



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione

NUVAP
Nucleo di valutazione
e analisi per la programmazione

RELAZIONE DI ATTIVITÀ

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione
Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione
Giugno 2018

*2015-
2017*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione

NUVAP
Nucleo di valutazione
e analisi per la programmazione



INDICE

INTRODUZIONE	1
1 VALUTAZIONE.....	5
1.1 Sistema Nazionale di Valutazione e Rete dei Nuclei.....	5
1.1.1 Coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione.....	6
1.1.2 L'azione di raccordo della Rete dei Nuclei	8
1.2 Piani delle valutazioni	10
1.2.1 Piano delle Valutazioni del Quadro Strategico Nazionale 2017-2013	10
1.2.2 Piano delle Valutazioni dell'Accordo di Partenariato 2014-2020.....	12
1.3 Analisi dei Piani delle Valutazioni dei programmi operativi 2014-2020 e Osservatorio sui processi valutativi	12
1.4 La valutazione a supporto della Cooperazione Territoriale Europea	15
1.5 Coordinamento tecnico del sistema Obiettivi di Servizio per il Mezzogiorno e sostegno al Programma Nazionale Servizi di Cura per Infanzia e Anziani	16
1.5.1 Obiettivi di Servizio	16
1.5.2 Il Programma Nazionale Servizi di Cura e gli approfondimenti sui servizi per la prima infanzia e gli anziani	18
1.6 Supporto all'attuazione del D.lgs. n. 228 del 2011	19
2 MISURAZIONE, TRASPARENZA E PROMOZIONE DI MONITORAGGIO CIVICO	22
2.1 Indicatori per le politiche di coesione.....	22
2.2 Progressi e evoluzioni dell'iniziativa OpenCoesione.....	24
2.3 Progetto "A scuola di OpenCoesione" e altre iniziative di monitoraggio civico.....	26
2.4 Open Data e trasparenza nella Pubblica Amministrazione	29
3 SOSTEGNO TECNICO ALLA PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEL CICLO 2014-2020.....	31
3.1 Supporto alla programmazione delle risorse aggiuntive assegnate all'Italia a seguito dell'aggiustamento tecnico del bilancio UE.....	31
3.1.1 Aggiustamento tecnico del bilancio comunitario	31
3.1.2 Aggiornamento del quadro finanziario dell'Accordo di Partenariato	32
3.1.3 Approfondimenti tematici a supporto della programmazione delle risorse aggiuntive	34
3.1.3.1 Interventi di solidarietà legati agli eventi sismici nell'Italia centrale	35
3.1.3.2 Accoglienza e integrazione dei migranti.....	36
3.1.3.3 Innovazione e competitività delle imprese.....	39



3.2 Supporto metodologico all'autovalutazione, monitoraggio e verifica del <i>Performance Framework</i>	40
3.3 Contributi tecnico-metodologici alla programmazione finanziaria del Fondo Sviluppo e Coesione	42
3.3.1 La programmazione FSC 2007-2013	43
3.3.2 La programmazione FSC 2014-2020	44
3.4 Strumenti finanziari: regolazione e attuazione	46
3.5 Piani di Rafforzamento Amministrativo	47
3.5.1 Primi esiti delle attività di auto-valutazione svolte dalle amministrazioni	48
3.5.2 Prime risultanze dei dati di monitoraggio dell'attuazione	48
3.6 Partecipazione ai Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi e a Comitati dell'Accordo di Partenariato	49
4 ANALISI E SOSTEGNO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE	51
4.1 Sviluppo Urbano Sostenibile	51
4.2 Strategia nazionale per le Aree Interne	54
4.3 Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente	56
4.4 Investimenti della politica di coesione per la valorizzazione degli <i>asset</i> naturali e culturali e per l'attrattività turistica	58
4.5 Agenda digitale e banda ultra-larga	59
4.6 Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	61
4.7 Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile	62
5 PARTECIPAZIONE AL DIBATTITO COMUNITARIO SUL FUTURO DELLA POLITICA DI COESIONE E ATTIVITÀ INTERNAZIONALI	64
5.1 Dati e scenari per il negoziato sulla politica di coesione 2021-2027	64
5.2 Partecipazione alle attività del Comitato OCSE per le politiche di sviluppo regionale	65
6 CONTRIBUTI A DOCUMENTI ISTITUZIONALI E PARTECIPAZIONE A COMITATI	68
6.1 Contributi a documenti istituzionali	68
6.2 Partecipazione a comitati inter-istituzionali	69
LISTA DEGLI ACRONIMI	72



INTRODUZIONE

Riassetto delle strutture nazionali di coordinamento delle politiche di coesione

A seguito delle disposizioni introdotte nell'estate del 2013 (articolo 10 del decreto-legge del 31 agosto 2013 n. 101, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 30 ottobre 2013), dalla fine del 2014 si sono via via perfezionati gli atti regolatori e di implementazione operativa che hanno modificato gli assetti istituzionali del coordinamento nazionale delle politiche di coesione in Italia. Con la finalità di qualificare le funzioni di coordinamento della programmazione e di assicurare un più efficace presidio e sostegno all'attuazione degli interventi sul territorio, al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS, attivo dal 1998, prima presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in seguito presso il Ministero dello Sviluppo Economico) sono succedute due strutture distinte: il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), con prevalenti compiti di coordinamento delle scelte programmatiche, e l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), con prevalenti compiti di sostegno alla realizzazione effettiva delle iniziative.

La riorganizzazione della *governance* ha inteso perseguire insieme collaborazione e specializzazione delle due strutture per pervenire, a regime, a una maggiore focalizzazione degli sforzi e a un maggiore sostegno dedicato ai soggetti direttamente impegnati nel disegno e attuazione degli interventi.

Istituzione, missione istituzionale e organizzazione del NUVAP

In tale contesto anche il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NTVVIP), attivo presso il DPS ed articolato nelle due Unità, di Valutazione (UVAL) e di Verifica (UVER), è stato trasformato con l'istituzione di due Nuclei¹. In particolare, all'ex UVAL è succeduto il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP), che è stato collocato

¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 19 novembre 2014, recante "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".



funzionalmente presso il DPCoe, pur mantenendo largamente la precedente missione dell'UVAL e quindi con funzioni di sostegno all'intero sistema delle politiche di coesione².

Sebbene formalmente il riassetto del NTVVIP sia avvenuto senza soluzione di continuità operativa, la riorganizzazione ha implicato una lunga transizione organizzativa. Dall'inizio del 2015 il NUVAP è stato operativo a ranghi relativamente ridotti in seguito alla cessazione degli incarichi di numerosi Componenti. Tale condizione si è protratta fino al settembre 2016 quando - a conclusione della prima procedura di reclutamento - un contingente più ampio di Componenti NUVAP (di cui una parte con pregressa esperienza presso l'UVAL) è entrato in servizio attivo presso la struttura. Una seconda procedura di reclutamento di Componenti è stata esperita nel corso del 2017. Entrambe le procedure hanno richiesto tempi più lunghi del previsto: la struttura ha quindi operato nel 2015 con 8 Componenti in servizio per l'intero anno, nel 2016 con 6 Componenti fino a marzo e con 5 fino ad agosto³. Alla data del 31 dicembre 2017 risultavano in servizio 28 Componenti (di cui 23 Esperti e 5 Dirigenti della PCM, questi ultimi con specifici incarichi individuali) rispetto ad un organico a regime di 32 unità.

