimenti per acquisire beni e servizi funzionali ai luoghi della cultura o alla promozione di attività culturali sul territorio, o erogare incentivi e altre forme di sostegno alle imprese di settore.

Attraverso l’analisi in profondità dei dati di monitoraggio sono state identificate le aree del Mezzogiorno in cui si osserva la più elevata concentrazione di investimenti delle politiche di coesione riferibili ai cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, e, attraverso una metodologia dedicata, sono stati identificati otto contesti territoriali sui quali sono stati avviati altrettanti studi di caso volti ad esplorare caratteri e specificità dei meccanismi di funzionamento propri delle politiche e degli strumenti di investimento indagati, i possibili esiti prodotti dagli investimenti rispetto alle aspettative e alle previsioni dei programmi e dei progetti finanziati nei diversi contesti⁴⁰.

La lettura trasversale delle evidenze valutative emerse dagli studi fornirà gli elementi per formulare le conclusioni della ricerca in coerenza con i quesiti valutativi, la cui restituzione è prevista nel corso del 2023.

³⁸ Gli ambiti di *policy* interessati dal Focus “Attrattività turistica” sono: 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; strutture con esplicita finalità turistica, promozione dei servizi di ricettività, ospitalità, accoglienza, marketing e governance territoriale, management delle destinazioni turistiche e sostegno alle imprese operanti in tali ambiti. Il dataset dei progetti estratti e la relativa metodologia sono pubblicati in formato aperto sul portale OpenCoesione, sezione “Focus di *policy* su progetti in attuazione” - “Attrattività turistica” (https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!approfondimenti_section). Il NUVAP contribuisce al Rapporto sul Turismo italiano edito annualmente a cura del CNR-IRISS (<https://www.iriss.cnr.it/rapporto-sul-turismo-italiano/>) con contributi nella Parte V Politiche per il turismo (che coordina dal 2017). Per l’ultimo contributo pubblicato cfr. Rapporto sul turismo italiano, XXV ed. 202-2022, p. 297 ss. (<https://www.iriss.cnr.it/rapporto-sul-turismo-italiano/xxv-edizione-2020-2022-del-rapporto-sul-turismo-italiano/>).

³⁹ Il periodo di riferimento dei dati di monitoraggio OpenCoesione è il 31 agosto 2021.

⁴⁰ Gli 8 casi sono così distribuiti: 1 caso in Basilicata (Chiaromonte e comuni limitrofi), 1 caso in Calabria (Cassano all’Ionio-Sibari), 2 casi in Campania (San Tammaro-Carditello e Giffoni Valle Piana-Giffoni Multimedia Experience), 2 casi in Puglia (Manfredonia-Siponto e Barletta-Andria-Trani), 1 caso in Sardegna (Nuoro), 1 caso in Sicilia (Favignana-Ex Stabilimento Florio).



2.6 Valutazione delle misure di sostegno all'autoimpiego e alla creazione di impresa

L'ambizione di offrire opportunità a soggetti che vivono in contesti meno sviluppati per suscitare e sostenere le loro idee imprenditoriali caratterizza da anni le politiche di sviluppo e non solo nell'ambito della politica di coesione. Tuttavia, l'intensità dell'impegno di quest'ultima nel sostenere strumenti di avvio al lavoro autonomo e di creazione di impresa, non è sempre accompagnata da evidenze solide, frutto di studi di carattere valutativo, che ricostruiscano il collegamento causale fra sforzo ed effetti.

Al contempo, è già maturata molta esperienza sulla messa a punto e gestione di strumenti di questo tipo sia su scala nazionale sia su scala locale.

In questo contesto, seguendo il percorso comune concordato per l'avvio di attività di valutazione nell'ambito del progetto SI.VALUTA, il primo passo è consistito nell'organizzazione di un'occasione di confronto in cui attori, *policy maker* nazionali e regionali e analisti specializzati in quest'ambito tematico sono stati invitati a mettere in comune conoscenze, frutto delle esperienze fatte o in corso, e a riflettere insieme in una modalità strutturata. La riflessione comune ha preso le mosse da un approfondimento sullo strumento Resto al Sud, attivo dal 15 gennaio 2018, che sostiene, con una significativa dotazione finanziaria del FSC, iniziative di lavoro autonomo e progetti di impresa nelle regioni del Mezzogiorno e nelle aree del Centro Italia colpite dai terremoti del 2016 e del 2017 e si è arricchita attraverso l'analisi dell'attuazione di altri strumenti attivi nel ciclo di programmazione 2014-2020 nelle regioni del Mezzogiorno, simili a Resto al Sud per finalità e/o contenuto agevolativo⁴¹. Sono state in tal modo messe a fuoco le principali questioni controverse e meritevoli di approfondimento e definite le domande valutative.

Nel corso del 2022 il NUVAP ha messo a punto la scheda di valutazione, delineato le professionalità necessarie alla conduzione della valutazione e dato seguito alla selezione dei profili⁴². La selezione si è conclusa a febbraio 2023 e da marzo 2023 il *team* di valutazione ha dato avvio alla definizione del piano di lavoro e alla conduzione delle attività di analisi, in stretto raccordo con il NUVAP, che coordina e partecipa alle attività dello *Steering Group* dedicato, di cui fanno parte, oltre componenti NUVAP, rappresentanti del soggetto gestore di Resto al Sud (Invitalia), di ANPAL e del mondo accademico. Le attività si concluderanno nel corso del 2023.

⁴¹ Per approfondimenti: <https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/resto-al-sud.html>

⁴² Per approfondimenti: <https://www.studiarisviluppo.it/avvisi/avviso-per-collaborazione-professionale-team-di-esperti-act700-2-11-2022/>



2.7 Valutazione degli interventi di rigenerazione di spazi dismessi per attività di interesse collettivo

Oggetto specifico della ricerca sono le esperienze di riuso – spesso dal basso, ma sempre in dialogo con diversi attori pubblici e privati - di spazi abbandonati o sottoutilizzati in Italia che, stimolando nuove relazioni tra pubblico, privato e comunità, hanno generato progetti capaci di innovare l’offerta di servizi di prossimità, favorire interessanti economie locali e occasioni occupazionali, affrontando allo stesso tempo problemi di integrazione e lotta all’esclusione a beneficio delle comunità locali. La rilevanza della questione nel dibattito pubblico dell’ultimo decennio - in particolare in quello sulla rigenerazione urbana che negli ultimi anni si è sovrapposto al tema dell’innovazione sociale - nonché la rilevante presenza del fenomeno a livello micro-locale, da Nord a Sud, e soprattutto il consolidarsi dell’interesse, in particolare degli enti locali, verso queste modalità collaborative di riuso del patrimonio a fini sociali ha determinato l’interesse a indagare il fenomeno, sebbene lo stesso possa essere considerato residuale dal punto di vista delle risorse di coesione allocate. Inoltre, la previsione esplicita nella programmazione 2014-2020 del sostegno dei fondi della coesione all’innovazione sociale ha offerto un interessante campo di sperimentazione di nuovi modelli di intervento in ambito sociale, stimolando il passaggio da una responsabilità meramente istituzionale ad una condivisa con la comunità, nel rispondere ai bisogni della società.

Sembra oggi essere giunta a conclusione una prima stagione di sperimentazione che ha stimolato un necessario spazio di riflessione su strumenti e indirizzi in grado di abilitare e sostenere le esperienze in atto, garantendo al contempo trasparenza e percorribilità procedurale, perseguimento dell’interesse pubblico e della qualità dell’intervento, inclusività e durata. Sebbene le sperimentazioni condotte presentino elementi di criticità e fragilità – tra i quali ad esempio l’episodicità e la dimensione fortemente micro-territoriale, nonché ostacoli di carattere amministrativo che rischiano di limitare o bloccare sul nascere le iniziative – il grande valore delle esperienze realizzate è di aver individuato possibili e innovativi percorsi all’interno di prassi amministrative consolidate.

La ricerca intende, pertanto, far emergere dall’analisi delle esperienze in essere – in alcuni casi consolidate, mature e dal grande potenziale – i modelli di fondo, gli approcci, i processi e i cosiddetti “fattori abilitanti” che meritano di essere traslati in azioni future, anche mettendole in dialogo con una più ampia visione di sistema, affinché possano nascere e svilupparsi anche lì dove la necessità di rigenerazione è più elevata ma il contesto meno favorevole.

Nel 2022, oltre al completamento delle analisi pre-valutative svolte dal NUVAP, frutto anche del dialogo con rappresentanti di Amministrazioni pubbliche, Fondazioni del privato sociale, ricercatori e studiosi, è stata completata la selezione e contrattualizzazione del *team* di ricerca



multidisciplinare⁴³. Il *team*, con il coordinamento tecnico e scientifico del NUVAP, ha avviato le attività operative a fine novembre, procedendo alla definizione del disegno complessivo della valutazione⁴⁴, comprensivo di un dettagliato piano di lavoro, e dei metodi e strumenti di indagine necessari e appropriati. In particolare, è stato strutturato un metodo di indagine su tre livelli che, a partire da una ricognizione puntuale delle fonti e misure di finanziamento che hanno sostenuto questi specifici progetti e da una mappatura delle esperienze in essere nel contesto italiano, individua poi due sottoinsiemi di indagine numericamente più ridotti, applicando metodi e strumenti di analisi (ricerca *desk*, interviste semi strutturate, studio di caso) che consentono un grado di approfondimento maggiore al ridursi del numero dei progetti oggetto di indagine.

2.8 Analisi in tema di Sviluppo urbano sostenibile

Nel corso del 2022, l'impegno del NUVAP in relazione allo Sviluppo urbano sostenibile si è concentrato in attività di analisi e ricerca, e di supporto istituzionale alla programmazione nazionale e regionale 2021-2027. Nella prima metà dell'anno, il Nucleo ha condotto e concluso il negoziato sull'Obiettivo Strategico di Policy (OP) 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" dell'Accordo di Partenariato, trovando soluzioni tecniche su diversi punti di confronto con i servizi della Commissione europea, tra i quali si possono menzionare: (i) le caratteristiche e la collocazione, nell'ambito dell'Obiettivo specifico 5.1 dedicato alle città, di sistemi inter-comunali di area vasta (talvolta ispirati alla metodologia delle c.d. Aree urbane funzionali) previsti in numerose programmazioni regionali; e (ii) il raccordo delle Strategie territoriali dell'OP5 con le misure e gli interventi del PNRR di cui i Comuni sono titolari.

Le altre attività condotte sulla tematica del SUS includono:

- *Ricognizione e analisi della Programmazione SUS 2021-2027.* È proseguita l'azione di coordinamento del NUVAP del gruppo di lavoro allargato dedicato OP5 (c.d. Tavolo 5) composto da Regioni, Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), ANPAL, integrato talvolta da altri attori, in particolare alcuni Comuni. Mentre la continua cooperazione con il PON Metro, che pur partecipa e contribuisce al Tavolo, ha seguito negli anni anche altri canali e modalità, il focus del Tavolo è stato soprattutto sui Programmi Regionali (PR), con la finalità di prevenire problemi e trovare soluzioni di carattere operativo, procedurale ed amministrativo per la programmazione, attuazione e monitoraggio dei progetti territoriali. In questo ambito, è stata realizzata un'analisi dei PR FESR e FSE Plus 2021-2027 per misurare, sotto il profilo quantitativo e strategico-operativo, gli investimenti previsti per lo sviluppo urbano, l'articolazione della dimensione

⁴³ Per approfondimenti: <https://www.studialesviluppo.it/avvisi/avviso-per-collaborazione-professionale-team-di-esperti-act700-05-07-2022/>

⁴⁴ https://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/Disegno_ricerca-All1_Scheda-Riuso-beni-dismessi.pdf



territoriale e amministrativa delle strategie e dei progetti contemplati, il loro grado di maturazione e di continuità con i processi attuati nel 2014-2020, ed alcuni aspetti finanziari (tra cui il contributo del FSE Plus ai progetti, che si colloca purtroppo al di sotto delle aspettative), valutando l'aderenza delle scelte intraprese dalle Regioni con le indicazioni dell'Accordo di Partenariato.

- *Supporto al negoziato dei Programmi Regionali per la Priorità dedicata al SUS.* Il NUVAP ha integrato il *team* DPCoe nell'istruttoria dei PR, sostenendo le Regioni nella redazione dei programmi e nel negoziato con la Commissione europea nella programmazione FESR/FSE Plus per lo Sviluppo urbano sostenibile, concentrandosi sulla conformazione amministrativa dei territori beneficiari (es. l'utilizzo appropriato delle Aree urbane funzionali), sul preservare e valorizzare con continuità evolutiva le strategie del 2014-2020, sulla selezione e quantificazione di indicatori appropriati, e sul sostenere un investimento appropriato del FSE Plus rispondendo ai fabbisogni dei territori.
- *Supporto all'impostazione e al negoziato del Programma Nazionale Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027 (PN Metro+).* La continua e stretta cooperazione del NUVAP con l'AdG, collocata presso l'ACT, nel 2022 si è concentrata sull'impostazione e sul negoziato con la CE del PN Metro+. Il supporto del Nucleo ha interessato, ad esempio, la definizione degli indicatori (in particolare per gli interventi sul digitale e sul sociale), il contributo del Programma agli obiettivi di concentrazione tematica e di contributo al clima, o la selezione di campi di intervento appropriati, specie per la Priorità in OP5 dedicata allo strumento dei Progetti di territorio.

Le attività sopra richiamate si inseriscono nel più ampio supporto istruttorio del NUVAP nella fase di definizione dei programmi e di negoziato con la CE per il quale si rimanda al successivo paragrafo 4.2.

Un contributo tecnico particolarmente significativo in ambito SUS ha inoltre interessato la programmazione della misura sperimentale di innovazione sociale in zone disagiate nelle città medie delle Regioni Meno Sviluppate (RMS). Il NUVAP ha definito la metodologia per l'individuazione delle città beneficiarie: l'approccio proposto si basa sulla definizione di una soglia demografica minima di 20.000 abitanti ritenuta idonea a raggiungere le diversificate realtà-bersaglio della misura nel contesto delle RMS, ma con un *favor* – giustificato dalle caratteristiche specifiche dei sistemi insediativi regionali delle regioni maggiori – per le città con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Al fine di cogliere specifiche condizioni di bisogno è stato definito un Indice di Disagio Socioeconomico (IDS) che, composto su dati Istat con riferimento al 2019, considera la somma ponderata di tre dimensioni socio-occupazionali: il tasso di disoccupazione, il tasso di bassa scolarizzazione e l'indice di dipendenza strutturale tradizionale (incidenza di giovanissimi e anziani sul totale). Il modello ha consentito di ordinare a livello regionale l'elenco delle città medie (dalle più disagiate alle meno disagiate) sulla base delle condizioni di privazione



sociale rilevate rispetto alle medie regionali. La metodologia adottata ha permesso di includere nella misura anche luoghi in molti casi storicamente esclusi (poiché appartenenti ad una sorta di “terra di mezzo” tra le città maggiori e le aree interne/rurali) da politiche e progetti territoriali nell’attuale e nelle passate programmazioni europee.



3 MISURAZIONE, TRASPARENZA E MONITORAGGIO CIVICO

3.1 Indicatori per le politiche di coesione

Attraverso la realizzazione di iniziative a sostegno della statistica territoriale pubblica, le politiche di coesione si sono dotate di un sistema informativo dedicato che ha accumulato un'esperienza ultraventennale nella messa a disposizione di dati e indicatori per osservare l'evoluzione dei contesti territoriali lungo diverse dimensioni economiche, sociali, ambientali e di disponibilità di servizi e infrastrutture. Tali misurazioni non hanno come oggetto l'azione specifica delle politiche singolarmente considerate – osservata attraverso sistemi di monitoraggio⁴⁵ – ma variabili finali rilevanti per le politiche, e offrono elementi informativi oggettivi rilasciati dalla statistica pubblica, ovvero segnali indispensabili per orientare l'azione di *policy* e impostare riflessioni e valutazioni per comprenderne contributi o difficoltà. Nelle politiche di coesione, in particolare, i programmi sono periodicamente rinnovati in base alle analisi dei contesti target e, per tali motivi, nei diversi cicli di programmazione, sono stati compiuti sforzi per misurarne meglio le caratteristiche e le dimensioni di interesse per la *policy*, in modo comparabile nello spazio e nel tempo.

Nel ciclo di programmazione 2014-2020, l'obiettivo di comprendere meglio i fenomeni di interesse e le traiettorie di sviluppo dei territori è perseguito con il contributo di alcuni Progetti di potenziamento della misurazione statistica pubblica a valere sul PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020⁴⁶ nel cui ambito il DPCoe attraverso il NUVAP svolge una funzione di presidio tecnico metodologico e di segnalazione dei fabbisogni informativi degli utenti.

Il Progetto principale, realizzato dall'Istat, prosegue iniziative simili già realizzate in passato e costituisce il perno attorno cui ruota l'aggiornamento della statistica territoriale per le politiche di coesione e degli indicatori più rilevanti dell'Accordo di Partenariato 2014-2020. All'interno della rete

⁴⁵ In Italia nel corso del tempo si sono sviluppati diversi sistemi di monitoraggio che registrano l'azione diretta delle politiche pubbliche. Nel caso delle politiche di coesione, comunitarie e nazionali, il principale sistema di riferimento è Il Sistema nazionale di monitoraggio unitario delle politiche di coesione, gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'UE della Ragioneria Generale dello Stato (RGS-IGRUE), che è operativo dal ciclo 2007-2013 quale sistema di osservazione della struttura e attuazione di tutti gli strumenti programmatori delle politiche di coesione comunitarie e nazionali. Il SNM è una modalità condivisa di alimentazione di una base dati centrale dei progetti finanziati da tutte le politiche di coesione, denominata Banca Dati Unitaria (BDU). La BDU a livello di ciascun progetto/operazione monitorato/a contiene informazioni descrittive e di attuazione (finanziaria, procedurale e fisica/reale) periodicamente aggiornate. Le principali informazioni del SNM sono pubblicate sul portale OpenCoesione (<https://opencoesione.gov.it/it/>).

⁴⁶ Ci si riferisce ai seguenti Progetti: i) Progetto Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione (soggetto beneficiario: Istat). ii) Progetto Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020 (soggetto beneficiario: ISPRA); iii) Progetto Individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche (soggetto beneficiario: ANAC).



SISTAN si garantisce l'aggiornamento di dati, metadati e indicatori territoriali già definiti e si provvede progressivamente all'ulteriore copertura informativa di tematiche d'interesse e relative geografie di dettaglio non ancora pienamente rappresentate con indicatori di statistica ufficiale.

I dati sono pubblicati e aggiornati periodicamente attraverso tre principali sub-sistemi informativi consultabili sul sito istituzionale dell'Istat: i) la Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, che contiene tutti gli indicatori multidimensionali identificati come rilevanti, disponibili in serie storica a partire ove possibile dal 1995 e almeno al livello regionale⁴⁷; ii) l'Atlante statistico dei Comuni⁴⁸; iii) l'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture, che riporta informazioni, fino al livello provinciale, su dotazione fisica e funzionalità delle infrastrutture⁴⁹.

Oltre all'aggiornamento periodico di tali bacini informativi, si segnalano: i) la conclusione del lavoro di aggiornamento della Mappa delle Aree Interne al 2020⁵⁰; ii) la pubblicazione di un set di indicatori rilevanti per le Strategie di specializzazione intelligente su scala regionale e nazionale⁵¹; iii) il consistente ampliamento del bacino della statistica territoriale per il settore "cultura"⁵².

Inoltre, sono state svolte o stabilizzate altre attività di supporto strumentale ad aspetti operativi delle politiche di coesione tra cui: i) il miglioramento delle basi informative di supporto alla definizione dei sistemi di allocazione delle risorse fra Regioni e Province autonome del Fondo Sviluppo e Coesione; la realizzazione di analisi funzionali all'allocazione delle risorse del Just Transition Fund (JTF) tra le due province di Taranto e Sud Sardegna; iii) il miglioramento della qualità e della tempestività dei dati utilizzati per la predisposizione di metodi e modelli finalizzati all'istruttoria tecnica sugli Aiuti di Stato a finalità regionale 2022-2027.

Nel 2022 l'Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale (ISPRA), in attuazione del progetto, ha garantito il consueto aggiornamento delle basi informative con riferimento alle tematiche del consumo di suolo, della frammentazione del territorio, della qualità dell'aria, dei siti contaminati e

⁴⁷ La Banca dati è disponibile al pubblico con modalità semplice di accesso ai dati e metadati (<https://www.istat.it/it/archivio/16777>).

⁴⁸ L'Atlante Statistico dei Comuni (<https://www.istat.it/it/archivio/227189>) pubblica a livello comunale informazioni statistiche articolate in 16 aree e oltre 40 sotto-aree tematiche cui corrispondono più di 400 variabili statistiche comunali (declinabili per sesso, età, attività economiche, ecc.).

⁴⁹ L'Atlante Statistico Territoriale delle Infrastrutture (ASTI) aggiorna oltre 100 variabili a disposizione degli utenti. Le serie storiche, laddove possibile, sono disponibili a partire dal 1996 (<https://www.istat.it/it/archivio/41899>).

⁵⁰ Per approfondimenti si rimanda al paragrafo 4.3 della presente Relazione.

⁵¹ Cfr. <https://www.istat.it/it/statistiche-politiche-sviluppo/specializzazione-intelligente>.

⁵² In particolare: a) è stato pubblicato nella Banca dati un set di indicatori riferiti al perimetro delle attività economiche culturali e creative definito dal Tavolo di lavoro Istat-NUVAP (per approfondimenti, cfr. la [Nota metodologica](#)); b) è stato pubblicato un set di "nuovi" indicatori sulla base dei raccolti dall'Istat con i due censimenti su biblioteche e musei. Inoltre, sono proseguite gli approfondimenti per arricchire la Banca dati con ulteriori indicatori di fonte SIAE relativi alle attività di spettacolo. L'istruttoria, promossa dal NUVAP, ha coinvolto il Ministero della Cultura, Istat e SIAE.



dei rifiuti⁵³, oltre a svolgere attività di ricerca per migliorare la statistica territoriale in campo ambientale⁵⁴. Inoltre, i lavori realizzati nel 2022 hanno permesso: i) di consolidare la piattaforma IdroGEO, che consente la consultazione e la condivisione di dati, mappe, report e documenti sul rischio idrogeologico⁵⁵; ii) di rafforzare il database MOSAICO, che raccoglie le informazioni riferite ai siti oggetto di bonifica⁵⁶; iii) di avviare attività propedeutiche alla creazione di un geodatabase finalizzato all'organizzazione di dati e cartografie nazionali e regionali degli habitat d'interesse comunitario.

Infine, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), in attuazione del progetto⁵⁷ ha rilasciato nel corso del 2022 il portale in cui è disponibile un set di indicatori territoriali di rischio corruzione utili per sostenere la prevenzione e il contrasto all'illegalità e promuovere la trasparenza nell'azione della Pubblica Amministrazione⁵⁸.

3.2 Progressi ed evoluzioni dell'iniziativa OpenCoesione

Nel 2022 l'iniziativa OpenCoesione⁵⁹, avviata nell'estate 2012, ha compiuto dieci anni nell'attività di promozione di trasparenza, partecipazione e collaborazione sull'uso delle risorse nazionali ed europee della politica di coesione.

⁵³ Dati, indicatori e metadati realizzati dall'ISPRA in attuazione del Progetto sono pubblicati al link seguente: <https://annuario.isprambiente.it/pon>.

⁵⁴ In particolare, sono stati realizzati diversi lavori di ricerca: i) propedeutici alla produzione di indicatori regionali sulle emissioni in atmosfera; ii) relativi a studi di settore per l'implementazione degli indicatori sulla produzione annuale di biomasse di scarto e di rifiuti organici; iii) finalizzati alla "Definizione e sviluppo di servizi per il monitoraggio del consumo di suolo e della frammentazione"; iv) relativi all'individuazione di metodi di costruzione di "nuovi" indicatori ambientali, anche con riferimento a quelli della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile.

⁵⁵ Per approfondimenti, cfr. <https://idrogeo.isprambiente.it/app/>.

⁵⁶ In particolare, è stato realizzato l'applicativo web-Gis per la trasmissione e la gestione digitale da parte delle Amministrazioni delle informazioni relative ai procedimenti di bonifica dei siti contaminati. L'applicativo consente anche la consultazione online delle informazioni contenute in banca dati, la realizzazione di analisi spaziali, la produzione di infografiche e la stampa di report (cfr. <https://mosaicositicontaminati.isprambiente.it/>).

⁵⁷ Il Progetto contribuisce ad aumentare l'offerta di statistiche territoriali e a sviluppare una metodologia di riferimento per la misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale.

⁵⁸ Sul portale dell'ANAC è disponibile la batteria completa di indicatori individuata dall'ANAC (cfr. <https://www.anticorruzione.it/-/come-misurare-la-corruzione-il-nuovo-portale-anac>).

⁵⁹ OpenCoesione è l'iniziativa nazionale di open government sulle politiche di coesione in Italia che favorisce un migliore uso delle risorse pubbliche attraverso la diffusione e il riutilizzo di dati e informazioni sugli interventi finanziati. Riconosciuta dalla Commissione europea come best practice, è coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il NUVAP ed è realizzata in stretta collaborazione istituzionale e operativa con l'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'UE della Ragioneria Generale dello Stato, responsabile del Sistema nazionale di monitoraggio unitario delle politiche di coesione, e con l'Agenzia per la Coesione Territoriale, anche in qualità di Autorità di Gestione dei programmi di promozione di capacità amministrativa in cui sono inquadrati i progetti di sostegno all'operatività dell'iniziativa.



Il portale www.opencoesione.gov.it rende attualmente disponibili quasi 2 milioni di progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia e ne garantisce la consultazione interattiva e la pubblicazione in formato aperto, aggiornata bimestralmente, di oltre 200 variabili associate a ciascun progetto con informazioni di tipo anagrafico, finanziario, procedurale e fisico, nonché con dettagli sui principali soggetti coinvolti e sulla localizzazione territoriale dei progetti stessi. Accanto ai dati sui progetti, consultabili anche in forma aggregata per ambito tematico e geografico, il portale pubblica informazioni sulla programmazione delle politiche e facilita la consultazione di dati statistici sui contesti territoriali.

Tale ricchezza informativa è testimoniata dall'interesse degli utenti: il portale negli ultimi dieci anni ha avuto complessivamente oltre 2,6 milioni di visitatori, con un progressivo incremento nel tempo che continua anche più di recente (22 per cento di utenti in più nel 2022 rispetto al 2021), e più di 9 milioni di pagine visualizzate, principalmente da *desktop* (circa il 65 per cento dei visitatori per una ricerca analitica e approfondita) rispetto al *mobile* (circa il 35 per cento per una navigazione rapida e puntuale).

La principale caratteristica informativa del portale è che esso consente di osservare i progetti di diversi cicli di programmazione⁶⁰, offrendo così agli utenti la possibilità di avere sia la visione d'insieme dello sforzo di questa policy in un periodo lungo, sia una lettura distinta per ciclo di programmazione. L'Accordo di Partenariato 2021-2027 riconosce in OpenCoesione "il punto unico di accesso nazionale a dati e informazioni relativi ai singoli progetti sostenuti da tutti i Programmi cofinanziati a titolo del Regolamento (UE) 2021/1060 e da Piani e Programmi complementari". Pertanto, nell'ultimo anno è stata arricchita sul portale la sezione dedicata alla programmazione, alle strategie e alle risorse del nuovo ciclo di programmazione delle politiche di coesione.

Tra le principali novità pubblicate sul portale OpenCoesione nel corso del 2022 sono da segnalare le nuove *dashboard* dinamiche che consentono di navigare tra i progetti appartenenti a specifici *focus di policy*⁶¹ e la sezione, profondamente rinnovata, dedicata ai soggetti delle politiche di coesione, con la riconduzione ad un'unica anagrafica di tutti i soggetti pubblici, grazie al lavoro di confronto e

⁶⁰ I dati dei progetti pubblicati sul portale sono quelli osservati dal Sistema nazionale di monitoraggio e riguardano i cicli di programmazione della coesione comunitaria e nazionale 2007-2013, 2014-2020 e da ultimo anche dall'ex Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS, oggi Fondo per lo Sviluppo e la Coesione-FSC) del ciclo 2000-2006 originariamente programmati in Accordi di Programma Quadro a titolarità regionale nonché quelli finanziati da risorse europee e nazionali del ciclo 2021-2027 di recente avvio.

⁶¹ I *focus di policy* sono aggregazioni tematiche di progetti finalizzati ad approfondimenti collegati a specifici temi di intervento della politica di coesione realizzati attraverso analisi interpretative dei dati di monitoraggio. Le dashboard di consultazione, in particolare, riguardano focus di policy riferibili a Attrattività turistica, Beni confiscati, Bonifiche, Cultura, Dissesto, Idrico, Infanzia, Innovazione, ricerca e capitale umano, Rifiuti. I *focus* e le dashboard sono disponibili al link:

opencoesione.gov.it/it/opendata/#!approfondimenti_section



integrazione⁶² tra i dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio e i contenuti dell'Anagrafica della Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) disponibili in formato aperto sul portale OpenBDAP⁶³. Quest'ultima attività ha consentito di identificare univocamente circa il 95 per cento dei soggetti pubblici associati ai progetti finanziati dalle politiche di coesione, con il risultato di aver ricondotto le oltre 60.000 entità inserite in monitoraggio dalle singole amministrazioni, con varie denominazioni spesso differenti anche per un unico soggetto, a circa 33.000 soggetti effettivamente distinti, riducendo quasi del 50 per cento la distorsione originariamente presente nei dati di monitoraggio e migliorando così significativamente la fruibilità delle informazioni disponibili sul portale per cittadini, giornalisti, ricercatori e per le stesse pubbliche amministrazioni.

Nella prospettiva di un'operazione di *restyling* del Portale – che si concluderà nel 2023 - anche in vista del significativo incremento del numero di progetti osservati, dovuto all'integrazione dei dati relativi al ciclo 2021-2027, è stata inoltre condotta un'attività straordinaria di ridefinizione/aggiornamento degli algoritmi che consentono di classificare, in modo automatico e omogeneo tra cicli di programmazione⁶⁴, tutti i progetti presentati sul portale in grandi ambiti tematici mutualmente esclusivi (temi sintetici). Tale classificazione per temi principali, offerta in immediata visualizzazione, consente all'utente di comprendere velocemente le caratteristiche di composizione settoriale della policy sia nel suo complesso sia per ogni partizione di interesse (di ciclo, geografica, di singolo strumento di programmazione, ecc.).

3.3 Progetto “A scuola di OpenCoesione”

OpenCoesione incoraggia e sostiene anche iniziative di monitoraggio civico sui progetti della coesione, tra cui la più rilevante è il progetto didattico “A Scuola di OpenCoesione” che coinvolge studenti delle scuole italiane in percorsi di cittadinanza attiva, attraverso attività di ricerca e monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici europei e nazionali.