Nondimeno, anche nel biennio 2015-2016 la struttura ha mantenuto operatività (anche grazie alla continuità di alcuni progetti di sostegno all'azione istituzionale dell'ex UVAL), concentrando però gli sforzi solo su alcune linee di attività, in particolare quelle cruciali per mantenere il presidio sulle questioni più legate ai temi caratterizzanti la missione istituzionale (misurazione, trasparenza e valutazione), e anche al fine di non interrompere il supporto tecnico-metodologico alle

² Il DPCM del 19 novembre 2014 (prima citato) definisce all'art. 3 le attività del NUVAP quali:

- a) valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale ai sensi della normativa nazionale e dei regolamenti comunitari;
- b) ideazione, impulso e attuazione di iniziative per migliorare le capacità di valutazione e di programmazione delle Amministrazioni pubbliche, nonché il coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione della politica regionale unitaria e le attività di raccordo della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica;
- c) verifica e monitoraggio del rispetto del principio di addizionalità comunitaria;
- d) elaborazione e diffusione di analisi, studi, metodi, strumenti, indicatori e basi informative per la valutazione di politiche, programmi e progetti;
- e) analisi, istruttorie e supporto tecnico finalizzati all'implementazione di indicatori, dispositivi sperimentali e meccanismi premiali;
- j) analisi, elaborazioni e contributi ai processi di programmazione delle politiche di coesione;
- g) predisposizione di metodologie destinate ai soggetti titolari di funzioni di programmazione e valutazione degli investimenti pubblici, finalizzati ad analisi e previsioni della spesa;
- h) analisi finalizzate all'emanazione di provvedimenti di miglioramento dell'azione amministrativa aventi ad oggetto dati sugli investimenti pubblici e integrazione con i dati statistici territoriali in materia di efficienza delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico nella realizzazione degli investimenti;
- i) supporto nei rapporti con gli organi delle istituzioni internazionali in tema di valutazione e analisi statistica delle politiche di sviluppo territoriali; supporto alla partecipazione ai Comitati istituiti presso le organizzazioni internazionali;
- j) diffusione del patrimonio di analisi, metodologie e documentazione derivante dalle attività istituzionali del Nucleo.

³ Alla fine del 2014 l'UVAL vedeva 24 Componenti (su un organico di 30) ma al 20 gennaio 2015 per 12 Componenti UVAL è intervenuta la cessazione del precedente incarico. Degli altri 12 Componenti con incarico allora vigente, 3 hanno cessato il proprio incarico nell'estate 2015, 1 a fine novembre 2015, 1 a gennaio e 1 a marzo 2016.



amministrazioni impegnate in processi programmatori, attuativi, di monitoraggio e valutazione, che già erano seguite dalla precedente Unità.

Il rafforzamento dell'organico intervenuto a partire da settembre 2016 ha consentito il riavvio e il consolidamento di alcune linee di attività, ma non ha segnato la fine della transizione. Ciò a causa dell'inevitabile periodo di assestamento operativo dovuto sia all'inserimento del Nucleo nella più ampia struttura della PCM, sia, soprattutto, per le sfide poste dal nuovo modello organizzativo delineato per il NUVAP, più incentrato sulla capacità di cooperazione dei Componenti di quanto fosse il modello, pur orizzontale, della struttura precedente.

Il NUVAP è articolato in 5 aree tematiche⁴ cui sono preposti coordinatori di attività ai quali è richiesto di organizzare le varie linee di lavoro; a differenza dell'ex UVAL, la figura del Responsabile coincide con quella del Capo Dipartimento. Nel nuovo assetto, i Componenti, pur afferendo in ragione delle loro specifiche competenze professionali ad una delle cinque aree tematiche, sono significativamente impegnati in attività trasversali tra tali aree, essendo talora chiamati a collaborare in gruppi di lavoro formalizzati con specifici obiettivi da realizzare in un arco temporale prestabilito, di norma annuale.

Il NUVAP ha una rilevante proiezione esterna che gli deriva, da un lato dall'Accordo di Partenariato 2014-2020⁵ che lo indica quale soggetto di coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione delle politiche di coesione (SNV)⁶ e rappresentante per l'Italia nelle attività dell'*Evaluation Network* della Commissione Europea, dall'altro dalla legge n. 144 del 1999, che lo individua come punto di riferimento centrale per i Nuclei di Valutazione e Verifica (NUVV) istituiti presso le amministrazioni regionali e centrali. Anche i molti compiti attribuiti alla struttura dalla declaratoria di missione (vedi art. 3 del già citato DPCM istitutivo) contribuiscono a comporre un quadro di rilevanti responsabilità che va considerato sia per selezionare obiettivi specifici da realizzare nel tempo, sia quale stimolo costante a progredire nella capacità di supporto a tutti gli attori impegnati nelle politiche di coesione.

⁴ Le cinque aree NUVAP (definite nel Decreto del Segretario Generale della PCM del 27 marzo 2015) sono: A) Rapporti istituzionali, sistema nazionale di valutazione, indirizzi e metodi per le politiche di coesione; B) Valutazione e metodi per politiche e per programmi in tema di innovazione, competitività, capitale umano e sviluppo di impresa; C) Valutazione e metodi per politiche e programmi in tema sviluppo territoriale e servizi alle persone e beni culturali; D) Valutazione e metodi per politiche e progetti in tema di infrastrutture, mobilità, ambiente e servizi a rete; E) Misurazione, diffusione e trasparenza.

⁵ Cfr. paragrafo 2.5 dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 consultabile all'indirizzo:

<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>

⁶ Il Sistema Nazionale di Valutazione delle politiche di coesione è un soggetto collettivo che vede la partecipazione di Amministrazioni, Nuclei di Valutazione, altri centri di competenza sulla valutazione, presidi presso le Amministrazioni centrali che non hanno un Nucleo attivo, partner istituzionali ed economico-sociali, ed è coordinato dal NUVAP.



Contenuti e struttura della Relazione

La presente Relazione dà conto di quanto il NUVAP ha realizzato nell'ultimo triennio (2015-2017), considerando le principali attività condotte. Si suddivide in sei capitoli: il primo capitolo (*"Valutazione"*) informa sullo svolgimento del mandato elettivo del Nucleo, riferendo in particolare sul sostegno metodologico prestato direttamente, o per il tramite del Sistema Nazionale di Valutazione, ai titolari dei programmi operativi ed all'attuazione di iniziative di rango generale dedicate a specifici ambiti tematici; il secondo (*"Misurazione, trasparenza e promozione di monitoraggio civico"*) espone le azioni che il Nucleo ha intrapreso per assicurare la corretta misurazione dei risultati che le politiche di coesione ottengono o si prefiggono di ottenere – tipicamente attraverso l'uso di indicatori – e illustra i progressi del portale OpenCoesione, perseguendo in tal modo l'obiettivo generale di trasparenza informativa; il terzo (*"Sostegno tecnico alla programmazione ed attuazione del ciclo 2014-2020"*) informa sul supporto che il Nucleo ha offerto alle attività di programmazione (e di riprogrammazione) di pertinenza del Dipartimento, ivi incluse quelle a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione, alimentato dal bilancio dello Stato; il capitolo documenta inoltre gli esiti di approfondimenti valutativi condotti in seno al Nucleo su taluni strumenti di attuazione rafforzata; il quarto (*"Analisi e sostegno per le politiche di sviluppo territoriale"*) illustra le attività svolte dal Nucleo – aventi carattere sia di ricognizione, sia di sostegno – su alcuni temi trasversali con rilevanti impatti sullo sviluppo territoriale, come politiche urbane e per le aree interne, turismo, sviluppo sostenibile ed innovazione digitale. Concludono il Rapporto il quinto (*"Partecipazione al dibattito comunitario sul futuro della politica di coesione ed attività internazionali"*) e il sesto capitolo (*"Contributi a documenti ufficiali, relazioni istituzionali e partecipazioni a Comitati"*), che riassumono brevemente l'apporto del Nucleo in sedi istituzionali nazionali e internazionali su tematiche connesse con le politiche di coesione.

Impegni futuri

In prospettiva, alcune di queste attività, in particolare quelle collegate agli aspetti più caratterizzanti la missione istituzionale e per cui vi sono impegni derivanti dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AP) o da altre disposizioni, continueranno secondo scadenze, modalità e contenuti in parte già definiti (e integrati in linee di lavoro in corso), ma anche da adattare alle esigenze degli attori impegnati nelle politiche e dei loro partenariati. In tale contesto assumono particolare valenza le seguenti attività: i) le attività correlate al coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione e di raccordo della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici (Rete dei Nuclei); ii) la realizzazione diretta o la gestione tecnica di valutazioni e analisi rilevanti per *stakeholders*, amministratori pubblici e decisori, ivi incluse quelle inerenti agli investimenti pubblici per cui la normativa vigente richiama un ruolo del NUVAP; iii) il contributo di metodo e di merito per la preparazione del ciclo di programmazione delle politiche di coesione nel "post-2020" (ciclo 2021-2027).



1 VALUTAZIONE

Il capitolo documenta l'apporto che il NUVAP ha fornito durante il triennio analizzato dalla presente *Relazione* all'attività di valutazione delle politiche di sviluppo che caratterizza il suo mandato. Il par. 1.1 dà conto dell'azione di impulso, coordinamento e raccordo esercitata per le attività del *Sistema Nazionale di Valutazione* (SNV) e della Rete dei Nuclei e di collaborazione alla Rete europea di valutazione delle politiche di coesione (*evaluation network*)⁷. Il par. 1.2 riassume gli studi valutativi realizzati (o promossi) ovvero in fase di progettazione da parte del Nucleo in relazione a tematiche di intervento rilevanti per gli due ultimi cicli di programmazione delle politiche di coesione, racchiuse nelle cornici nel *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013* e dell'*Accordo di Partenariato 2014-2020*. Il par. 1.3 descrive il lavoro di approfondimento svolto per analizzare i contenuti dei Piani di valutazione 2014-2020 predisposti dalle amministrazioni titolari di programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali e le attività svolte per l'impostazione di un osservatorio stabile sui processi valutativi, previsto dall'Accordo di Partenariato. Il par. 1.4 illustra il contributo fornito dal Nucleo per l'impostazione e la valutazione dei programmi di cooperazione territoriale 2014-2020. Il par. 1.5 descrive il contributo tecnico offerto dal NUVAP all'attuazione dell'iniziativa di programmazione unitaria nota come "Obiettivi di Servizio", che si prefigge di stimolare la disponibilità e la qualità di alcuni servizi pubblici essenziali nel Mezzogiorno, anche attraverso l'erogazione di risorse del Fondo Sviluppo e Coesione a progetti specifici nei seguenti settori: istruzione, gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato, servizi di cura per l'infanzia e gli anziani. Conclude il capitolo il par. 1.6 che espone le attività di impulso metodologico e di sperimentazione operativa in materia di valutazione dei progetti infrastrutturali promossi dalle Amministrazioni centrali dello Stato, che la riforma del ciclo di bilancio, avviata nello scorcio dell'ultimo decennio, ha mantenuto in capo al NUVAP.

1.1 Sistema Nazionale di Valutazione e Rete dei Nuclei

La politica di coesione agisce su molte congiunte dimensioni sociali, economiche e territoriali attraverso canali e meccanismi solo in parte noti. Questo richiede che gli attori responsabili - così come beneficiari e *stakeholder* - utilizzino numerose fonti conoscitive che consentano di comprendere stato ed evoluzione dei contesti e di riflettere su impostazione degli interventi ed esiti prodotti, al fine del continuo miglioramento dell'azione. Tra le funzioni attribuite al NUVAP vi è anche quella di accrescere la capacità di Amministrazioni e *stakeholder* di valutare gli esiti della politica.

⁷ L'*evaluation network* comprende rappresentanti degli Stati Membri responsabili della valutazione della politica di coesione. E' presieduto dall'Unità di valutazione della DG Politica regionale della Commissione Europea.



Tra le linee di azione a ciò finalizzate sono particolarmente rilevanti il coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica di Coesione (SNV) riconfermato nel 2014 da specifiche disposizioni dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 e l'attività di raccordo della Rete dei Nuclei ex art. 1 della legge n. 144 del 1999.

Per fornire un sostegno efficace all'amministrazione attiva è da tempo apparso cruciale consolidare lo spazio di confronto plurale tra tutti i soggetti dedicati alle funzioni analitiche e valutative, a livello sia nazionale, sia comunitario. Ciò implica: individuare forme adeguate di realizzazione delle attività del SNV; rafforzare gli spazi di confronto tra i Nuclei, contribuire alla loro formazione continua e rafforzarne l'azione collettiva; facilitare la partecipazione informata del NUVAP e dei Nuclei al dibattito nazionale, comunitario e internazionale su valutazione e politiche di coesione; assicurare un'adeguata diffusione della conoscenza prodotta. Si tratta di un impegno considerevole che richiede non solo competenze pluridisciplinari e specialistiche, ma anche una notevole capacità di organizzazione logistica. Fino alla fine del 2016 tali attività sono state realizzate dal NUVAP con il supporto di un progetto dedicato ("Progetto NUVAL") che ha sostenuto la riattivazione delle attività della Rete, facilitato la realizzazione delle attività del SNV e finanziato progetti pilota di valutazione (vedi oltre par. 1.2.1). Nel corso del 2017, il NUVAP ha istruito e portato a finanziamento sul Programma Operativo Nazionale "*Governance e capacità istituzionale 2014-2020*" (PON GOV 2014-20), cofinanziato dai fondi strutturali (FSE e FESR), un nuovo progetto di supporto (Azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione – ASSIST). Il progetto è stato costruito tenendo in considerazione gli elementi emersi dal confronto tecnico svoltosi nell'ambito della Rete dei Nuclei durante il 2016.

1.1.1 Coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione

Nell'attuale ciclo di programmazione della politica di coesione le attività di valutazione sono normate dai Regolamenti dei Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE) e dalle previsioni dell'Accordo di Partenariato 2014-2020. La traduzione di tali disposizioni in pratiche utili per le amministrazioni non è immediata: richiede orientamento e sostegno da adattare ai contesti, agli attori coinvolti e ai temi affrontati, esercitando osservazione ed ascolto delle esigenze. L'AP attribuisce al soggetto collettivo SNV, coordinato dal NUVAP, il mandato di costruire tale orientamento e sostegno a beneficio di tutti gli attori coinvolti nella politica.