Nell'autunno del 2022 si è avviata la decima edizione di ASOC. A partire dalla prima edizione nell'anno scolastico 2013-2014, sono circa 35.000 gli studenti coinvolti nel progetto, quelli cioè che hanno fatto parte e animato le attività di uno degli oltre 1.600 team che hanno realizzato ricerche

⁶² https://opencoesione.gov.it/it/confronta_integra/enti_BDAP/

⁶³ <https://openbdap.mef.gov.it/>

⁶⁴ I “temi sintetici di OpenCoesione” sono al momento 11 e raggruppano in modo mutualmente esclusivo tutti i progetti presenti sul portale in: Ricerca e innovazione, Reti e servizi digitali, Competitività delle imprese, Energia, Ambiente, Cultura e turismo, Trasporti e mobilità, Occupazione e lavoro, Inclusione sociale e salute, Istruzione e formazione, Capacità amministrativa. Per le definizioni adottate è possibile consultare la FAQ <https://opencoesione.gov.it/it/faq/#!come-vengono-classificati-i-progetti-nei-temi-sintetici-di-opencoesione>



di monitoraggio civico su progetti finanziati dalle politiche di coesione nel proprio territorio a partire dai dati pubblicati sul portale OpenCoesione⁶⁵.

La maggioranza dei *team* che hanno preso parte al progetto ASOC sono formati da studenti iscritti nelle scuole del Mezzogiorno continentale e delle due isole maggiori, elemento che riflette la ripartizione territoriale delle risorse europee e nazionali destinate alla coesione. I temi associati ai progetti oggetto di monitoraggio civico, scelti dagli studenti, sono soprattutto: Cultura e turismo (28 per cento dei progetti approfonditi), Ambiente (18 per cento), Inclusione sociale (13 per cento). Al termine del percorso di monitoraggio, i ragazzi evidenziano in una relazione e in un report di monitoraggio civico pubblicato sulla piattaforma *Monithon* il loro giudizio sul progetto, secondo una scala che va da “concluso e utile” a “concluso e inefficace”, passando per “bloccato” o “procede con difficoltà”. La maggior parte dei progetti ottiene un giudizio complessivamente positivo (60 per cento) pur in presenza di alcuni progetti con criticità in quanto giudicati inefficaci (9 per cento), bloccati (9 per cento), o che sono in corso ma presentano qualche problema (16 per cento). In quest’ultima casistica rientrano in particolare questioni amministrative o legate all’avvio del progetto o a problemi tecnici. Analizzando inoltre la capacità degli studenti di formare relazioni con gli altri attori dei loro territori⁶⁶ e l’interazione tra i vari account *Twitter* creati dagli studenti nell’ambito del progetto per documentare i diversi step dei propri lavori, balzano agli occhi le oltre 5.000 connessioni create. Un patrimonio relazionale che è una delle colonne portanti del progetto, che ha saputo consolidare negli anni una *Community* viva e costantemente attiva.

Nel corso dell’ultimo anno sono state pubblicate anche le prime ASOC *Stories*⁶⁷, una serie di *reportage* che raccontano gli effetti delle azioni di monitoraggio civico sui progetti e sul territorio, andando a misurarli attraverso l’incontro - dopo alcuni anni - con studenti e insegnanti impegnati nelle attività di monitoraggio civico. In alcuni casi è stato anche grazie a loro, alla capacità di accendere l’attenzione dell’opinione pubblica locale su un intervento, se un progetto “bloccato” è stato riavviato e concluso.

⁶⁵ Sono in larga parte studenti italiani delle scuole superiori ma anche - dall’anno scolastico 2020-2021 - giovani iscritti alle scuole medie, a cui si aggiungono inoltre studenti europei che hanno preso parte, a partire dal 2019-2020, alle edizioni internazionali di “At the School of OpenCoesion” e, da ultimo, al percorso scolastico sperimentale ASOC ETC Interreg che vede gli studenti europei impegnati in tandem con “colleghi” italiani nel monitoraggio di progetti selezionati tra quelli finanziati dai Programmi della Cooperazione Territoriale Europea.

⁶⁶ Ricerca realizzata nel 2020 e pubblicata sulla piattaforma *Monithon* “L’impatto del monitoraggio civico: il confronto con i media e le istituzioni” <https://www.monithon.eu/blog/category/report-annuale/>

⁶⁷ <https://www.ascoladiopencoisione.it/it/ASOC-Stories>



4 SOSTEGNO TECNICO ALLE POLITICHE DI COESIONE 2021-2027

4.1 Istruttorie conclusive per il negoziato dell'Accordo di Partenariato 2021-2027

Nel primo semestre del 2022, il NUVAP ha proseguito le attività di sostegno tecnico al DPCoe per la preparazione dell'Accordo di Partenariato (AP) 2021-2027 entrato, a inizio anno e dopo un intenso lavoro sviluppato nel precedente triennio, nella fase di negoziato formale con la Commissione europea con la notifica formale della proposta italiana (17 gennaio 2022⁶⁸).

In questo paragrafo si illustrano sinteticamente le principali attività svolte per il negoziato formale con la CE con riferimento ai principali aspetti interpretativi di merito e finanziari relativi all'AP, mentre si rinvia al par. 4.2 per le attività svolte in accompagnamento ai negoziati e le istruttorie correlate sui Programmi Nazionali (PN) e Regionali.

Principali istruttorie su aspetti negoziali di merito

Le osservazioni formali della CE (notificate il 28 febbraio 2022), stante che l'impianto strategico complessivo dell'Accordo era stato già oggetto di ampio confronto e condivisione nella fase di dialogo informale, si sono focalizzate in gran parte su specifici aspetti definitivi e/o maggiori specificazioni/precisazioni del testo, con solo alcuni punti negoziali veri e propri.

Tra i punti negoziali di merito con ricadute più operative sul contenuto dei Programmi, si possono citare i seguenti punti che hanno richiesto l'elaborazione di note istruttorie e una fase di dialogo tecnico serrato a sostegno della posizione italiana:

- la richiesta CE di limitare il sostegno alle sole imprese con finalità di lucro sia per la competitività delle PMI nell'OP1 – Un'Europa più intelligente che per l'efficienza energetica nell'OP2 – Un'Europa più verde; tale posizione è stata contrastata dall'Italia che ha ottenuto di estendere il potenziale sostegno a tutti i soggetti giuridici che esercitano attività economica, non discriminando per forma giuridica e includendo a pieno titolo anche le imprese no profit;
- la proposta CE di limitazione degli interventi di riqualificazione delle infrastrutture stradali alle sole Aree Interne e solo laddove fosse definita una strategia territoriale ai sensi dell'articolo 29 del Regolamento di disposizioni comuni in OP3 – Un'Europa più connessa è stata oggetto di intenso confronto tecnico; vista la rilevanza di questa tipologia di infrastrutture per l'accessibilità delle Aree Interne (che non dispongono di adeguati collegamenti ferroviari) l'Italia ha ottenuto

⁶⁸ <https://www.dropbox.com/sh/xaie7cq4dk77qht/AABWFg2gVxAhePGgKNIU1ot9a/1.%20Bozza%20di%20Accordo%20di%20Partenariato%202021-2027/1.5%20Bozza%20Avvio%20Negoziato%20Formale%2017%20gennaio%202022/2022-01-17%20Bozza%20Avvio%20Negoziato%20Formale%20Accordo%20di%20Partenariato%202021-2027.pdf?dl=0>



di estendere l'intervento, almeno nelle Regioni Meno Sviluppate e nelle Regioni in Transizione (TR), a tutti i comuni delle Aree Interne come individuati nella mappatura nazionale aggiornata al 2020 (vedi oltre par. 4.3), mentre l'ancoraggio a Strategie territoriali definite nell'OP5 è stato confermato esclusivamente per le Regioni più Sviluppate (RS);

- l'ammissibilità degli interventi sulla mobilità lenta (segnatamente i percorsi ciclopeditoni) in OP2 (obiettivo specifico 2.8 – Mobilità sostenibile in area urbana) rispetto a quanto finanziabile in OP3 (obiettivo 3.2 – Mobilità regionale di area vasta); ai fini favorire la mobilità sostenibile e sfruttare pienamente le opportunità offerte dal FESR in OP2 l'intervento sui percorsi ciclopeditoni, inizialmente interpretato dalla CE come circoscritto all'interno delle aree urbane/metropolitane, è stato reso possibile, in coerenza con il diversificato e articolato tessuto insediativo italiano, tra: aree urbane contigue, anche non appartenenti alla stessa città metropolitana; aree urbane anche non contigue sufficientemente vicine e interessate da connessioni di tipo economico o sociale (per esempio: pendolarismo, commerci, servizi pubblici – di tipo scolastico, sanitario o assistenziale, industrie, turismo e tempo libero, ecc.), prescindendo dall'attraversamento di aree non edificate e collocate a diverse altitudini s.l.m.;
- la richiesta di limitare le Strategie territoriali collegate all'OP5 ai soli sistemi urbani e delle Aree interne, escludendo la formalizzazione di ST per sistemi misti a fini di semplificazione della programmazione: su tale aspetto nel corso del dialogo tecnico si è trovato un accordo testuale con una interpretazione estensiva della categoria dei sistemi urbani;
- numerose richieste di precisazione dei contenuti dell'OP4 con particolare riguardo alle ricadute sui contenuti dei Programmi nazionali che usufruiscono del cofinanziamento del FSE Plus e che sono state risolte in modo condiviso con alcune precisazioni testuali e scambi di documentazione tecnica di corredo.

Tre ulteriori aspetti rilevanti affrontati nel dialogo tecnico negoziale con la CE e oggetto di istruttorie dedicate meritano di essere menzionati:

- le previsioni circa le modalità di rafforzamento della capacità amministrativa necessaria alla attuazione dei programmi e alla sana gestione delle risorse finanziarie; su questo aspetto sono stati definiti con maggior dettaglio i contenuti dei due strumenti chiave per l'attuazione della strategia, ovvero il Programma nazionale di assistenza tecnica denominato "Capacità per la coesione" e i Piani di rigenerazione amministrativa (PRiGA);
- il ruolo delle strutture di coordinamento dell'Accordo di Partenariato e il raccordo con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; al riguardo il confronto tecnico negoziale con la CE ha portato a rafforzare il ruolo del già previsto Tavolo tecnico dedicato al coordinamento tra PNRR e politica di coesione e a prevedere nell'ambito di ciascun Comitato di Sorveglianza (CdS) dei Programmi la partecipazione delle strutture titolari di misure del PNRR per garantire le previste sinergie ed evitare il rischio di doppio finanziamento nella selezione dei progetti;



- la conferma e il rilancio della Rete delle Autorità ambientali e della programmazione, quale sede di presidio degli obiettivi ambientali e climatici dell'AP e la previsione di una cooperazione sistematica tra le Autorità Ambientali e le Autorità di Gestione dei programmi ai fini dell'implementazione di obiettivi, criteri e indicatori di sostenibilità in coerenza con le valutazioni ambientali strategiche, e per garantire la corretta applicazione delle normative comunitarie, nazionali e regionali in materia di ambiente.

Istruttorie su aspetti negoziali relativi ad aspetti finanziari

Gli aspetti finanziari fondamentali della proposta di Accordo di Partenariato notificato alla CE a inizio 2022, esito di complesse istruttorie tecniche e confronti partenariali interni realizzati nel 2021⁶⁹, non si sono modificati nella fase di negoziato formale. È stato tuttavia necessario condurre alcune ulteriori attività istruttorie mirate relative a:

- la concentrazione del 30 per cento delle risorse del FESR (al lordo dell'assistenza tecnica) a spese collegate al conseguimento degli obiettivi climatici fissati per il bilancio dell'Unione (art. 6 del Regolamento di disposizioni comuni 2021/1060); al riguardo, a fronte di 7,9 miliardi di euro da destinare a livello nazionale al clima, il NUVAP ha realizzato l'istruttoria tecnica per quantificare l'impegno da far assumere a ciascun programma per il rispetto delle previsioni regolamentari. Innanzitutto, sono stati, ricostruiti, in raccordo con le Amministrazioni titolari, i contributi al clima dei Programmi Nazionali pertinenti e che operano nelle diverse categorie di regioni (segnatamente PN Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale; PN Cultura; PN METRO Plus e Città Medie Sud); su questa base è stato possibile assegnare a ciascun programma e in ciascuna categoria di regione i contributi minimi richiesti ai Programmi Regionali pari al 30,7 per cento nelle regioni più sviluppate, 32,3 per cento nelle regioni in transizione e 34,1 per cento nelle regioni meno sviluppate;
- il contributo finanziario di ciascun programma per garantire un pieno sostegno al *European Green Deal* in modo da raggiungere gli ambiziosi obiettivi ivi presentati anche con riferimento alla biodiversità; sulla base della ricostruzione delle spese sostenute con finalità di tutela e valorizzazione della biodiversità nel 2014-2020 e tenuto conto delle potenzialità del FESR è stato raggiunto l'accordo negoziale con la CE di destinare nel 2021-2027 almeno il 4 per cento a

⁶⁹ Le istruttorie finanziarie sviluppate dal NUVAP nella fase di costruzione della proposta italiana di Accordo di partenariato hanno riguardato principalmente: a) riparto delle risorse a livello di territori regionali – NUTS2 delle risorse UE assegnate all'Italia; b) definizione dell'articolazione di dimensione finanziaria dei diversi programmi nazionali 2021-2027; c) articolazione finanziaria interna dei programmi nazionali e regionali per il rispetto delle previsioni di concentrazione tematica sul FESR 2021-2027; d) definizione dell'ammontare di risorse nazionali da dedicare al cofinanziamento ai programmi europei regionali o a interventi complementari a questi. Per maggiori dettagli si rinvia alla Relazione di attività del NUVAP relativa all'annualità 2021 disponibile al link seguente: https://politichecoesione.governo.it/media/2946/relazione_annuale_nuvap_2021.pdf



questa finalità, prevedendo la possibilità di compensare tra programmi tale impegno complessivo;

- il perfezionamento delle allocazioni nei programmi delle risorse di assistenza tecnica da destinare al Finanziamento non collegato ai costi per la capacità amministrativa (art. 37 del Regolamento di Disposizioni Comuni 2021/1060) che si è convenuto di semplificare limitandole al solo Programma nazionale dedicato;
- una marginale rimodulazione dell'ammontare finanziario del contributo UE ad alcuni Programmi Nazionali in esito alla posizione negoziale della CE circa l'opportunità di finanziare solo alcune linee di intervento tra quelle originariamente proposte in uno specifico Programma nazionale (il PN Sicurezza per la legalità).

Le principali tappe per giungere alla decisione CE sull'Accordo di Partenariato

Dopo la notifica alla CE dell'Accordo di Partenariato del gennaio 2022 e le prime osservazioni formali della CE (trasmesse il 28 febbraio 2022) i lavori istruttori che ne sono seguiti sono stati condivisi con le Amministrazioni centrali e regionali e con il partenariato economico e sociale, anche con la finalità di consolidare la posizione italiana.

Tra marzo e maggio 2022 sono stati svolti numerosi incontri tecnici con la CE sulle principali questioni negoziali sopra richiamate, sia attraverso scambi finalizzati a chiarire le rispettive posizioni negoziali sia attraverso la predisposizione di note tecniche di riscontro formale alle specifiche osservazioni formulate.

In questa fase, il NUVAP ha curato anche l'elaborazione della versione aggiornata dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 in esito al confronto negoziale che, a inizio giugno 2022, è stata nuovamente notificata alla CE.

Il processo si è concluso il 15 luglio 2022 con Decisione di esecuzione della Commissione (CCI 2021IT16FFPA001) di approvazione dell'Accordo di Partenariato dell'Italia⁷⁰.

⁷⁰ Per la decisione di esecuzione della Commissione Europea si rinvia al link https://opencoesione.gov.it/media/uploads/c_2022_4787_1_it_act_part1_v3.pdf e per la versione approvata dell'Accordo di partenariato si rinvia al link https://www.dropbox.com/s/zw65s8ljpp5wmv0/2022_07_15_Accordo-di-Partenariato_2021-2027.pdf?dl=0



4.2 Istruttorie a supporto della definizione dei programmi

A seguito della notifica dell'Accordo di Partenariato da parte delle Autorità nazionali nel mese di gennaio e del successivo negoziato con i Servizi della Commissione europea, conclusosi con la decisione di approvazione nel mese di luglio⁷¹, nel corso del 2022 si è completato anche il percorso di definizione e di negoziato sui Programmi. I Programmi Regionali sono stati tutti approvati nella seconda metà dell'anno (a partire dal mese di luglio) e i Programmi Nazionali negli ultimi due mesi, ad eccezione del Programma Capacità per la Coesione, approvato nel gennaio 2023.

Per quanto riguarda i *Programmi Nazionali*, il NUVAP, a supporto del DPCoe, ha continuato il lavoro avviato nel 2021, in cui aveva accompagnato le Amministrazioni Centrali titolari nella definizione dei contenuti preliminari dei Programmi, parallelamente al percorso di preparazione dell'Accordo di Partenariato.

In una prima fase, il sostegno del NUVAP alle Amministrazioni Centrali è stato necessario per rispondere alle richieste avanzate dai Servizi della Commissione europea in sede di negoziato dell'Accordo di Partenariato, per circoscrivere il perimetro di intervento di alcuni Programmi, per garantire la complementarietà e le sinergie con quanto programmato dalle stesse Amministrazioni nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per definire l'entità e le modalità del contributo alle concentrazioni tematiche previste dai Regolamenti dei Fondi.

Il sostegno del NUVAP alle Amministrazioni Centrali titolari è stato rilevante anche dopo la chiusura del negoziato sull'Accordo di Partenariato, per la finalizzazione e il negoziato dei singoli Programmi. Su richiesta delle Amministrazioni interessate il NUVAP ha fornito supporto tecnico per la risposta alle richieste dei Servizi della Commissione su questioni relative alle scelte strategiche e alle linee di intervento, partecipando in taluni casi anche a riunioni di negoziato.

Per diversi Programmi Nazionali il NUVAP è stato consultato nel processo di definizione del quadro degli indicatori di realizzazione e di risultato diretto e dei relativi target e di preparazione del documento metodologico di accompagnamento, in cui sono forniti dettagli sulla scelta degli indicatori e le modalità di calcolo dei target.

Il NUVAP ha inoltre facilitato le Amministrazioni Centrali titolari di Programmi cofinanziati dal FESR nei rapporti con i competenti uffici del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE, ex MiTE) per l'avvio delle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, che per alcuni Programmi (il PN Cultura FESR e quelli cofinanziati dal FESR e dal FSE Plus) si è limitata alla fase di "Verifica di assoggettabilità" conclusa con provvedimento di esclusione.

Per quanto riguarda i *Programmi Regionali*, il NUVAP ha istruito, in raccordo con il *team* DPCoe e ANPAL appositamente organizzato, le osservazioni formulate dalla Commissione europea alle

⁷¹ Cfr. par. 4.1.



proposte notificate per l'avvio del negoziato formale i cui esiti sono stati discussi in incontri bilaterali con ciascuna struttura dell'Autorità di gestione.

Le istruttorie condotte dal NUVAP sono state finalizzate a verificare la coerenza complessiva con l'Accordo di Partenariato per ciascun Obiettivo Strategico di Policy e a condividere con le Autorità di Gestione dei programmi le principali posizioni negoziali espresse dalla CE, nonché a dirimere le principali criticità incontrate nel percorso di dialogo.

Alcuni ambiti di programmazione sono stati oggetto di specifici approfondimenti e confronti tecnici nella fase di negoziato formale con la CE, in particolare:

- le *strategie territoriali definite nell'OP 5* – Un'Europa più vicina ai cittadini, con riferimento allo Sviluppo Urbano Sostenibile e alle Aree Interne selezionate nell'ambito della Strategia Nazionale; sono stati verificati l'appropriatezza del sistema di indicatori di realizzazione e di risultato, della selezione/concentrazione di risorse finanziarie nei settori di intervento definiti nell'Allegato I del Regolamento (UE) 2021/1060 e delle previsioni del contributo del FSE Plus che, insieme al FESR, concorre a dare risposta ai fabbisogni territoriali espressi dalle coalizioni locali. Particolare attenzione è stata prestata alla conformazione amministrativa dei territori beneficiari (es. l'utilizzo appropriato delle Aree urbane funzionali nel caso del SUS)⁷² e alla coerenza delle Aree Interne individuate nel programma con il percorso istruttorio di selezione delle aree realizzato tra il 2021 e il 2022 a seguito dell'aggiornamento della Mappatura nazionale⁷³;
- *cultura e turismo*, come inquadrati dal punto di vista strategico e operativo in OP1 (rafforzamento della competitività dei settori culturali e creativi e del settore turistico), in OP2 (sostegno alla transizione verde negli stessi settori e protezione dai rischi), in OP4 – obiettivo specifico 4.6 (sostegno a iniziative di valorizzazione per l'inclusione e l'innovazione sociale), in OP5 (attraverso componenti tematiche nell'ambito delle strategie territoriali integrate); è stata verificata principalmente la coerenza delle previsioni dei Programmi per il nuovo obiettivo specifico 4.6 con le disposizioni regolamentari 2021-2027 e con la conseguente declinazione dell'Accordo di Partenariato che indirizzano verso l'ampliamento della partecipazione culturale di cittadini, imprese e comunità, l'aumento delle pratiche di cittadinanza attiva e di percorsi di integrazione sociale che possono generare opportunità lavorative di qualità.

Una specifica istruttoria tecnica di interesse di tutti i Programmi – Nazionali e Regionali – è stata condotta dal NUVAP nella primavera del 2022 a fronte della richiesta della Commissione europea, nel corso del negoziato bilaterale sul contenuto dei Programmi cofinanziati dal FESR, di chiarire l'intenzione di avvalersi della opportunità offerta dall'articolo 65 – Stabilità delle operazioni – del

⁷² Cfr. anche paragrafo 2.8.

⁷³ Cfr. anche paragrafo 4.3.



Regolamento di Disposizioni Comuni che consente di ridurre da cinque a tre anni il termine fino al quale le PMI beneficiarie di incentivi a valere su fondi europei sono obbligate a mantenere gli investimenti realizzati o i posti di lavoro creati attraverso il finanziamento, pena l'obbligo per lo Stato Membro di restituire il contributo offerto dai fondi a tali operazioni.

L'istruttoria ha permesso al DPCoe di fornire indicazioni nazionali a tutti i gestori di programmi consentendo la possibilità di abbreviare tale termine per i vantaggi di ordine amministrativo-burocratico (alleggerimento degli oneri amministrativi, riduzione dei contenziosi e maggiore certezza al rapporto tra amministrazione e imprese) ed economico (l'incentivazione delle imprese comporta l'accettazione del rischio connesso al loro operare in un sistema di mercato concorrenziale i cui risultati vanno valutati a livello aggregato pur in presenza di inevitabili "fallimenti" fra le iniziative finanziate, non scoraggiando gli investimenti più innovativi delle imprese di più piccola dimensione).

4.3 Mappatura aggiornata delle Aree Interne e selezione delle Aree da sostenere nel 2021-2027

A febbraio 2022 è stato pubblicato l'aggiornamento della Mappa delle Aree Interne (di seguito anche Mappa AI 2020), parte integrante dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, che vi fa riferimento in particolare quale strumento di ausilio all'individuazione di nuove Aree di progetto da sostenere unitamente all'osservazione di altri indicatori demografici e di condizione socioeconomica e strutturale dei territori⁷⁴. La Mappa AI 2020 è il risultato di un intenso lavoro metodologico, di analisi e di consolidamento statistico, valevole per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Le attività tecniche di aggiornamento della Mappa sono state realizzate dall'Istat nell'ambito del Progetto sulla misurazione statistica territoriale a valere sul PON GOV 2014-2020, con il supporto metodologico del NUVAP e del NUVEC⁷⁵. I lavori sono stati avviati nel febbraio 2020 e hanno richiesto un graduale e progressivo affinamento conclusosi con un confronto tecnico con le Regioni dal quale è scaturita un'ulteriore attività di correzione di alcuni dati relativi alla collocazione dei servizi.

⁷⁴ La Mappa AI 2020 è pubblicata in formato aperto sul sito del DPCoe; allo stesso link è disponibile la Nota tecnica del NUVAP in cui sono descritti gli approfondimenti su percorso, strumenti, metodi e fonti utilizzati per l'aggiornamento (<https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/lavori-preparatori-snai-2021-2027/mappa-aree-interne-2020/>).

⁷⁵ A valle del rilascio della Mappa AI 2020, l'Istat ha pubblicato, oltre alla classificazione dei comuni secondo la geografia delle Aree interne, una Statistica focus *La geografia delle Aree interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze*, corredata di nota metodologica, tavole statistiche e cartogrammi (<https://www.istat.it/it/archivio/273176>).



La Mappa AI 2020 mantiene la medesima tecnica identificativa dei Poli/Poli intercomunali in relazione alla presenza/assenza dei servizi di salute, istruzione, mobilità⁷⁶ adottata nella Mappa AI 2014 e fa riferimento all'insieme dei Comuni italiani ai confini del settembre 2020 (7.903 Comuni) e alla popolazione presente in tali Comuni come da censimento permanente Istat al 2020.

La disponibilità della Mappa AI 2020 aggiornata ha consentito di realizzare nel corso del 2022 le istruttorie tecniche per la selezione delle nuove Aree di progetto 2021-2027 nell'ambito della Strategia Nazionale Aree Interne. La procedura seguita per identificare le nuove Aree è descritta nel *Documento metodologico Criteri per la Selezione delle Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021-2020*⁷⁷. Sinteticamente, il processo ha previsto la presentazione da parte di ciascuna Regione/Provincia autonoma di un dossier di candidatura su cui un gruppo tecnico centrale (formato dall'ufficio dedicato del DPCoe, con la collaborazione del CREA, il sostegno del Formez e il coordinamento tecnico del NUVAP) ha condotto istruttorie puntuali sulle nuove Aree di progetto proposte e su quelle confermate del ciclo di programmazione 2014-2020 che in alcuni casi, su richiesta dei territori, sono state marginalmente ripериметrate. A conclusione del percorso istruttorio, per ogni Regione/Provincia autonoma è stato predisposto un Rapporto finale per la Selezione delle Aree Interne pubblicato sul sito istituzionale del DPCoe⁷⁸.

Si è trattato di un'importante attività istruttoria, che ha visto il gruppo tecnico centrale lavorare insieme alle Regioni e alle Province autonome in tempi molto rapidi, analizzando mappe, indicatori e registrando le intenzionalità dei territori (rispetto al periodo precedente, la selezione delle Aree è avvenuta senza missioni di campo e la relazione con i territori è stata esercitata dalle Regioni).

⁷⁶ Metodologicamente l'aggiornamento della Mappa avviene in due fasi distinte:

- a) l'individuazione dei Comuni con le caratteristiche di "Centri di offerta di servizi" (o Poli). Al riguardo, è considerato 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, un istituto tecnico e 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.
- b) la classificazione della restante parte del territorio, al livello comunale, in fasce di distanza dai Poli.

⁷⁷ Il documento completo è disponibile al seguente link: <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/lavori-preparatori-snai-2021-2027/>. In sintesi, per ogni area candidata, come pure per tutte le aree di cui la Regione/Provincia autonoma ha richiesto la ripериметrazione, il NUVAP ha verificato la coerenza delle caratteristiche dell'Area proposta con i criteri predefiniti:

- prevalenza nell'area proposta di Comuni periferici e ultraperiferici, come individuati nella Mappa AI 2020;
- esistenza un'identità storico-sociale e/o di un sistema geomorfologico (valle, ecc.) definiti e riconoscibili;
- difficoltà sul piano demografico, con rischi sistemici di spopolamento;
- organizzazione dei servizi essenziali (es.: frammentazione dei plessi scolastici, inadeguata organizzazione della sanità territoriale, natura particolarmente interna dell'area, ecc.);
- volontà e attitudine delle amministrazioni locali a lavorare insieme e perseguire un obiettivo di associazionismo.

⁷⁸ <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/documentazione-strategica-regioni/>



Inoltre, nell'ambito dell'attività istruttoria a supporto della definizione dei Programmi 2021-2027, è stato svolto un attento lavoro di indirizzo e presidio per assicurare che le nuove Aree fossero ricomprese nei Programmi Regionali del nuovo ciclo e che disponessero di adeguate risorse.

Il processo per la selezione delle nuove Aree si è concluso con la riunione del Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI) del 29 settembre 2022, nel corso della quale vi è stata la finale presa d'atto da parte del CTAI della selezione delle Aree del ciclo di programmazione 2021-2027. Queste ultime includono:

- le 56 nuove Aree 2021-2027, che complessivamente coinvolgono 764 Comuni (dato al 2020), e in cui risiede una popolazione pari a 2.056.139 abitanti;
- le 37 Aree identificate nel 2014-2020 che sono state confermate senza alcuna variazione del perimetro iniziale: si tratta di 549 Comuni in cui risiede una popolazione pari a 977.279 abitanti;
- le 30 Aree identificate nel 2014-2020 che presentano un nuovo perimetro rispetto alla configurazione originaria a seguito dell'annessione e/o esclusione di comuni: in questo caso si tratta di 556 Comuni in cui risiede una popolazione pari a 1.324.220 abitanti;
- il "progetto speciale Isole Minori" che coinvolge i 35 Comuni sui quali insistono le Isole, con una popolazione totale di 213.093 abitanti.

Complessivamente si tratta quindi di 124 Aree di progetto, che coinvolgono 1.904 Comuni, in cui vivono 4.570.731 abitanti.

4.4 Verifica del rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse PNRR allocabili territorialmente

L'obiettivo della coesione territoriale è perseguito nel PNRR, oltre che con misure dedicate nella missione 5-Inclusione e coesione, anche attraverso l'impegno a destinare ai territori del Mezzogiorno almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente dell'intero Piano. La norma di riferimento⁷⁹ pone tale impegno in capo alle Amministrazioni centrali titolari di interventi⁸⁰ e ne affida la verifica al DPCoe. Nel 2021 è stato pertanto costituito presso il NUVAP un Gruppo di lavoro dedicato (di cui si è già dato conto nella Relazione dello scorso anno) con il compito di realizzare l'attività di verifica con cadenza semestrale. Nel corso del 2022 il Gruppo ha prodotto due Relazioni, relative alla situazione al 31 gennaio e al 30 giugno, e ha avviato le attività per la

⁷⁹ Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, articolo 2, comma 6 bis, introdotto in sede di conversione della legge 29 luglio 2021, n. 108.

⁸⁰ Come indicato in allegato al DM del Ministro dell'Economia del 6 agosto 2021 recante "Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione" in GU, serie generale n.229 del 24 settembre 2021.



Relazione relativa alla situazione al 31 dicembre, che è stata completata nei primi mesi del 2023. Le Relazioni sono pubblicate sul sito del DPCCoe⁸¹.

La verifica riguarda innanzitutto le risorse collegate alle misure del PNRR approvato in sede UE ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241, ma è estesa anche alle misure del *Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza* - istituito dal DL 6 maggio 2021, n. 59, nel seguito Piano Nazionale Complementare (PNC).