Tra 2015 e 2016, il NUVAP ha dedicato particolare attenzione e sostegno alle amministrazioni titolari di programmi operativi per la definizione dei Piani delle Valutazioni (PdV) previsti dai Regolamenti comunitari con la finalità di facilitare la realizzazione di valutazioni. Dopo una discussione strutturata avvenuta durante il 2015, che ha coinvolto Amministrazioni e Nuclei sul



significato e i presupposti di tale attività di programmazione delle valutazioni, il NUVAP ha diffuso una guida operativa⁸. Muovendo da un esame critico della documentazione disponibile (tra cui le Linee Guida della Commissione e di altre organizzazioni internazionali) e da una rilettura dell'esperienza valutativa del periodo di programmazione 2007-2013, la guida suggerisce pratiche e adatta le prescrizioni regolamentari e le indicazioni comunitarie alle esigenze e all'esperienza delle amministrazioni italiane. Nel corso del 2016 il sostegno alla definizione dei PdV è continuato con particolare intensità nei confronti di amministrazioni centrali responsabili di Programmi Operativi Nazionali (PON), cofinanziati dalle risorse della coesione comunitarie e nazionali.

Nel corso del 2017 il NUVAP si è dedicato a stimolare e rinnovare l'attenzione a questioni di fondo nelle pratiche valutative, al fine di aumentare l'utilizzazione dei risultati conoscitivi delle valutazioni. L'attuazione degli obblighi valutativi collegati ai programmi comunitari 2014-2020, che riguardano la valutazione *ex post* e *in itinere*, costituisce un'occasione rilevante per corrispondere alle istanze esplicite o implicite di comprensione del funzionamento e degli esiti dell'azione di *policy*.

Il NUVAP ha predisposto un documento di orientamento⁹ che ripercorre alcune concettualizzazioni utili a ricordare come le valutazioni si differenzino a seconda del tipo di domanda conoscitiva che viene posta e descrive alcune forme stilizzate di utilizzazione, così come si sono sedimentate nell'osservazione e nel dibattito. Attraverso un *focus* sull'utilizzazione potenziale da parte di diverse tipologie di decisori in varie evenienze, il documento inserisce nella fase attuale concetti e argomentazioni elaborati dalla letteratura valutativa. L'obiettivo è stato quello di chiarire quando e in quali condizioni la conoscenza valutativa può effettivamente essere di ausilio al programmatore, così come cosa si può ottenere (e cosa no) dalle valutazioni. L'uso delle valutazioni richiede che l'Amministrazione si impegni nel processo valutativo: affinché l'utilizzazione degli apprendimenti possa realmente avvenire, gli attori pubblici responsabili delle valutazioni devono organizzarle in modo che si integrino nei processi decisionali, negoziali e di comunicazione. In futuro il NUVAP prevede di concentrare l'attività del SNV non tanto su indicazioni metodologiche generali, quanto sul sostegno alle amministrazioni per le valutazioni in corso di svolgimento.

L'osservazione dei processi valutativi richiesti dalle Amministrazioni al mercato o alle proprie strutture interne, come i Nuclei, o a soggetti *in house*, costituisce una base indispensabile per comprendere se e come nei contesti reali le pratiche valutative si vadano affermando, per

⁸ NUVAP - *Piani di Valutazione 2014-2020. Indicazioni generali e breve guida ai materiali di orientamento disponibili*, novembre 2015.

⁹ NUVAP - *Linee guida per attività valutative ex post e in itinere. Richiedere e utilizzare conoscenza sugli interventi* - ottobre 2017.



apprezzare quali ostacoli esse incontrino e, quindi, per individuare strumentazioni utili e questioni rilevanti per il progresso nella costruzione di capacità e il sostegno alle amministrazioni.

Nel 2016 il NUVAP ha avviato un'attività strutturata e continua sull'osservazione dei processi valutativi, in particolare di quelli collegati all'attuazione dei Piani di valutazione previsti per le politiche di coesione comunitaria 2014-2020 (vedi oltre il par. 1.3). Il materiale prodotto a seguito di questa attività - che è proseguita nel corso del 2017 - è stato utilizzato non solo nelle restituzioni ad Amministrazioni e Nuclei nelle occasioni di incontro del SNV, ma anche nell'ambito della formulazione della proposta del Piano delle Valutazioni per l'Accordo di Partenariato (vedi oltre il par. 1.2).

In qualità di coordinatore del SNV, il NUVAP partecipa alla rete europea di valutazione delle politiche regionali (*Evaluation Network*)¹⁰ e provvede a diffondere nel SNV e a condividere con la Rete dei Nuclei gli argomenti e gli esiti delle discussioni svolte in tale sede. L'*Evaluation Network* discute dell'intero apparato analitico a sostegno delle politiche di coesione e delle correlate esperienze e pratiche negli Stati Membri, assicurando la condivisione tra Commissione Europea e Stati Membri dell'osservazione sistematica dei processi valutativi.

Nella sede europea è in corso da tempo una discussione su punti di contatto e tensioni tra funzione valutativa dei risultati della politica e necessità di contribuire a una corretta comunicazione di quanto la politica di coesione ha effettivamente realizzato sui territori. Al fine di meglio comunicare gli esiti effettivi della politica di coesione, la Commissione ha avviato a inizio 2017, e sta discutendo con i membri del *Network*, un lavoro esplorativo per la ri-definizione di indicatori comuni a livello europeo descrittivi di effetti diretti sui beneficiari dei programmi, da adottare nel periodo post-2020. Oltre ad affrontare le complesse questioni tecniche relative alla costruzione di indicatori e la necessità di contemperare l'esigenza di misurazioni sofisticate con costi "accettabili", il *Network* ha posto in evidenza l'esigenza di rafforzare la pratica della valutazione che evidentemente non può esaurirsi nel pur rilevante esercizio di misurazione. Nel primo incontro del 2018¹¹, il NUVAP ha presentato l'esperienza italiana in tema di costruzione e utilizzo di indicatori (vedi oltre par. 2.1).

1.1.2 L'azione di raccordo della Rete dei Nuclei

Nell'ambito della costruzione di capacità valutativa, un ruolo significativo assume la creazione di reti in cui i soggetti responsabili delle funzioni di valutazione, misurazione e trasparenza possano

¹⁰ Il Gruppo del *Evaluation network* conduce attività nel continuo, non solo attraverso gli incontri periodici nella sede della Commissione a Bruxelles, ma anche attraverso una sempre più intensa attività di scambio tra i rappresentanti degli Stati Membri e la Commissione. Il Gruppo si è riunito in incontri in presenza 3 volte nel 2015 (a gennaio, giugno e novembre), 2 volte nel 2016 (a giugno e a novembre) e 3 volte nel 2017 (a aprile, settembre e dicembre).

¹¹ L'incontro si è tenuto a Roma il 20 febbraio 2018.



scambiare idee ed esperienze, fornirsi mutuo sostegno culturale e tecnico ed esercitare reciprocamente una pressione per il miglioramento (*peer pressure*).