La verifica si basa su fonti informative di diversa natura, in parte atti formali (atti di riparto, avvisi per la selezione di progetti) e in parte documenti istruttori o anche stime e proiezioni delle Amministrazioni titolari e considera come unità minima di osservazione la singola procedura che dà attuazione, in tutto o in parte, alle misure del PNRR e del PNC. L'analisi riguarda solo le misure con destinazione territoriale (escludendo interventi che presentano natura trasversale o valenza nazionale, cosiddette "azioni di sistema"), e comprende sia quelle attivate sia quelle non ancora attivate. I dati presenti nel sistema di monitoraggio ReGiS⁸² solo in parte possono essere utilizzati quale base informativa per l'attività di verifica della quota Mezzogiorno del PNRR, in ragione dello stato di attuazione delle misure (in parte ancora non attivate e quindi non ancora monitorate in ReGiS), ma anche per alcune caratteristiche dei dati di monitoraggio che, anche in una fase di attuazione più avanzata, potrebbero non consentire per tutti i progetti la localizzazione puntuale dei beneficiari delle risorse. Per la verifica della quota Mezzogiorno, il NUVAP utilizza pertanto un proprio sistema dedicato che, a partire dai dati raccolti presso le Amministrazioni titolari attraverso una intensa interlocuzione, aggiorna semestralmente lo stato di attivazione delle misure PNRR e PNC a livello di singola procedura, registra la destinazione territoriale delle risorse e le disposizioni circa il rispetto della clausola territoriale, raccoglie altre informazioni utili per effettuare valutazioni in merito alla tenuta della quota Mezzogiorno⁸³.

Ad esito dell'ultima verifica condotta, al 31 dicembre 2022 le risorse PNRR destinate al Mezzogiorno sono state quantificate in circa 75,1 miliardi, pari al 41 per cento del totale delle risorse PNRR con destinazione territoriale (183,3 miliardi dei 191,5 totali del PNRR). Se si considera anche il PNC, l'importo complessivo delle risorse destinate al Mezzogiorno aumenta a 86,9 miliardi, pari al 41,1 per cento del totale delle risorse PNRR e PNC territorializzabili (211,5 miliardi dei 222,1 totali). A

⁸¹ Le Relazioni disponibili sono consultabili al seguente link:

<https://politichecoesione.governo.it/it/documenti/documentazione-su-iniziative-piani-e-programmi/relazioni-su-clausola-40-mezzogiorno-pnrr/>

⁸² Il sistema ReGiS – come previsto dalla Legge di Bilancio 2021 e dal DPCM 15 settembre 2021 – rappresenta la modalità attraverso cui le Amministrazioni centrali e territoriali, gli uffici e le strutture coinvolte nell'attuazione adempiono agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. Il sistema ReGiS non monitora le misure e i progetti finanziati nel PNC.

⁸³ Per approfondimenti sulla metodologia si rimanda alle Relazioni pubblicate.



livello complessivo il vincolo di destinazione territoriale risulta pertanto soddisfatto, pur con differenziazioni tra Amministrazioni di cui si dà conto nelle Relazioni.

Considerate le modalità di quantificazione della quota Mezzogiorno, che si basano in parte anche su stime per procedure non ancora attivate o dati di riparto per procedure che non hanno ancora individuato progetti, si deve contemplare il rischio che la riserva di risorse destinata al Mezzogiorno, anche nelle Amministrazioni più virtuose, non incontri poi una progettualità sufficiente ad assorbirla nei modi e tempi previsti. Per questo la verifica della quota Mezzogiorno è accompagnata da una valutazione del grado di solidità della quantificazione (che è minima quando deriva solo da stime dell'Amministrazione e cresce all'aumentare delle risorse associate a dati di progetto) e da un approfondimento sulle clausole di salvaguardia con cui alcune Amministrazioni mettono in atto modalità tese a garantire il pieno accesso dei territori del Mezzogiorno alle risorse ad essi destinate.

4.5 Istruttorie per il riparto del Fondo di perequazione infrastrutturale

La legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020)⁸⁴ ha istituito il Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI) con una dotazione finanziaria pari a 4,6 miliardi – 100 milioni per il 2022, 300 milioni per ciascun anno dal 2023 al 2027 e 500 milioni per ciascun anno dal 2028 al 2033 e senza quote di riserva per il Mezzogiorno – “al fine di assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali”. Preliminare alla perequazione è la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali per i settori di investimento contenuti nella norma.

Il successivo decreto “Infrastrutture” (DL 121/2021⁸⁵) è intervenuto semplificando la procedura prevista dalla legge di bilancio per il 2021, dando rilievo anche agli aspetti prestazionali e qualitativi delle dotazioni infrastrutturali. Viene fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali sanitarie, assistenziali e scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche così da stabilire i criteri di priorità e le azioni necessarie per il recupero dei divari territoriali, tenendo conto degli investimenti già previsti con il PNRR e il PNC. Inoltre, viene fissata entro il 31 marzo 2022 la data per la determinazione dei criteri con cui, alla luce degli esiti della ricognizione, le risorse del Fondo avrebbero dovuto essere allocate ai Ministeri competenti cui viene infine attribuita, ciascuno per gli ambiti di propria competenza, la responsabilità di individuare gli interventi da finanziare e il cronoprogramma della spesa.

Il NUVAP ha fatto parte del Tavolo tecnico inter-istituzionale istituito per dar seguito al dettato normativo. Il gruppo tecnico ha lavorato inizialmente per costruire la base dati delle infrastrutture

⁸⁴ L. 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, comma 815.

⁸⁵ DL 10 settembre 2021, n. 121 (convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156).



da cui ricavare indicatori sintetici di comparazione tra territori a livello settoriale, in grado di dare conto della dotazione fisica, della sua qualità e della sua accessibilità. La base dati raccolta fa riferimento ai dati presenti nell'Atlante statistico territoriale delle Infrastrutture dell'Istat⁸⁶, integrato con l'Annuario statistico del SSN del Ministero della Salute per i dati relativi al settore sanitario, dall'Indagine sui servizi sociali dei Comuni dell'Istat⁸⁷, dai dati del Ministero dell'Istruzione per il settore scolastico, dai dati CNIT del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT, ex MIMIT)⁸⁸, dal Censimento delle acque per uso civile dell'Istat per il settore idrico⁸⁹. Alle fonti statistiche nazionali sono stati poi aggiunti i dati appositamente messi a disposizione da Regioni e Province autonome e altri indicatori utili a qualificare gli aspetti prestazionali e qualitativi per supportare le fasi successive previste dalla norma.

L'attività è proseguita con la costruzione degli indicatori sintetici dei divari infrastrutturali tra Regioni e Province autonome per ciascun settore e sotto-settore, che sono stati successivamente corretti per tener conto dell'estensione delle superfici territoriali, della densità della popolazione e delle unità produttive. Particolare attenzione è stata posta alle aree che risentono di maggiori criticità nell'accessibilità, nei collegamenti infrastrutturali con le reti su gomma e su ferro di carattere e valenza nazionale, alle specificità territoriali (insularità, zone di montagna, aree interne) e alle aree del Mezzogiorno, in coerenza con le indicazioni normative. Durante l'anno diversi sono stati gli incontri tra il gruppo di lavoro tecnico e il tavolo politico, a cui sono stati consegnati i risultati del lavoro di metodo come base per la predisposizione del DPCM di riparto delle risorse tra settori e tra Regioni e Province autonome.

4.6 Istruttorie per l'inquadramento della programmazione FSC 2021-2027

Nel 2022 è continuato l'impegno del NUVAP nel sostegno al DPCoe nel percorso di definizione del quadro di programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027⁹⁰. Nell'estate 2022, il termine anticipato della Legislatura e del Governo pro tempore con l'avvicendamento delle

⁸⁶ Istat, "Indicatori territoriali di dotazione infrastrutturale - Atlante Statistico Territoriale delle Infrastrutture".

⁸⁷ Istat, "Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati".

⁸⁸ Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, "Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili".

⁸⁹ Istat, "Censimento delle acque per uso civile".

⁹⁰ Il Fondo che sostanzia la parte principale della politica di coesione nazionale è stato istituito dal D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42". L'art. 4 di tale decreto ha surrogato il precedente Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) nel FSC, con l'obiettivo di "dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese". Per il ciclo 2021-27 i commi 177 e 178 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2021 hanno definito le principali regole di finalizzazione e utilizzo del Fondo, confermando la destinazione privilegiata al Mezzogiorno dell'80 per cento delle disponibilità complessive.



responsabilità di policy dall'autunno hanno dato luogo a una fase di riflessione sull'indirizzo del Fondo. Nondimeno, in questo paragrafo si dà conto delle attività istruttorie in materia svolte dal NUVAP nell'anno 2022.

Nella Relazione dello scorso anno si era già riferito del documento di indirizzo programmatico sul FSC che il gruppo di lavoro NUVAP aveva completato in una prima stesura nel mese di dicembre 2021 e poi finalizzato all'inizio del 2022⁹¹, in vista dell'invio, avvenuto ad aprile, alle competenti Commissioni Parlamentari da parte del Ministro pro tempore per il Sud e la Coesione territoriale.

A seguito della finalizzazione del documento di indirizzo strategico, nella primavera del 2022 il NUVAP ha contribuito alla predisposizione di istruttorie tecniche relative al metodo di riparto delle risorse e per un possibile meccanismo per la verifica dell'efficacia dell'attuazione dei Piani di Sviluppo e Coesione da parte di Regioni e Amministrazioni Centrali.

Con riferimento al metodo di riparto del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027, il NUVAP ha aggiornato il modello per l'allocatione territoriale delle risorse fra Regioni e Province autonome. In coerenza con l'esigenza di rafforzare l'unitarietà strategica e le complementarietà nella programmazione dei fondi della politica di coesione, di fonte comunitaria e nazionale, la chiave di riparto fra regioni del Fondo Sviluppo e Coesione, nel rispetto del macro riparto territoriale stabilito per legge, si fonda sul medesimo impianto metodologico utilizzato per i fondi strutturali 2021-2027. In continuità con la metodologia adottata nei cicli precedenti, i criteri di riparto e gli indicatori selezionati permettono, infatti, di cogliere le potenzialità e i fabbisogni strutturali di intervento dei diversi territori regionali.

Nell'ambito di ciascuna macroarea, Centro-Nord e Mezzogiorno, che beneficiano rispettivamente del 20 e dell'80 per cento delle risorse FSC – le chiavi di riparto sono il risultato di un indice di dimensione che viene corretto (moltiplicandolo) con un indice che misura le condizioni di svantaggio/fabbisogno relativo delle singole Regioni e Province autonome. L'indice di dimensione è una media ponderata fra la quota regionale della popolazione residente, con peso pari al 70 per cento, e la quota della superficie regionale, con peso pari al 30 per cento. L'indice di svantaggio è una media ponderata di cinque indicatori che riflettono diverse dimensioni: benessere economico (e difficoltà/potenzialità a crescere); lavoro (difficoltà nel mercato del lavoro, in particolare per i giovani e per le donne); diritti di cittadinanza (carenze nella disponibilità di servizi essenziali diffusi e di qualità, in particolare per l'istruzione); inclusione sociale⁹². Le variabili e gli indicatori statistici,

⁹¹ La versione finale del documento ha beneficiato del confronto tecnico con una Commissione di esperti esterni istituita dal Ministro pro tempore per il Sud e la Coesione territoriale nel novembre 2021, investita del compito di valutare le proposte avanzate dai vari soggetti istituzionali interessati e di operare in coordinamento con il DPCoe.

⁹² Gli indicatori a livello regionale, di fonte ISTAT, sono i seguenti: reciproco del PIL pro-capite (valori concatenati), con peso 25%; reciproco del tasso di occupazione femminile (15-64 anni), peso 20%; quota di persone tra i 15 e i 29 anni



di fonte ufficiale Istat, sono aggiornati all'ultimo triennio disponibile⁹³ e rapportati a quelli della macroarea di riferimento, in modo da tener conto delle differenze economiche e sociali tra regioni all'interno di ciascuna area.

Quanto invece al meccanismo elaborato per la verifica dell'efficacia dell'attuazione, si tratta di una ipotesi di sistema incentivante che fissa obiettivi procedurali da raggiungere per ogni Piano nelle diverse annualità e prevede la decurtazione di risorse FSC in caso di mancato raggiungimento di tali obiettivi, misurati sulla base dei dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio⁹⁴.

Nel quadro dei lavori istruttori, il NUVAP ha anche elaborato documenti tecnici per la predisposizione di nuovi Piani (linee guida per l'analisi di contesto e format per i PSC), incluse indicazioni per la scelta degli indicatori fisici per il monitoraggio, in coerenza con quelle fornite nell'ambito dei Laboratori del SNV per i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2021-2027.

4.7 Istruttorie a supporto della definizione dei contenuti del monitoraggio coesione - PUC 2021-2027

Il Sistema nazionale di monitoraggio unitario delle politiche di coesione, gestito da RGS-IGRUE, è operativo dal ciclo 2007-2013 quale sistema di osservazione della struttura e attuazione di tutti gli strumenti programmatori delle politiche di coesione europee e nazionali.

Le informazioni descrittive e di attuazione che sono oggetto di monitoraggio a livello di progetto/operazione sono inviate al SNM da parte delle amministrazioni responsabili degli strumenti programmatici, seguendo un tracciato informativo multidimensionale unico, la cui struttura è aggiornata in occasione di ogni ciclo di programmazione, seguendo soprattutto le

che non lavorano e non frequentano alcun corso di istruzione o di formazione (NEET), con peso 20%; percentuale giovani in età 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi, con peso 10%; percentuale persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, con peso 25%. Per le regioni del Centro-Nord l'indice di svantaggio è elevato al quadrato, al fine di orientare in maggior misura gli interventi verso i territori con più elevati fabbisogni relativi. Per tener conto del passaggio di due regioni del Centro-Nord (Marche e Umbria) dalla categoria "più sviluppate" a quella "in transizione", alle quote ottenute con il metodo descritto si è applicato, per ciascuna delle due regioni, un aumento di 0,5 punti percentuali.

⁹³ Nel primo semestre 2022, gli ultimi dati regionali disponibili si riferivano al periodo 2018-2020. Il tasso di occupazione femminile è invece calcolato per il periodo 2019-2021, recependo il nuovo Regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁹⁴ Gli obiettivi individuati sono riferiti ad alcuni step tipici del ciclo di attuazione del Piano (attivazione delle procedure di individuazione dei progetti, individuazione dei progetti, approvazione della progettazione, conseguimento delle obbligazioni giuridicamente vincolanti) e misurati in termini di valore finanziario dell'insieme delle procedure o dei progetti del PSC che hanno raggiunto la corrispondente fase procedurale. L'utilizzo dei dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio per la verifica e la determinazione di eventuali sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi rappresenta uno stimolo per una tempestiva e accurata alimentazione del sistema da parte delle Amministrazioni titolari e dei beneficiari.



richieste regolamentari dei fondi europei, ma considerando anche le esigenze informative delle politiche di coesione nazionali. Tale tracciato informativo è denominato Protocollo Unico di Colloquio (PUC) in quanto sostanzia la modalità con cui i molteplici e diversi Sistemi Informativi gestionali/di monitoraggio locali, cioè in uso nelle diverse amministrazioni responsabili, dialogano come sistemi mittenti con il SNM ricevente. Tutti i dati del SNM, a partire dal ciclo 2007-2013, sono pubblicati sul portale nazionale OpenCoesione.

L'aggiornamento del PUC per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 si è reso necessario principalmente per l'adeguamento alle disposizioni normative vigenti per il ciclo di programmazione europea in materia di archiviazione informatica, trasmissione dei dati alla CE e pubblica comunicazione ai sensi del Regolamento (UE) 2021/1060. Tale aggiornamento, come da prassi, avviene a partire dal PUC in essere, seguendo prima una istruttoria tecnica a cura di RGS-IGRUE e delle amministrazioni responsabili del coordinamento delle politiche di coesione, per poi proseguire il confronto con le Amministrazioni titolari di Piani e Programmi per arrivare ad un nuovo protocollo condiviso.

Il Tavolo di confronto sul Protocollo Unico di Colloquio del Sistema Nazionale di Monitoraggio 2021-2027 ha avviato le proprie attività a inizio aprile 2022. Il Tavolo, presieduto da MEF-RGS-IGRUE, si è quindi riunito con cadenza settimanale fino a inizio novembre 2022. Il 30 novembre 2022 è stata organizzata da IGRUE una prima presentazione alle diverse Amministrazioni titolari di Piani e Programmi delle politiche di coesione per il ciclo 2021-2027 per illustrare le principali novità rispetto al tracciato in essere per il ciclo 2014-2020.

Il Tavolo ha visto la partecipazione costante di referenti DP-Coe-NUVAP, affiancati da esperti del *team* OpenCoesione, e di rappresentanti ACT nell'esame delle diverse questioni rilevanti per l'aggiornamento del PUC su cui IGRUE è stata affiancata dai tecnici di SOGEI incaricati dello sviluppo del Sistema nazionale di monitoraggio 2021-2027. Su alcuni specifici temi di confronto, il Tavolo ha visto la partecipazione anche di altre Amministrazioni come ad esempio ANPAL, ANAC, DIPE-Struttura responsabile CUP, coordinamento AdG dei Programmi di Cooperazione Territoriale Europea (CTE).

Il NUVAP ha accompagnato l'intera istruttoria tecnica fornendo indicazioni interpretative sugli adeguamenti di matrice europea sugli ambiti di diretta competenza tecnica (p. es. la gestione degli indicatori) nonché dando impulso ad ulteriori adeguamenti sulla base delle lezioni apprese dall'esperienza dei cicli di programmazione precedenti, con particolare riferimento agli aspetti non coperti da regolamentazione europea riguardanti la programmazione nazionale. In particolare, il contributo NUVAP al confronto del tavolo PUC 21-27 ha riguardato, con istruttorie presentate al Tavolo e note dedicate, i seguenti aspetti tecnici:

- gestione dell'anagrafica dei soggetti con interoperabilità con altre banche dati pubbliche al fine di garantire univocità di riferimenti;



- indicatori calcolati direttamente dal Sistema di Monitoraggio con diversi livelli di aggregazione (es. Programma, Asse, ecc.) per soddisfare le relative previsioni regolamentari sull'uso di indicatori nei Programmi;
- tracciamento e gestione dei progetti eventualmente duplicati in trasmissione al SNM tra diversi ambiti di programmazione (i c.d. "progetti sponda") al fine di preservare l'univocità dei progetti monitorati;
- interoperabilità con Banca dati ANAC per l'acquisizione dell'iter procedurale di progetto e identificazione univoca delle fasi realizzate, in prospettiva anche per calcolo conseguimento di Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti (OGV);
- trattamento dei progetti appartenenti anche al PNRR (caso rilevante soprattutto per il FSC);
- rafforzamento del monitoraggio delle Procedure di selezione dei progetti (cd. "Procedure di attivazione") al fine di ottenere un quadro informativo esauriente delle attività dei Programmi anche prima dell'inserimento in monitoraggio del singolo progetto/operazione monitorato/a;
- geolocalizzazione dei progetti e regole per limitare l'uso di localizzazioni generiche (es. "ambito nazionale") che non consentono di determinare con la necessaria precisione la localizzazione dei progetti e le relative risorse per area territoriale.

4.8 Istruttorie e attività per la comunicazione delle politiche di coesione 2021-2027: progettazione del logo unico e indicatori dedicati

Il contesto normativo europeo riferito alla comunicazione della politica di coesione si è gradualmente evoluto nel corso dei diversi periodi di programmazione, passando da semplici obblighi di pubblicità a indicazioni più dettagliate di comunicazione, trasparenza e visibilità. Il Regolamento (UE) n. 1060 del 2021 (artt. 46-50) riconosce la comunicazione come una funzione strategica dei Programmi, ne stabilisce i requisiti minimi e prevede l'individuazione di un Responsabile unico per la comunicazione 2021-2027. Per l'Italia, come indicato nell'Accordo di Partenariato, il Responsabile unico è nominato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri in virtù del coordinamento dell'iniziativa OpenCoesione, che riveste il ruolo di portale unico nazionale anche per il nuovo ciclo di programmazione⁹⁵. A maggio 2022, il DPCoe ha individuato il Responsabile unico nell'ambito del NUVAP, le cui principali attività hanno riguardato in corso d'anno:

- l'introduzione del logo unico nazionale per identificare tutti gli investimenti della politica di coesione volti a ridurre le disparità territoriali;

⁹⁵ Nella sezione dedicata alla comunicazione 2021-2027 del portale unico nazionale OpenCoesione (opencoesione.gov.it/it/comunicazione_2021_2027/) vengono resi disponibili tutti i materiali elaborati a livello nazionale per il coordinamento unitario della comunicazione



- la definizione di un set di indicatori comuni per misurare l'efficacia delle azioni di comunicazione per il ciclo 2021-2027.

Il logo unico nazionale "CoesioneItalia" è stato elaborato in collaborazione con le reti nazionali dei comunicatori tenendo conto delle indicazioni europee per incoraggiare la costruzione di un percorso di riconoscibilità armonica e unitaria degli investimenti del ciclo 2021-2027, anche per generare migliori impatti sulla visibilità dei risultati che quotidianamente entrano nella vita delle comunità e dei cittadini. Si tratta di un'unica identità visiva, di facile e immediata riconoscibilità da utilizzare per le iniziative di comunicazione di tutti i 48 Programmi nazionali e regionali cofinanziati dai Fondi che rientrano nell'ambito di applicazione delle politiche di coesione dell'Accordo di partenariato 2021-2027⁹⁶ così come per Piani e Programmi sostenuti da risorse nazionali della politica di coesione, secondo specifiche e opportune declinazioni. Si tratta di una novità importante che intende facilitare l'identificazione dell'intervento della politica di coesione superandone la frammentazione identitaria che negli anni si è rivelata un punto di debolezza per la conoscenza, la promozione e la disseminazione di tale policy nei territori e tra i cittadini. Il *brand* è studiato per consentirne l'applicabilità unitaria su tutti i territori, consentendone una armonica personalizzazione da parte delle amministrazioni titolari di programma.

La definizione invece di un set minimo di indicatori comuni di realizzazione e risultato da adottare nei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali per il ciclo 2021-2027 consente di potenziare la confrontabilità delle azioni realizzate e dei dati, ponendo così le basi per futuri *benchmarking* di indicatori comuni. Sono state in particolare elaborate proposte per due indicatori comuni di *output*⁹⁷ e due indicatori di risultato⁹⁸, corredati da schede metodologiche. Si tratta di una prima selezione al fine di restituire le tre principali dimensioni di analisi nella comunicazione della politica di coesione: conoscenza, reputazione e coinvolgimento.

⁹⁶ Fanno eccezione i Programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea cui si applica un logo unico definito a livello europeo

⁹⁷ Si tratta dell'indicatore *ISOCOM_1IT - Iniziative e prodotti di comunicazione, informazione e visibilità realizzati* e dell'indicatore *ISOCOM_2IT - Campagne di comunicazione integrate*.

⁹⁸ Si tratta dell'indicatore *ISRCOM_1IT - Grado di interazione con i contenuti digitali del Programma* e dell'indicatore *ISRCOM 2IT - Grado di conoscenza della politica di coesione*



5 SOSTEGNO TECNICO ALLE POLITICHE DI COESIONE 2014-2020

5.1 Istruttorie per la prima Relazione sullo stato di attuazione dei Piani Sviluppo e Coesione (ex art. 44 DL 34/2019 e smi) e per la verifica delle OGV

Successivamente all'approvazione dei singoli PSC, avvenuta da parte del CIPESS a partire dall'adozione della Delibera quadro n. 2/2021, nel corso del 2022 il NUVAP ha supportato il DPCoe nella predisposizione della *Prima relazione annuale sull'andamento degli interventi dei Piani Sviluppo e Coesione* ai sensi dell'art.44 del DL 34/2019 e s.m.i., comma 15 lettera b., nonché nell'impostazione metodologica del processo di verifica del conseguimento delle Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti per gli interventi delle sezioni ordinarie, disposto dall'art. 44, comma 7bis del DL 34/2019 e s.m.i., come da ultimo modificato dal DL 50/2022.

Relazione annuale 2021 sull'andamento dei PSC

La prima relazione è stata redatta dal NUVAP in collaborazione con il NUVEC dell'Agenzia per la Coesione Territoriale tra marzo e aprile 2022. Il documento ricostruisce l'avanzamento delle attività amministrative svolte dalle amministrazioni titolari nel corso del 2021 relativamente a:

- approvazione e integrazione dei singoli PSC da parte del CIPESS nel corso del 2021;
- quadro dell'articolazione programmatica dei PSC, per un valore complessivo di 82,5 miliardi di euro alla prima approvazione dei PSC, articolati per sezione ordinaria e sezioni speciali volte al contrasto dell'emergenza Covid-19;
- adempimenti amministrativi previsti per il 2021 a seguito della delibera CIPESS n. 2/2021, tra cui l'adozione delle linee guida per i Sistemi di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co), la costituzione dei Comitati di Sorveglianza, la delibera CIPESS n. 86/2021 in materia di trasferimenti finanziari;
- disposizioni sul monitoraggio dei PSC e stato dell'arte sulla migrazione dei dati per i cicli 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020.

La relazione contiene la ricostruzione dello stato di attuazione della sezione ordinaria dei PSC al 31/12/2021, per un valore complessivo di 76 miliardi di euro alla prima approvazione dei PSC, e verifica sull'eventuale residua differenza tra le risorse confermate nei PSC in prima approvazione e il valore dei progetti e delle procedure validati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio, come previsto dalla Delibera CIPESS n. 2/2021, lettera C. Nelle more della migrazione dei dati dai programmi d'origine ai nuovi PSC nel SNM, tale ricostruzione è stata effettuata mediante la riorganizzazione dei dati associati ai diversi programmi nelle banche dati originariamente previste. A corredo della relazione è stato reso disponibile, per ciascun PSC, l'insieme di tavole che consente l'analisi dello stato di avanzamento finanziario per area tematica, ciclo di provenienza e macroarea territoriale.

La relazione fornisce, infine, una valutazione preliminare circa il potenziale conseguimento delle obbligazioni giuridicamente vincolanti della sezione ordinaria dei PSC, alla scadenza del 31/12/2022,



e delinea un percorso di azioni condivise tra DPCoE, ACT e RGS-IGRUE per la riduzione del rischio di mancato conseguimento.

La suddetta relazione è stata oggetto di informativa al CIPESS.

Verifica obbligazioni giuridicamente vincolanti al 31/12/2022

Le disposizioni in essere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione stabiliscono alcune scadenze per il conseguimento dell'obbligazione giuridicamente vincolante per i progetti finanziati, con la previsione di revoca del finanziamento nel caso di mancata ottemperanza.

Sebbene le scadenze previste per le OGV siano diverse, la più rilevante in termini di risorse coinvolte è quella disposta dall'art. 44, comma 7bis del DL 34/2019 e s.m.i. che fa riferimento al 31/12/2022 per i progetti FSC ricompresi nei Piani di sviluppo e coesione. In relazione a tale scadenza, l'art. 56 del DL 50/2022 ha previsto alcune salvaguardie, assolute o vincolate alla ridefinizione dei cronoprogrammi attuativi, nel caso di specifiche fattispecie progettuali.

Il NUVAP ha contribuito alla definizione dell'iter amministrativo e della metodologia per lo svolgimento della più ampia verifica al 31/12/2022 e, nello specifico, ha curato l'istruttoria per l'assegnazione delle suddette salvaguardie supportando l'identificazione degli interventi interessati a partire dai dati di attuazione finanziaria e procedurale registrati nel SNM con riferimento a:

- progetti rientranti nei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS);
- progetti nella titolarità di commissari governativi;
- progetti infrastrutturali del valore finanziario complessivo superiore a 25 milioni di euro.

Nell'ambito di tale attività il NUVAP ha inoltre supportato il DPCoE nello svolgimento del contraddittorio con le amministrazioni titolari. A tal fine è stato predisposto un *dossier* contenente la ricostruzione degli interventi potenzialmente interessati, che sono stati opportunamente riclassificati per casistiche di eleggibilità a salvaguardia e per stato di conseguimento dell'OGV, ai fini della preliminare condivisione con le Amministrazioni titolari. I dossier sono stati predisposti a partire dai dati di monitoraggio al 30/06/2022, sulla base degli elenchi di progetti censiti nelle banche dati nazionali vigenti, nelle more della completa migrazione dei dati dai programmi di origine ai PSC.

L'esito dell'istruttoria è stato sottoposto all'approvazione del CIPESS nella seduta del 27 dicembre 2022.



5.2 Sostegno al Programma Nazionale Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti

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 2012-2013 nell'ambito del Piano Azione Coesione (PAC) 2007-2013, il PNSCIA, affidato alla gestione operativa del Ministero dell'Interno, sostiene i servizi locali a favore delle categorie fragili dei bambini 0-3 anni e degli anziani non autosufficienti nella quattro regioni della ex area convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Nel novembre 2021, il NUVAP aveva elaborato la proposta tecnica e metodologica per la proroga del Programma sino al giugno 2024, approvata dal Gruppo di Azione Coesione presieduto dall'ACT e composto da DPCoe, MEF, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) e CE-DG Regio. Nel corso del 2022, la stretta collaborazione del NUVAP con l'AdG si è concentrata sul disegno, l'attuazione e la valutazione dell'azione del Programma nella sua fase conclusiva, ponendo attenzione sui territori e distretti più svantaggiati ed in difficoltà nell'erogazione dei servizi e nell'utilizzo delle risorse a loro disposizione. Specifiche attività di sostegno sono riferibili a:

- *individuazione dei Distretti/Ambiti sociali più fragili come beneficiari di Azioni di rafforzamento territoriale.* Il NUVAP ha supportato la formulazione di una griglia di criteri dedicata all'implementazione di interventi denominati Azioni di rafforzamento territoriale in territori che avessero registrato minori *performance* attuative e che non fossero riusciti a sviluppare pienamente le opportunità garantite dal Programma, con il duplice obiettivo di garantire anche in tali territori l'attivazione e il potenziamento dei Servizi di cura, e di innescare dei processi di crescita della capacità amministrativa della filiera ordinaria coinvolta (Ambiti e Comuni). In particolare, i criteri adottati per l'individuazione hanno combinato in un unico indicatore: (i) il valore della percentuale del minore utilizzo da parte degli Ambiti/Distretti delle risorse del PAC-PNSCIA complessivamente assegnate; e (ii) il valore della maggiore distanza della percentuale di presa in carico rispetto al valore medio nazionale. I territori individuati come beneficiari delle Azioni di rafforzamento territoriale, per accedere alle risorse per i servizi, hanno contestualmente intrapreso attività di capacitazione amministrativa offerte dal Programma nell'ottica di un rafforzamento della loro capacità di programmare, spendere e rendicontare le risorse per l'erogazione dei servizi ai cittadini;
- *valutazione ex post del programma.* In collaborazione con l'AdG è stata impostata una valutazione sull'esperienza complessiva e sull'interazione del Programma con il sistema locale dei servizi, che apporterebbe utili elementi conoscitivi anche per sostenere l'operatività dei significativi interventi strutturali previsti in questi ambiti dal PNRR, nonché da altri interventi sui Programmi coesione e strumenti ordinari. La scheda di valutazione, pur finalizzata come



proposta tecnica approvata (nel novembre del 2022), non è però stata avviata perché il tempo di ricerca necessario non risultava compatibile con la data di conclusione del progetto di supporto SI.VALUTA prevista per settembre 2023. Per il suo rilievo, anche per l'azione del PNRR, detta valutazione – dunque già completa di disegno di ricerca e di dettagliati profili professionali per gli esperti settoriali da coinvolgere – potrebbe essere lanciata in un possibile e rinnovato progetto di supporto alla valutazione nel Programma Nazionale Capacità per la Coesione 2021-2027.