In Italia questo ruolo è svolto dalla Rete dei Nuclei, il cui punto di raccordo centrale è costituito dal NUVAP. Durante il 2015 e il 2016 le attività della Rete sono state intense e hanno riguardato numerose iniziative: esperimenti di creazione di conoscenza condivisa comunicabile ai *policy maker*, alle Amministrazioni e alla collettività (*storytelling* ad esempio sul tema della raccolta differenziata dei rifiuti urbani); discussione delle forme più adeguate di sollecitazione del mercato della valutazione; collaborazione alla creazione di una piattaforma che consenta gli scambi di documenti, idee, informazioni tra Nuclei¹²; collaborazione alla raccolta sistematica di informazioni sui Nuclei stessi e sul rapporto con le Amministrazioni di riferimento. Una parte del lavoro svolto dalla Rete nella seconda metà del 2016 ha riguardato la co-progettazione del programma di lavoro per il periodo successivo, che è stato articolato in: supporto alle attività singole dei Nuclei, sostegno alle attività comuni (quelle che in tutti - o quasi tutti - i casi ciascun Nucleo svolge a favore della propria Amministrazione di riferimento), svolgimento di attività collettive (svolte, cioè, da più Nuclei insieme, a favore delle Amministrazioni e, in generale, della comunità di *policy*).

Nel corso del 2017 le attività della Rete si sono concentrate sulla costruzione di una proposta di revisione dei criteri di cofinanziamento ai singoli Nuclei da parte del Fondo nazionale istituito anch'esso dalla legge n. 144 del 1999 (art. 1, comma 7). A partire da prime ipotesi tecniche elaborate dal NUVAP, la proposta è stata discussa dai Nuclei e poi fatta propria dal Tavolo inter-istituzionale istituito presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, soggetto incaricato di istruire le decisioni di cofinanziamento assunte dal CIPE. Tale lavoro ha costituito un'occasione per rinnovare la riflessione comune sulle funzioni dei Nuclei e sull'importanza delle attività di Rete.

In particolare, i Nuclei regionali - storicamente i più attivi - hanno formalmente ribadito in sede di Conferenza Unificata le proprie preoccupazioni in ordine alla costante riduzione dell'entità del Fondo negli anni, nonostante il frequente richiamo del rilievo della valutazione espresso in più sedi. I Nuclei regionali hanno tuttavia condiviso l'opportunità di collegare la futura attribuzione di una piccola quota del cofinanziamento disponibile ad una effettiva partecipazione alle attività di Rete: non solo la partecipazione agli incontri periodici (in presenza o a distanza), ma anche la circolazione di informazioni sui processi e gli esiti valutativi che si realizzano intorno a ciascun Nucleo (ad es. nell'amministrazione o sul territorio di riferimento). Tale scelta ha, pertanto, definito anche una nuova funzione per il NUVAP, che si sostanzia nell'attività di osservazione sistematica della partecipazione dei Nuclei alle attività di Rete i cui esiti saranno periodicamente

¹² La piattaforma è operativa ad accesso riservato ai Componenti dei Nuclei di Valutazione delle Amministrazioni Centrali e Regionali e a soggetti che partecipano a specifici Gruppi di lavoro con i Nuclei.



restituiti a partire dal 2018, e saranno considerati rilevanti nell'attribuzione delle risorse di cofinanziamento nazionale ai singoli Nuclei. Tale funzione è ulteriormente responsabilizzante per il NUVAP, in considerazione della richiamata circostanza che la partecipazione dei Nuclei alla Rete è anche correlata all'incisività dell'azione di raccordo realizzata.

1.2 Piani delle valutazioni

1.2.1 Piano delle Valutazioni del Quadro Strategico Nazionale 2017-2013

Le attività di valutazione legate al Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 sono proseguite oltre la durata di quel periodo di programmazione, anche per l'esigenza di cogliere i primi risultati dei relativi interventi, che in numerosi casi sono stati posti in essere e conclusi solo negli anni finali del ciclo, talora fino al 2015. Pertanto il NUVAP, con il supporto di competenze reclutate attraverso la società *in house* Studiare Sviluppo a valere su fondi del PON *Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*, ha dato impulso fino a tutto il 2016 ad attività di valutazione legate al ciclo 2007-2013. Sono state portate a termine nove attività, tra analisi e valutazioni: quattro valutazioni *ex ante* di programmi e interventi e cinque valutazioni *ex post* su progetti e politiche.

Di seguito si riportano le linee di attività valutative più significative per l'ampiezza e la rilevanza dei relativi temi all'interno delle politiche di coesione¹³:

- una valutazione degli effetti degli investimenti in attrezzature digitali nelle scuole del Mezzogiorno. Questo lavoro ha riscosso elevato interesse tra esperti ed addetti ai lavori per le implicazioni pratiche sugli orientamenti da considerare in questo controverso ambito di investimento e sulle direttive successivamente emanate circa l'uso dei dispositivi digitali a fini didattici;
- un'analisi della filiera del credito e dei Confidi alla cui supervisione tecnica hanno partecipato autorità ed esperti del settore, che ha favorito la recente revisione della regolamentazione di questi istituti;
- due studi valutativi dedicati alle politiche per le imprese, basati su raccolta originale di informazioni sul campo, che hanno portato all'attenzione del dibattito sulle politiche di coesione aspetti relativamente poco noti al di fuori degli ambiti specialistici. Si tratta di: una valutazione sugli interventi di incentivo per ricerca e innovazione e di uno studio delle politiche infrastrutturali per l'industria nel Mezzogiorno. La prima si è soffermata in

¹³ I rapporti di valutazione relativi a ciascuna attività sono scaricabili dal sito della società Studiare Sviluppo all'indirizzo web: <http://www.studiarisviluppo.it/politiche-di-sviluppo-e-programmazione-economica/supporto-alle-attivit -di-valutazione-del-qsn-20072013-pon-gat-20072013/>. Gli studi svolti all'interno del progetto NUVAP attuato con la collaborazione del FORMEZ all'indirizzo web <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/lista-documenti>.



particolare sui distretti tecnologici e sulle dinamiche dei progetti di ricerca collaborativa; il secondo ha tracciato un quadro dello stato di fatto delle aree industriali e ha sviluppato proposte di indirizzo riguardo al ruolo dei consorzi delle Aree di Sviluppo Industriale (ASI).

In funzione delle diverse necessità, il NUVAP ha svolto tutte o alcune delle seguenti attività: definizione dei quesiti di valutazione, disegno della ricerca, preparazione della selezione di esperti tematici e di metodo, supervisione delle attività in itinere e sostegno tecnico alla qualità dei relativi prodotti intermedi e finali, supporto per accesso a risorse informative (dati, interviste), diffusione dei risultati delle valutazioni.

In aggiunta a questi lavori di analisi e valutazione, nel contesto della collaborazione che lega NUVAP alla Rete dei Nuclei, sono stati condotti ulteriori studi a carattere valutativo volti a diffondere metodi di valutazione sperimentali o poco utilizzati. Questi studi hanno riguardato: i trasferimenti monetari condizionali nelle politiche del lavoro e inclusione sociale, tema su cui sono stati estratti elementi valutativi attraverso il metodo della c.d. sintesi realista e gli effetti di livello locale di politiche nazionali, effetti che sono stati ricostruiti attraverso studi di caso condotti in località della Puglia (Melpignano), della Campania (Napoli, Quartieri Spagnoli) e della Sicilia (Belice). In quest'ultima ricerca il metodo sperimentato e condiviso rientra nell'approccio della c.d. valutazione locale¹⁴.