5.3 Zone Economiche Speciali e Zone Logistiche Semplificate

Nel 2022 tutte le Zone Economiche Speciali del Mezzogiorno risultavano istituite, anche a seguito delle istruttorie condotte dal NUVAP per conto del DPCoe in merito ai Piani di Sviluppo Strategico (PSS) presentati da ciascuna Amministrazione regionale.

L'attività del NUVAP in quest'ambito è pertanto stata circoscritta al supporto al Dipartimento con riguardo all'istituzione di alcune Zone Logistiche Semplificate (ZLS), e al merito di alcune questioni riguardanti la loro perimetrazione in relazione alle altre aree regionali beneficiarie di aiuti a finalità regionale.

Con riguardo alle istruttorie ZLS, l'attività del NUVAP si è dunque concentrata su:

- la conclusione dell'istruttoria della proposta definitiva di Piano di Sviluppo Strategico ZLS della Regione Veneto, già oggetto di confronto tecnico nel corso del 2021, e che ha riguardato tanto la conformità generale dei contenuti del Piano rispetto a quanto previsto dal Regolamento del DPCM 12/2018 quanto la sua efficace, concreta e utile contestualizzazione nelle strategie di sviluppo economico, di sostenibilità ambientale e di specializzazione produttiva della Regione;
- l'avvio e la conclusione dell'istruttoria della proposta di PSS formulata dalla Regione Emilia Romagna costituita da aree non territorialmente contigue localizzate in 28 Comuni del territorio emiliano-romagnolo per un'estensione complessiva di 4.563 ettari;
- il proseguimento dell'attività di supporto tecnico avviata, su richiesta delle Regioni, in merito all'impostazione strategica, alla perimetrazione territoriale ed alla governance di possibili ZLS in Friuli Venezia Giulia e Lombardia.



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

I principi per il riequilibrio territoriale, contenuti nell'articolo 7-bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243⁹⁹ sono diretti a sostenere l'efficacia delle azioni inerenti alla rimozione o riduzione del *gap* infrastrutturale sul territorio nazionale. La misura è orientata ad aumentare il livello delle risorse ordinarie in conto capitale delle Amministrazioni centrali da destinare alle regioni del Mezzogiorno la cui incidenza sull'omologo totale di spesa si intende riportare in linea con quella della popolazione di riferimento in quei territori.

In particolare, è responsabilità di ciascuna Amministrazione selezionare tra i propri programmi di spesa in conto capitale gli stanziamenti soggetti al vincolo di destinazione territoriale. Si tratta della spesa che: i) non abbia criteri o indicatori di attribuzione individuati dalla normativa di riferimento dei singoli programmi o adottati in conformità alla stessa dalle amministrazioni titolari dei programmi di spesa, ovvero oggetto di intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, già individuati antecedentemente alla data del 1° gennaio 2020; ii) non sia finalizzata alla gestione di situazioni di emergenza e al soddisfacimento di esigenze inerenti la difesa; iii) sia senza esplicita identificazione, a livello di norma primaria, dei territori beneficiari. Tale selezione deve essere inviata al Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR entro il 30 giugno di ogni anno.

Nel corso del 2022 il NUVAP ha prodotto una serie di documenti e note di analisi per il DPCoe relativamente agli esiti relativi al primo anno di applicazione del Dpcm 21 gennaio 2021 emanato ai sensi dell'articolo 7-bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, e della pertinente circolare del 5 agosto 2021.

In particolare, l'attività del NUVAP si è concentrata in una nota che potesse fornire, ove ritenuto utile, spunti per redigere la relazione prevista dall'articolo 7-bis, comma 3, del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, nel quale si dispone che "Il Ministro per il Sud e la coesione territoriale presenta annualmente alle Camere una relazione sull'attuazione di quanto previsto dal presente articolo, con l'indicazione delle idonee misure correttive eventualmente necessarie".

Dopo aver ricostruito sinteticamente le complesse vicende relative alla norma primaria, sono state fornite, sia per la fase "ascendente" che "discendente", informazioni descrittive e quantitative in merito alla fase di prima applicazione della norma da parte delle Amministrazioni centrali. In chiusura, sono state presentate alcune osservazioni di ordine generale e avanzate proposte alternative per introdurre un sistema ad un tempo più snello e più efficace.

⁹⁹ "Principi per il riequilibrio territoriale", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2017, n. 18.



A fine 2022, sono stati raccolti di dati relativi alle comunicazioni da parte delle Amministrazioni centrali per il secondo anno di applicazione del dettato normativo ed è stata redatta una seconda nota descrittiva sullo stato dell'arte attuativo e le relative criticità riscontrate, a beneficio del DPCoe.

5.5 Istruttorie su candidature progettuali per le riforme strutturali CE

Nel 2020 il programma *Structural Reform Support Programme (SRSP)*¹⁰⁰, istituito presso il Segretariato Generale della CE nel 2015, è stato avvicendato da una nuova *facility* di supporto tecnico (il *Technical Support Instrument, TSI*)¹⁰¹. Il nuovo strumento – come il suo predecessore SRSP – agisce in coerenza con gli indirizzi stabiliti nel semestre europeo, offrendo supporto per l'attuazione delle c.d. *Country Specific Recommendations*¹⁰². 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 tecnica devono presentare entro il 31 ottobre di ogni anno apposite richieste identificando ambito d'intervento, priorità e risultati attesi; le proposte vengono valutate dalla DG Reform sulla base dell'urgenza, dell'ampiezza e della rilevanza dei fabbisogni e della capacità tecnico-amministrativa vantata dal proponente nel settore.

Al 31 ottobre 2022, data di scadenza dell'edizione 2023 del programma TSI, sono pervenute al DPCoe, in qualità di punto di contatto nazionale per il programma, 27 progetti provenienti da 17 amministrazioni (incluse agenzie governative). Il punto di contatto nazionale ha provveduto ad inviare tutti i progetti pervenuti (eccetto 1 progetto *Multi-country* che è stato caricato direttamente dall'Autorità della Finlandia), entro la scadenza alla DG Reform tramite la piattaforma senza indicazioni di priorità. In base a quanto concordato con la DG Reform e come già avvenuto nella scorsa edizione del programma, l'Autorità politica di coordinamento ha poi valutato le proposte pervenute e proposto alla Commissione un ordine di priorità.

Per ottemperare a questa obbligazione e per favorire la valutazione finale di priorità da assegnare alle proposte da parte del Ministro in qualità di Autorità di coordinamento del programma, il DPCoe ha trasmesso gli esiti di alcune valutazioni tecniche effettuate con il supporto del NUVAP finalizzate a favorire ordinamento di merito dei progetti pervenuti.

Come negli anni precedenti, il NUVAP ha affiancato il DPCoe nella pre-istruttoria basata su una prima analisi dell'ammissibilità delle proposte e la verifica della loro qualità progettuale e della

¹⁰⁰ https://reform-support.ec.europa.eu/index_en

¹⁰¹ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en

¹⁰² 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 c.d. "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 finanziati a valere sulla RRF.



coerenza con le priorità nazionali e comunitarie. Sono state valutate in particolare la completezza, innovatività, adeguatezza e rilevanza nazionale del progetto anche in termini di durata e costo stimato dello stesso ed evidenziata la rispondenza alle priorità *Digital, Green e Capacity building* - anche attraverso l'indicazione dell'eventuale appartenenza ad un progetto *flagship, multi-country* o di assistenza all'implementazione del PNRR.

Sulla base delle valutazioni effettuate sono stati individuati 7 progetti con livello di priorità "Alta", 15 progetti di priorità "Media" e 4 progetti di priorità "Bassa". Non è stato oggetto di valutazione nazionale, in quanto si tratta di un progetto Multi-country che è stato caricato dalla Finlandia, il progetto sulle applicazioni di soluzioni di intelligenza artificiale per la sorveglianza degli abusi di mercato che coinvolge la CONSOB.



6 PARTECIPAZIONE A COMITATI E CONTRIBUTO A DOCUMENTI E SITI ISTITUZIONALI

6.1 Partecipazione al Comitato dell'OCSE per le politiche di sviluppo regionale e ai Gruppi di lavoro

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) svolge a livello internazionale un ruolo rilevante nello scambio di analisi, dati, esperienze e raccomandazioni sulle politiche pubbliche, per promuovere azioni comuni tra i 38 Paesi membri volte alla promozione di una crescita globale e sostenibile. Il DPCoe coordina, attraverso il NUVAP, la partecipazione italiana alle attività del *Regional Development Policy Committee* (RDPC) e ha detenuto la presidenza del Comitato e la vicepresidenza dei due Gruppi di lavoro dedicati alle politiche urbane e alle politiche rurali (fino al 31 dicembre 2022¹⁰³). Negli ultimi venti anni, il Comitato dell'OCSE per le Politiche di Sviluppo Regionale ha influenzato il dibattito internazionale sulle politiche regionali valorizzandone il ruolo e gli strumenti, sia nel rilanciare la crescita sia per renderla più inclusiva e resiliente¹⁰⁴.

Nel corso delle riunioni plenarie di maggio e dicembre 2022 del Comitato RDPC, l'attenzione dell'OCSE e dei Paesi membri si è focalizzata sulle implicazioni della guerra in Ucraina per l'economia mondiale, nel contesto di una ripresa ancora fragile caratterizzata dall'impatto asimmetrico della pandemia sui territori e sui gruppi sociali più vulnerabili. Il conflitto in Ucraina solleva sfide importanti e domina il nuovo Programma di attività 2022-23 approvato a giugno dal Comitato¹⁰⁵, con una enfasi ancora maggiore sui temi della sicurezza energetica, della transizione ecologica e dell'integrazione dei rifugiati. Tra le principali questioni esaminate dall'OCSE, l'analisi degli effetti della crisi energetica e dell'accelerazione dell'inflazione sull'aumento delle disuguaglianze a livello regionale e sul rallentamento della crescita, e la necessità di riequilibrare le necessarie misure temporanee per limitare l'impatto su famiglie, imprese e territori più vulnerabili mediante investimenti di medio-lungo termine in tecnologie pulite, efficienza energetica e mitigazione dei cambiamenti climatici. Con l'aumento dei prezzi dell'energia e gli effetti sulle catene globali del valore, l'obiettivo di garantire che i fabbisogni della sicurezza energetica rimangano allineati con

¹⁰³ A conclusione del quinquennio di Presidenza del Comitato RDPC del NUVAP-DPCoe è succeduto, da gennaio 2023, il rappresentante degli Stati Uniti, dell'*US Department of Commerce and Economic Development*.

¹⁰⁴ Cfr. <https://www.oecd.org/regional/>

¹⁰⁵ Il programma di lavoro del Comitato RDPC per gli anni 2022-2023 si articola in tre principali linee di attività: 1) Politiche regionali *place-based* per promuovere una ripresa sostenibile e inclusiva; 2) Resilienza delle regioni e politiche per la transizione digitale ed ecologica; 3) Governance e finanza multilivello per gestire l'impatto delle tendenze di medio-lungo periodo - quali l'invecchiamento della popolazione e le migrazioni, il cambiamento climatico, l'innovazione tecnologica - e futuri shock. Queste attività si accompagnano a un forte investimento nella produzione di statistiche e indicatori a livello territoriale, al fine di garantire quel livello di granularità necessario per la valutazione delle politiche.



quelli della transizione verso emissioni nette zero richiede, in tutti Paesi, la predisposizione di un'adeguata strumentazione di analisi dei fenomeni a livello nazionale e territoriale, e il rafforzamento dei meccanismi di governance multilivello nell'indirizzo strategico e nella gestione degli interventi¹⁰⁶. Questioni che hanno guidato anche l'agenda della riunione Ministeriale del Consiglio dell'OCSE del 9-10 giugno 2022 presieduta dall'Italia e dedicata al tema "Il futuro che vogliamo: politiche migliori per la prossima generazione e una transizione sostenibile".

La guerra in Ucraina e le necessarie soluzioni di medio-lungo termine per aiutare il popolo ucraino a ricostruire il Paese delle prossime generazioni sono temi di grande rilievo e sono stati discussi il 2 dicembre con il Segretario Generale dell'OCSE e il Viceministro per lo Sviluppo Territoriale dell'Ucraina in occasione della presentazione del rapporto "*Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*", finanziato dalla Commissione europea insieme a Lettonia, Lituania e Repubblica Slovacca¹⁰⁷. Questa importante pubblicazione racchiude un'approfondita analisi del sistema di governance multilivello e degli strumenti di sviluppo regionale per la gestione dell'emergenza e della ricostruzione del Paese ed è il frutto della lunga collaborazione, da oltre dieci anni, tra il Comitato RDPC e le autorità ucraine.

Infine, tra i temi importanti nel programma di lavoro del Comitato RDPC, l'avvio delle consultazioni tra Paesi per l'approvazione della Raccomandazione dell'OCSE sulla politica di sviluppo regionale. Essa mira a fornire un quadro strategico per il disegno e l'attuazione delle politiche di sviluppo regionale e ad arricchire strumenti di programmazione e di governance multilivello, a partire dalle politiche di coesione¹⁰⁸. Il lavoro di definizione della Raccomandazione procederà nel 2023 attraverso un processo iterativo: alle discussioni plenarie nell'ambito del Comitato si affiancherà un gruppo consultivo informale composto da otto Paesi (tra cui l'Italia) che si riunirà regolarmente per concordare pilastri e temi strategici oggetto della Raccomandazione e per valorizzare le buone pratiche tra Paesi.

Inoltre, nel corso del 2022, il NUVAP ha affiancato il *team* OCSE e le quattro Regioni italiane coinvolte come case di studio – Campania, Liguria, Marche e Sicilia – nella revisione e finalizzazione

¹⁰⁶ Su questo tema, il rapporto dell'OCSE "*Regional Industrial Transitions to Climate Neutrality*", nell'identificare i settori manifatturieri che richiedono maggiori investimenti per la transizione verso la neutralità climatica, analizza a livello territoriale la distribuzione e le caratteristiche dell'occupazione a rischio nell'UE-27, i potenziali impatti socioeconomici per le regioni più vulnerabili e le possibili implicazioni di policy. Cfr. <https://www.oecd.org/publications/regional-industrial-transitions-to-climate-neutrality-35247cc7-en.htm>.

¹⁰⁷ Cfr. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/rebuilding-ukraine-by-reinforcing-regional-and-municipal-governance_63a6b479-en

¹⁰⁸ Il Comitato RDPC ha sviluppato la "*Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*" che ha contribuito alle discussioni in ambito G7 e G20. Inoltre, i Principi dell'OCSE sulla politica urbana e sulla politica rurale rappresentano per i Paesi una guida preziosa per le riforme e le politiche nazionali in questi campi.



dello studio *“Rethinking Regional Attractiveness in the New Global Environment”* finanziato dalla Commissione europea (DG Regio e DG Reform).

Gruppo di Lavoro OCSE sulle Politiche Rurali

Il Gruppo di lavoro dell’OCSE sulle Aree Rurali (*OECD Rural Working Party*) 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 2022 il Gruppo si è concentrato su due principali attività: i) l’analisi dell’andamento socio-economico delle aree rurali con l’avvento della crisi Covid, il conflitto in Ucraina e la crisi energetica, e il disegno di un’Agenda COP 26 per le aree rurali; ii) lo sviluppo di diversi progetti, in particolare: un progetto dedicato all’offerta dei Servizi nelle Aree Rurali, uno dedicato all’Innovazione nelle Aree Rurali e uno all’analisi del settore manifatturiero nelle aree rurali. L’Italia ha partecipato al progetto *“The future of Rural manufacturing”* sviluppando, in collaborazione con Regione Toscana, un caso sull’importanza del settore manifatturiero in due Province rurali di questa regione, Arezzo e Grosseto.

Nel 2022 il Gruppo ha organizzato la Conferenza OCSE *“Building Sustainable, Resilient and Thriving Rural Areas”* che ha avuto luogo a Cavan in Irlanda. L’Italia ha partecipato attivamente in diverse sessioni (quella dedicata alle disuguaglianze sanitarie nelle aree interne; quella dedicata ai giovani e quella dedicata alle possibilità di rigenerazione delle piccole città rurali). Alla Conferenza hanno partecipato alti rappresentanti di diversi Paesi OCSE ed è stata l’occasione per l’Irlanda di presentare la Riforma che sta perseguendo, verso una politica maggiormente integrata ed orizzontale. L’urgenza di trovare soluzioni più strutturali per il miglioramento dei servizi nelle aree interne e rurali dei Paesi OCSE e di interpretare in maniera più specifica il paradigma dell’innovazione sociale e delle attività di co-progettazione con le Comunità locali sono stati gli apprendimenti principali della Conferenza.

Gruppo di Lavoro OCSE sulle Politiche Urbane

Nel corso delle proprie riunioni semestrali e di altre iniziative, nel 2022, l’attività di analisi e dialogo di *policy* del Gruppo di Lavoro sulle Politiche Urbane (*Working Party on Urban Policy - WPURB*) si sono concentrate intorno alle seguenti tematiche principali: (i) gli effetti su città e territori dell’attuale scenario multi-crisi; (ii) le priorità per le riunioni del G7 urbano in Germania, e la preparazione di quelle in Giappone e del G20 in India nel 2023; (iii) le strategie e gli strumenti per la decarbonizzazione e l’economia circolare in realtà urbane e (iv) lo stato dell’arte e le nuove sfide per i servizi digitali e la trasformazione tecnologica nelle *smart cities*.

Tra i temi di maggiore interesse per l’Italia, su cui il NUVAP ha focalizzato il proprio contributo nei lavori svolti, si segnala quello dell’impatto nelle città dello scenario globale multi-crisi: inflazione e tassi d’interesse in crescita, costi energetici ed effetti del post-pandemia. Il confronto ha confermato che la persistenza e la durezza della crisi appare generalizzata e dunque difficile da inquadrare in



termini urbani o territoriali, e la maggioranza dei Paesi Membri non ravvede al proprio interno differenze geografiche o spaziali. Tuttavia, alcuni Paesi, in particolare quelli più estesi e del Nord Europa, ravvisano un impatto asimmetrico che penalizza territori più remoti e rurali (es. Regno Unito e Svezia) perché sofferenti per l'aumento dei costi della vita a causa dei trasporti, abitazioni più grandi e dunque più energivore, e minori livelli di reddito. In particolare, a sostegno di tale tesi, il Regno Unito ha condotto un'interessante micromappatura sulla vulnerabilità finanziaria delle famiglie nelle diverse regioni e territori, che evidenzia il persistere, nell'intera area OCSE, dell'impatto inflattivo fortemente negativo sul mercato abitativo, in particolare per i redditi medio-bassi, generato dalla combinazione di crescenti costi delle abitazioni e dei tassi d'interesse in aumento. In grande sofferenza risultano non solo i nuovi mutui, ma anche quelli contratti negli ultimi 2-3 anni. Il ventaglio delle contromisure adottate dai diversi Paesi include: misure di controllo e calmieramento degli affitti; garanzie pubbliche sui mutui; un migliore utilizzo e la ristrutturazione qualitativa del patrimonio immobiliare pubblico per uso abitativo; gli incentivi al mercato privato per aumentare l'offerta (alcune misure del Comune di Bologna menzionate come una migliore pratica); il superamento – in modo regolato e controllato sotto il profilo ambientale – del diffuso assioma dello zero-consumo-di-suolo; e infine – in particolare nelle città europee medio-grandi – una migliore gestione ed una maggiore regolamentazione pubblica del mercato privato degli affitti brevi (e dell'operato di corporations del settore, quale *airbnb*).

Sul tema delle *smart cities*, risulta prioritaria la questione – di grande interesse e attualità per l'Italia come per altri Paesi – del governo dei *big data* che alimentano l'ampliamento e l'innovazione dei servizi digitali per cittadini ed imprese, e per le istituzioni pubbliche ai fini di migliorare le proprie politiche. Più specificamente, le delicate sfide da affrontare riguardano una corretta gestione tecnologica e regolamentare in merito agli aspetti di *privacy*, sicurezza e proprietà dei dati, anche in relazione alla loro condivisione e riuso da parte dei soggetti pubblici e privati che li producono e li detengono.

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

Partecipazione a Comitati e Gruppi di lavoro

Il NUVAP partecipa stabilmente ai lavori di Comitati partenariali previsti dall'Accordo di partenariato 2014-2020, in coerenza con il mandato di orientamento per le attività di valutazione delle politiche e per la misurazione delle realizzazioni e dei risultati degli interventi (indicatori), anche assicurando il raccordo con Istat e ISPRA ai fini della fornitura dei dati di base.

In particolare prepara istruttorie di propria competenza per:



- 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 Programmi e di progetti a valere sul PON GOV 2014-2020, accanto al partenariato istituzionale ed economico e sociale;
- alcuni sotto-comitati: i) Risorse umane, che ha attivato gruppi di lavoro su inclusione sociale, povertà ed istruzione; ii) Monitoraggio e Controllo; iii) Mezzogiorno;
- i Comitati di Sorveglianza dei seguenti PON 2014-2020: Città metropolitane (AdG ACT); Cultura e sviluppo (AdG Ministero della Cultura - MIC); Ricerca e innovazione (AdG Ministero dell'Università e della Ricerca - MUR); Inclusione (AdG MLPS); Imprese e competitività e Iniziativa PMI (AdG MIMIT); Infrastrutture e reti (AdG MIT); Per la scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento (AdG Ministero dell'Istruzione e del Merito - MIM, ex MI); Legalità (AdG Ministero dell'Interno - MinINT); Governance e Capacità Istituzionale (AdG ACT).

Nell'ambito di alcuni PON, il NUVAP ha promosso la costituzione di appositi *Steering Group* delle valutazioni coordinati dalle Amministrazioni titolari e partecipati anche 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 ha partecipato agli *Steering Group* delle valutazioni del PON Imprese e Competitività, del PON Ricerca e Innovazione e del PON Cultura e Sviluppo.

Il NUVAP partecipa stabilmente anche alle Riunioni annuali di Riesame tra la Commissione europea e le Amministrazioni italiane interessate all'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei. Nel 2022 la RAR non è stata convocata nell'anno in quanto le attività sono state interamente assorbite dal confronto negoziale sull'Accordo di Partenariato e sui nuovi Programmi 2021-2027. La RAR22 si è poi svolta a marzo 2023.

Tra i gruppi di lavoro istituzionali il NUVAP partecipa, inoltre, in rappresentanza del DPCoe, ai lavori del Tavolo sulla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS) coordinato dal MASE. Nel corso del 2022 sono state sviluppate le seguenti attività:

- istruttorie preparatorie della Conferenza Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile del 21 giugno 2022 nell'ambito della revisione periodica della SNSvS 2017/2022. In tale contesto il NUVAP ha fornito gli elementi essenziali del contributo della politica di coesione agli obiettivi di sviluppo sostenibile;
- partecipazione alle attività per la presentazione ufficiale del "Piano d'Azione Nazionale per la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile" nell'ambito di un Workshop dedicato del 17 Giugno 2022. In tale contesto sono state svolte le attività istruttorie e di confronto istituzionale (Tavolo di confronto istituzionale del 25 maggio 2022) per la preparazione dei



contenuti del Workshop. Nell'ambito della sessione "Il metodo della coerenza per la programmazione e la valutazione delle politiche pubbliche" il NUVAP, ha fornito il proprio contributo su "Le politiche di coesione e la SNSvS2022".

E' proseguita, inoltre, la partecipazione del NUVAP ad altri Comitati e Gruppi di lavoro inter-istituzionali volta ad offrire contributi tecnici, connessi principalmente alle opportunità offerte dalla politica di coesione nazionale ed europea e con gli esiti delle valutazioni condotte alla i) Rete nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità di Gestione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali, ii) Rete Europea (*European Network of Environmental and Managing Authorities – ENEA-MA*)¹⁰⁹ e iii) 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 2022, il NUVAP ha fornito contributi per la predisposizione della Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, allegata al Documento di Economia e Finanza (DEF)¹¹⁰ (ai sensi dell'art. 10 della legge n. 196 del 2009, come integrata dall'art. 7 del D.lgs. n. 88 del 2011), curando l'organizzazione della base informativa sui dati di programmazione e attuazione delle politiche di coesione e redigendo i paragrafi di inquadramento generale su entità e impiego delle risorse, nonché lo specifico capitolo dedicato a misurazione, valutazione e trasparenza, dedicato 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.

Nel 2022 il NUVAP ha, inoltre, contribuito alla predisposizione della Relazione elaborata in risposta a una indagine speciale della Corte dei Conti che, come riportato nella lettera di richiesta di elementi informativi¹¹¹, è mirata a delineare ed approfondire, per il periodo temporale relativo agli anni 2019, 2020 e 2021, la governance e l'attività di gestione del Dipartimento per le politiche di coesione

¹⁰⁹ La Rete Europea delle Autorità Ambientali e di Gestione per la Politica di Coesione (ENEA-MA) riunisce, sotto il coordinamento della DG Ambiente e della DG Regio della Commissione Europea, gli esperti delle Amministrazioni centrali degli Stati Membri, le organizzazioni internazionali e le ONG ambientali per condividere problematiche ed esperienze sulle politiche ambientali programmate e realizzate nell'ambito della politica di coesione. Nel corso del 2022 il Nuvap ha partecipato ai due Incontri plenari del 8 giugno e del 9 dicembre 2022.

¹¹⁰ https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2022/DEF-2022-Allegato-Coesione.pdf

¹¹¹ Ci si riferisce alla richiesta di elementi informativi della Corte dei conti - SCEN_GES - SCCGA 0003399 del 20/12/2021.



presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e del NUVAP stesso, nonché i rapporti tra tali soggetti in relazione alle funzioni svolte nell'ambito della politica di coesione, europea e nazionale. La relazione, dopo un breve richiamo all'inquadramento su finalità e articolazione delle politiche di coesione, fornisce elementi esplicativi utili all'indagine della Corte seguendo gli elementi informativi richiesti e segnalando, con link attivi, la disponibilità dei materiali citati o delle fonti normative sui siti web istituzionali.

Infine, nel 2022 il NUVAP, come ogni anno, ha curato la redazione della "Relazione sulla partecipazione dei Nuclei alla Rete con riferimento all'anno 2021"¹¹².

6.3 Istruttorie e attività per l'aggiornamento periodico del sito del DPCOE

Il NUVAP ha coordinato il Comitato di redazione del sito del DPCoe, pubblicato online per la prima volta a novembre 2021. Si tratta di un sito istituzionale, strutturato per offrire informazioni documentali ordinate sulle politiche di coesione oltre alla rappresentazione della struttura organizzativa del Dipartimento. Al fine di evitare il più possibile la presenza *online* di dati e informazioni discordanti sui diversi ambiti di programmazione delle politiche di coesione, sul sito sono presenti frequenti rimandi ad altri siti istituzionali che hanno la responsabilità diretta di aggiornare informazioni di dettaglio¹¹³. Il sito contiene anche una ricca sezione documentale da cui è possibile accedere ad esempio alle diverse relazioni presentate al CIPESS, alle relazioni oggi allegare al DEF, così come ad analisi e valutazioni sulle politiche di coesione.

Il Comitato di redazione del sito dipartimentale si è riunito con cadenza periodica nel corso dell'anno dando indicazioni circa l'aggiornamento di pagine e sezioni, valutando l'opportunità di rivedere e/o integrare il menu di navigazione e condividendo in questa prima fase la scelta di non attivare canali social collegati alle pubblicazioni sul sito DPCoe, anche a seguito di un'analisi di *benchmarking* sulla presenza social dei diversi Dipartimenti della Presidenza e dell'esistenza di diversi account a titolarità del Ministro, dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e di OpenCoesione.

Viene inoltre effettuata un'analisi sistematica delle principali statistiche¹¹⁴ su utenti e contenuti pubblicati al fine di verificare costantemente interesse e fruibilità di quanto reso disponibile.

¹¹² La Relazione è disponibile al link seguente: <https://politichecoesione.governo.it/it/documenti/documenti-del-nucleo-di-valutazione-e-analisi-per-la-programmazione/relazione-sulla-partecipazione-alla-rete-dei-nuclei/relazione-sulla-partecipazione-rete-dei-nuclei-2021/>

¹¹³ Con particolare riferimento al portale OpenCoesione, la cui gestione tecnica è sotto la responsabilità diretta del NUVAP, sono state sviluppate modalità di allineamento automatico in tempo reale per alcuni contenuti (ad es. quadro delle risorse programmate o elenco di Piani e Programmi approvati).

¹¹⁴ Le statistiche sono rilevate da settembre 2022 con il sistema Matomo, mentre in precedenza con Google Analytics.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione

NUVAP
Nucleo di valutazione
e analisi per la programmazione



LISTA DELLE SIGLE E DEGLI ACRONIMI

ACT	Agenzia per la Coesione Territoriale
AdG	Autorità di Gestione
AI	Aree Interne
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
ANPAL	Agenzia Nazionale Politiche Attive del lavoro
AP	Accordo di Partenariato (2014-2020/2021-2027)
ASOC	A Scuola di OpenCoesione
ASSIST	Azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e del Nuclei di Valutazione
BDAP	Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche
CdS	Comitato di Sorveglianza
CIPESS	Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile
CIS	Contratti Istituzionali di Sviluppo
CREA	Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia agricola
CTAI	Comitato Tecnico Aree Interne
CTE	Cooperazione Territoriale Europea
DEF	Documento di Economia e Finanza
DIPE	Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (PCM)
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPCoe	Dipartimento per le politiche di coesione (PCM)
FESR	Fondo Europeo di sviluppo Regionale
FPI	Fondo per la Perequazione Infrastrutturale
FSC	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
FSE	Fondo Sociale Europeo (2014-2020)
FSE+	Fondo Sociale Europeo Plus (2021-2027)
ISPRA	Istituto Superiore per Protezione e la Ricerca Ambientale
MASE	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica



MIC	Ministero della Cultura
MIM	Ministero dell'Istruzione e del Merito
MIMIT	Ministero delle Imprese e del Made in Italy
MinINT	Ministero dell'Interno
MIT	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
MLPS	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
MUR	Ministero per l'Università e la Ricerca
NUVAP	Nucleo di valutazione e analisi della programmazione - DPCoe
NUVEC	Nucleo di verifica e controllo - ACT
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OGV	Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti
PAC	Piano di Azione e coesione
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
PN	Programma Nazionale 2021-2027
PNC	Piano Nazionale Complementare
PN METRO+	Programma Nazionale Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027
PNSCIA	Programma Nazionale per i Servizi di Cura per l'Infanzia e gli Anziani
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PON	Programma Operativo Nazionale 2014-2020
PON GOV	Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità istituzionale 2014-2020
PON IOG	Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani 2014-2020
PON SPAO	Programma Operativo Nazionale Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione 2014-2020
POR	Programma Operativo Regionale 2014-2020
PR	Programma Regionale 2021-2027
PRigA	Piani di Rigenerazione Amministrativa
PSC	Piani di Sviluppo e Coesione
PSS	Piani di Sviluppo Strategico
PUC	Protocollo Unico di Colloquio
RDC	Regolamento di disposizioni comuni



RDPC	<i>Regional Development Policy Committee (OCSE)</i>
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
S3	Strategie di Specializzazione Intelligente
SNAI	Strategia Nazionale per le Aree Interne
SNSvS	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile
SNV	Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione
SUS	Sviluppo Urbano Sostenibile
TIS	Technical Support Instrument
WAVES	Workshop Avanzato di Valutazione degli Effetti sullo Sviluppo
ZES	Zone Economiche Speciali
ZLS	Zone Logistiche Semplificate