Sono poi da segnalare tre attività di valutazione che hanno avuto per oggetto progetti ed iniziative sperimentali di scala relativamente piccola, selezionati dal NUVAP per la loro significatività in funzione di possibili futuri finanziamenti da parte delle risorse per la coesione. Si tratta della valutazione *ex ante* di una misura di incentivo al rilascio di open data rivolta ai comuni medio-piccoli; di una valutazione *in itinere* dell'iniziativa OpenCoesione (vedi oltre par. 2.2), i cui risultati sono stati funzionali alla recente revisione strategica e rilancio dell'iniziativa¹⁵; della valutazione del progetto Kublai sulla progettazione di *start-up* nelle industrie creative con modalità collaborative *web-based*¹⁶, cui l'ex DPS ha prestato per molti anni sostegno metodologico e finanziario. Una sintesi delle valutazioni e delle analisi sopra richiamate è stata presentata dal NUVAP in occasione degli incontri annuali tra la Commissione europea e lo Stato Membro svoltisi nel novembre 2016.

¹⁴ Per dettagli sulla valutazione locale condotta con il metodo REVES (*Reverse Evaluation for Enhancing local Strategies*) si rinvia all'indirizzo web http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/rapporto_progetto_pilota_reves_06_03_2017.pdf.

¹⁵ Rapporto scaricabile all'indirizzo:

https://opencoesione.gov.it/media/uploads/valutazione_oc_rapporto_sintetico_di_valutazione.pdf

¹⁶ Il progetto Kublai, finanziato dal PON Governance e Assistenza Tecnica 2017-2013, aveva l'obiettivo di generazione e sostegno on-line ai progetti creativi di interesse della politica regionale e di fornire un ambiente collaborativo per supportare la progettazione di idee e iniziative di sviluppo locale di qualità. Per maggiori dettagli cfr. <http://www.progettokublai.net/>



1.2.2 Piano delle Valutazioni dell'Accordo di Partenariato 2014-2020

L'esperienza maturata con le valutazioni del periodo 2007-2013 ha influenzato la definizione dei contenuti del Piano delle Valutazioni dell'Accordo di Partenariato 2014-20 in corso di completamento. Tale Piano descrive i criteri ed i procedimenti con cui verranno selezionate e decise le attività di valutazione da svolgere. I criteri sono i seguenti: enfasi sugli esiti e sui risultati di politiche e interventi; copertura proporzionale delle aree tematiche dell'Accordo di Partenariato; rilevanza del tema dal punto di vista della politica nel suo complesso; rilevanza nel dibattito nella sfera pubblica o dal punto di vista dei cittadini. Se i primi tre criteri possono essere applicati e verificati a cura del NUVAP nel preparare e gestire le valutazioni in collaborazione con le autorità pubbliche competenti per materia, il quarto criterio affinché sia rispettato il Piano richiede che ciascuna attività di valutazione venga definita e supervisionata in interazione con stakeholder rappresentativi dei beneficiari attesi, o degli interessi che l'intervento pubblico intende promuovere in ciascun ambito di *policy*. I principi guida dell'impostazione del Piano, unitamente ad alcune prime proposte tematiche, sono stati condivisi in incontri del SNV e durante l'Incontro annuale con la Commissione Europea del 2017.

Il Piano individua due modalità alternative per lo sviluppo delle attività valutative ad opera del NUVAP: una modalità "diretta", svolta in piena e autonoma responsabilità in rapporto agli esiti; e una modalità "in committenza", con affidamento a soggetti terzi cui fa capo la responsabilità delle valutazioni effettuate e per le quali il NUVAP assicura il corretto svolgimento e la qualità dei metodi utilizzati. Alcuni dei lavori di valutazione da condurre in modalità diretta saranno avviati nel corso del 2018.

Nel Piano delle Valutazioni dell'AP è stata inserita anche una linea di valutazioni relative alla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che saranno sviluppate in collaborazione con il Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI)¹⁷, e una linea di studi e analisi, anche a carattere non strettamente valutativo, finalizzata in primo luogo a sostenere le decisioni sull'orientamento di *policy*, in fase sia programmatica, sia realizzativa, nonché ad approfondire questioni di rilievo per l'impostazione delle politiche di coesione nel "post-2020".

1.3 Analisi dei Piani delle Valutazioni dei programmi operativi 2014-2020 e Osservatorio sui processi valutativi

Come anticipato (vedi par. 1.1), il Regolamento 1303/2013 di disposizioni comuni sui Fondi SIE 2014-2020 prevede l'obbligo di pianificare le valutazioni nella fase di primo avvio dei Programmi

¹⁷ Per dettagli sulla Strategia Nazionale Aree Interne si veda il successivo par. 4.2.



Operativi (PO) attraverso la predisposizione di Piani delle Valutazioni (PdV) che illustrano l'attività prevista di ricerca e di riflessione valutativa sulla politica di coesione attuata nell'ambito di ciascun programma regionale e nazionale. I PdV sono stati definiti ed approvati dalla CE in larga misura tra il 2016 e il 2017.

In questo contesto, e come indicato dall'Accordo di Partenariato 2014-2020¹⁸, il NUVAP promuove e coordina un'azione di *“osservatorio sistematico dei processi valutativi e un presidio sull'attuazione dei Piani di valutazione, attraverso la ricognizione periodica delle attività valutative in corso e realizzate nelle Amministrazioni centrali e regionali...”*

Le principali finalità di questa funzione del NUVAP sono così riassumibili: i) restituire al SNV (vedi par. 1.1.1) la “promessa valutativa” complessivamente presente nei PdV, a partire dal censimento delle attività valutative, anche per chiavi tematiche rilevanti e di comune interesse; ii) costruire e rendere disponibile una piattaforma conoscitiva stabile per osservare i processi valutativi e presidiare l'attuazione dei PdV; iii) individuare ambiti e quesiti che appaiono non adeguatamente esplorati, e che quindi potrebbero essere opportunamente analizzati ad una scala più ampia, nel quadro di iniziative di ricerca, confronto, discussione promosse a livello centrale, o che sarebbe utile (ri)affrontare nell'ambito di valutazioni congiunte o comunque raccordate tra Amministrazioni; iv) acquisire fabbisogni conoscitivi ed elementi di input per le attività di orientamento metodologico e di promozione del dibattito sui risultati delle politiche che il NUVAP conduce nell'ambito del SNV.

A partire dal 2016 il NUVAP ha impostato e avviato l'osservazione dei processi valutativi con riferimento sia a questioni di ordine amministrativo e procedurale di responsabilità delle Amministrazioni centrali e regionali, collegate alla predisposizione dei PdV e all'organizzazione e realizzazione delle valutazioni, sia ad aspetti di merito tecnico, tra cui si evidenziano: modalità di conduzione delle valutazioni (determinazione di procedere alla valutazione ed elaborazione del mandato per le valutazioni svolte con risorse interne, procedure ad evidenza pubblica per valutazioni affidate in tutto o in parte all'esterno), gestione tecnica delle valutazioni, circolazione e disseminazione dei risultati, tipologie di valutazione, metodi prescelti, risorse finanziarie ed umane, risultati conoscitivi attesi o già conseguiti, modalità di utilizzo.

Nello specifico, le attività svolte tra il 2016 e il 2017 hanno riguardato:

- *ricognizioni sullo stato di predisposizione, formalizzazione e avvio dei PdV* tramite interazioni, bilaterali o collettive delle competenti amministrazioni centrali e regionali nelle sedi istituzionali (es. Comitati di Sorveglianza dei PO, riunioni partenariali del Comitato dell'AP, incontri annuali con la CE) o attraverso rilevazioni condotte *ad hoc*,

¹⁸ Cfr. Accordo di Partenariato 2014-2020, paragrafo 2.5.



nonché nell'ambito degli scambi e degli incontri della Rete dei Nuclei. Ciò ha permesso di instaurare primi canali stabili di comunicazione informata e competente, di definire meccanismi e modalità di acquisizione ed emersione della conoscenza sui processi valutativi della politica di coesione ancorati alle pratiche, valorizzando la collaborazione istituzionale e i tavoli di scambio partenariale, nonché prevedendo momenti di raccordo con gli uffici della CE impegnati nel monitoraggio dei PdV a livello europeo;

- *analisi dei contenuti valutativi dei PdV per singola tematica* secondo una matrice strutturata in aree/settori di *policy* collegate ai risultati attesi dell'AP, che ha permesso di perimetrare e qualificare la promessa valutativa esplicitata dai Piani; una prima informativa di questa attività è stata resa in occasione dell'incontro del SNV del 6 dicembre 2016;
- *iniziative di informazione, sensibilizzazione e animazione delle amministrazioni centrali e regionali* responsabili dei PdV e degli altri soggetti a vario titolo implicati nei processi valutativi per una attiva partecipazione a co-progettare l'osservatorio sui processi valutativi, condividendone finalità, utilità e contenuti (prima occasione di condivisione è stato l'incontro del SNV del 25 ottobre 2017).

Gli esiti principali dell'analisi sono confluiti in *dossier* distinti per singola tematica¹⁹, comprendenti: analisi sugli investimenti previsti dalla programmazione nazionale e regionale 2014-2020, classificazione e analisi di dettaglio delle attività valutative previste e documenti di approfondimento su aspetti tecnici e metodologici inerenti la valutazione per specifici ambiti di *policy*.

La conoscenza acquisita alimenterà sia documentazione da rendere disponibile all'interno del SNV, della Rete e al pubblico interessato, sia proposte per valutazioni da condurre a livello nazionale (vedi par. 1.2), sia attività collaborative da condurre nel SNV e nella Rete, sia il progresso dell'attività di osservatorio sui processi valutativi.

¹⁹ Le aree tematiche sono: prevenzione, mitigazione ed adattamento ai rischi idrogeologici e sismici; ciclo Idrico Integrato: efficienza della filiera, qualità dei servizi e tutela della risorsa idrica; cicli energetici nel contesto dell'adattamento al cambiamento climatico e del rispetto dei principi di sviluppo sostenibile; specializzazione intelligente per lo sviluppo delle PMI e della competitività dei territori; Trasporto Pubblico Locale: riqualificazione della domanda di mobilità e impatto sulle filiere produttive; contrasto alla povertà abitativa: strumenti per diversi contesti e problemi; valorizzazione di *asset* culturali per la promozione di quantità, qualità e sostenibilità di flussi turistici; interventi di promozione e sostegno per offerta e domanda di servizi digitali: ambizioni, attori, oggetti, competenze e risorse, Strategia Nazionale Aree Interne.



1.4 La valutazione a supporto della Cooperazione Territoriale Europea

Nel periodo di programmazione 2014-2020 la Cooperazione Territoriale Europea (CTE) rappresenta, assieme all'obiettivo degli investimenti a favore della crescita e l'occupazione, il secondo obiettivo strategico della politica di Coesione. L'Italia partecipa a tale obiettivo attraverso 19 programmi²⁰ (per un totale di risorse UE pari a 1.136 milioni di euro) che si concentrano sulle tematiche di ricerca e innovazione, agenda digitale, competitività, sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici e operano promuovendo la collaborazione tra i territori dei diversi Stati membri o "vicini" mediante la realizzazione di azioni congiunte, scambi di esperienze e costruzione di reti.

Il NUVAP ha fornito un contributo tecnico alle attività di impostazione e valutazione di tali programmi a supporto del coordinamento DPCoe. Nel 2015, in fase di formulazione dei Programmi CTE, sono stati forniti contributi istruttori concentrati sull'analisi di coerenza con i programmi FESR e FSE (dell'Obiettivo Investimenti a favore della Crescita e l'Occupazione) e sull'individuazione di appropriati indicatori di realizzazione e di risultato.

Nel 2016, l'attività si è concentrata sull'analisi dei Piani di valutazione (PdV) definiti dalle Autorità responsabili dei programmi CTE con la finalità di fornire suggerimenti per l'organizzazione della attività di valutazione. L'istruttoria ha riguardato, in particolare, i PdV dei Programmi transnazionali: *Adriatic-Ionian* (ADRION che riunisce 14 Regioni italiane), *Alpine Space* (che riunisce le Regioni italiane del Nord), *Central Europe* e *Med*. A seguito di questa attività, è stata accolta dalle Autorità dei Programmi *Alpine Space* e *Med* la proposta italiana di istituire *steering group* per l'accompagnamento metodologico e la discussione dei risultati delle valutazioni, a cui partecipano rappresentanti designati da ogni Paese partecipante anche per favorire un confronto e sintesi tra esperienze e sensibilità diverse, come è proprio della missione dell'Obiettivo CTE.

Fino alla metà del 2017 il NUVAP ha direttamente partecipato con un proprio Componente all'attività degli *steering group*, riportandone gli esiti anche nell'ambito del Gruppo di coordinamento strategico della CTE e avviando l'impostazione di un'attività di analisi valutativa a supporto del DPCoe nella sua qualità di co-coordinatore nazionale della Strategia dell'UE per la Macroregione Adriatico-Ionica (EUSAIR).

²⁰ Si tratta di quattro programmi interregionali *Espan*, *Interact*, *Interreg Europe*, *Urbact*; otto frontaliere interni Grecia-Italia, Italia-Austria, Italia-Croazia, Italia-Francia Alcotra, Italia-Francia marittimo, Italia-Malta, Italia-Slovenia, Italia-Svizzera; quattro Transnazionali: *Adriatic-Ionian*, *Alpine Space*, *Central Europe*, *Med*, nonché tre Programmi frontaliere esterni Italia-Albania-Montenegro, Italia-Tunisia e *Mediterranean Sea Basin* cofinanziati dallo strumento IPA II (*Instrument for Pre-Accession Assistance*). Dieci Programmi hanno un'Autorità di Gestione italiana.



1.5 Coordinamento tecnico del sistema Obiettivi di Servizio per il Mezzogiorno e sostegno al Programma Nazionale Servizi di Cura per Infanzia e Anziani

1.5.1 Obiettivi di Servizio

Gli Obiettivi di Servizio (OdS) - introdotti con delibera CIPE 82/2007²¹ nella programmazione 2007-2013 e rilanciati con delibera CIPE 79/2012 in prospettiva del ciclo 2014-2020 - sono un'iniziativa di sistema che utilizza congiuntamente strumenti di programmazione, valutazione, dialogo tecnico multilivello e misurazioni statistiche attraverso cui la politica di coesione promuove, sostiene e monitora la disponibilità, il livello e la qualità di alcuni servizi pubblici essenziali nel Mezzogiorno: istruzione, servizi di cura per infanzia, servizi di cura per anziani, gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato.

L'iniziativa prevedeva originariamente una "riserva di premialità", pari a 3 miliardi di euro, finanziata con risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per incentivare le Amministrazioni partecipanti (le 8 Regioni del Mezzogiorno e il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, MIUR, per il solo obiettivo Istruzione) a definire e attuare una programmazione unitaria delle risorse disponibili (aggiuntive e ordinarie) finalizzata al raggiungimento, per ciascuno degli 11 indicatori statistici attraverso cui si misurano gli OdS, di *target* minimi fissati con riferimento, a seconda dei casi, a standard raggiunti nelle altre aree del Paese ovvero a livello nazionale o europeo.

Il meccanismo originario collegato alla riserva prevedeva un'attività di osservazione e verifica dei risultati *in itinere* e finali affidata all'allora UVAL. Dopo una fase di incertezza sulla tenuta del meccanismo premiale e una riduzione della connessa dotazione finanziaria a un terzo di quella originaria, con la delibera CIPE 79/2012 il sistema è stato rivisto e rilanciato. Sono stati attribuiti a ciascuna amministrazione i premi maturati alla data di verifica intermedia e le risorse residue, per un totale di quasi 1 miliardo di euro, introducendo in sostituzione del meccanismo premiale un sistema di programmazione controllata verso i *target* inizialmente previsti per il 2013 che, nella maggior parte dei casi, erano ancora lontani dall'essere raggiunti. Il rinnovato sistema ha affidato all'allora UVAL il compito di sperimentare, nei diversi ambiti degli OdS, una pratica di sostegno e accompagnamento alle Amministrazioni coinvolte, basata su valutazioni *ex ante* delle proposte di programmazione unitaria (cd. "Piani di Azione"), con verifiche dell'orientamento di tali proposte e

²¹ Cfr. http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2007/12/29/07A10819/sg;jsessionid=9wuQtjLHunY-zgmFT5gt3Q_.ntc-as4-guri2b



identificazione di specifiche progettualità sostenute con risorse *ad hoc* previste nella delibera CIPE 79/2012²².

Nel triennio 2015-2017 il NUVAP ha proseguito l'attività di coordinamento tecnico, di osservazione e di accompagnamento all'attuazione degli OdS. In questo periodo sono state concluse le istruttorie tecniche propedeutiche all'attribuzione delle risorse della delibera CIPE 79/2012 ed è stata avviata una nuova fase di monitoraggio e valutazione dei Piani d'Azione. Sono inoltre proseguite l'acquisizione e la diffusione delle informazioni statistiche per il monitoraggio degli indicatori associati al sistema, sebbene con alcune limitazioni legate all'assenza di un sito web dedicato agli OdS (come invece era in precedenza) e al ritardato rinnovo delle convenzioni con alcuni produttori di dati che non sono riusciti a garantire, in via ordinaria, le informazioni richieste con la necessaria tempestività e disaggregazione territoriale.

Pur con le richiamate limitazioni sul fronte della disponibilità e diffusione di indicatori aggiornati per alcuni ambiti di intervento, il NUVAP ha completato la fase di istruttoria tecnica finalizzata all'aggiornamento dei Piani d'Azione degli OdS - già predisposti dalle amministrazioni tra il 2008 e il 2009 ai sensi della delibera CIPE 82/2007 - in cui è definita la strategia per conseguire i *target* fissati per ciascun indicatore, integrando le risorse aggiuntive con quelle ordinarie e individuando le condizioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi.

In questo quadro, le risorse della delibera CIPE 79/2012 sono state orientate al finanziamento di progetti, già identificati o da identificare sulla base di criteri di selezione e modalità di attuazione stringenti, funzionali al conseguimento dei risultati attesi.

L'attività istruttoria ha riguardato singoli ambiti tematici OdS per ciascuna delle Amministrazioni coinvolte, per un totale di 41 istruttorie (di cui 25 tra il 2015 e il 2016). Le istruttorie tematiche, avviate su iniziativa delle singole Amministrazioni - secondo le disposizioni della citata delibera - si sono protratte su un arco temporale più lungo del previsto. Vi ha influito non solo il ritardato avvio della programmazione degli interventi da parte di alcune Amministrazioni, ma anche la complessità del processo di valutazione *ex ante* che ha richiesto diverse interazioni tecniche per arrivare a un dettaglio progettuale e territoriale adeguato a dimostrare l'effettivo contributo delle proposte di intervento al perseguimento degli obiettivi previsti.

In parallelo alla chiusura delle ultime istruttorie tematiche è stata anche avviata, già a partire dal 2015, la riprogrammazione di alcuni interventi. Tra il 2015 e il 2017, ricorrendo alla stessa

²² Per una ricostruzione delle attività svolte si veda anche la "Relazione sulle aree sottoutilizzate" allegata al Documento di Economia e Finanza 2017 reperibile all'indirizzo web:

http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2017/Allegato_2_AL_DE_F_217.pdf



metodologia utilizzata per le istruttorie originarie, sono state istruite 34 richieste di riprogrammazione, di diversa complessità.

Nel corso del 2017 sono state infine avviate le attività di monitoraggio e di valutazione dei Piani d'Azione. La prima attività realizzata, legata alla predisposizione dei Rapporti annuali di esecuzione degli OdS (delibera CIPE 79/2012, punto 2.4) e basata su intensi scambi con ciascuna Amministrazione, ha impegnato il NUVAP in una prima ricognizione dello stato della programmazione e dell'attuazione della delibera CIPE 79/2012, che sarà oggetto di una Relazione di sintesi di prossima diffusione.

1.5.2 Il Programma Nazionale Servizi di Cura e gli approfondimenti sui servizi per la prima infanzia e gli anziani

Nel triennio 2015-2017 il NUVAP ha continuato a fornire contributi metodologici al *Programma Nazionale per i Servizi di Cura per l'Infanzia e gli Anziani* (PNSCIA), varato nel 2012 quale estensione operativa del sistema OdS nell'ambito del Piano d'Azione Coesione (PAC) 2007-2013, per rafforzare e rilanciare, anche attraverso l'apporto di ulteriori risorse (730 milioni di euro), gli obiettivi di incrementare il livello e migliorare la qualità di tali servizi nelle quattro regioni del Mezzogiorno in maggiore ritardo di sviluppo (appartenenti all'Obiettivo Convergenza”).

Anche in questo caso il NUVAP ha proseguito con continuità l'azione dell'UVAL - che aveva contribuito a concepire e avviare il PNSCIA, poi affidato alla gestione operativa del Ministero dell'Interno - partecipando con propri Componenti designati agli organi di direzione collegiale, ovvero i due comitati inter-istituzionali previsti dal Programma (uno di supporto operativo, un secondo di indirizzo e sorveglianza). I compiti del primo Comitato includono la valutazione ed approvazione degli esiti dell'istruttoria effettuata dall'Autorità di Gestione sulle proposte di programmazione e riprogrammazione delle circa 200 associazioni di Comuni beneficiarie del Programma. Nell'ambito del Comitato di indirizzo e sorveglianza il NUVAP ha contribuito ad orientare le modalità di attuazione del Programma verso i risultati attesi. La partecipazione a questi Comitati ha consentito, tra l'altro, di acquisire informazioni utili per le attività di monitoraggio e valutazione avviate nel quadro degli OdS (vedi par.1.5.1).

Nel corso del 2017 il NUVAP ha svolto paralleli approfondimenti dedicati al tema dei servizi di cura per la prima infanzia e degli anziani.

L'approfondimento dedicato alla tutela dell'infanzia si è prefisso di indagare i risultati ottenuti nel quindicennio terminante nel 2015 dall'erogazione dei servizi di asilo nido sull'intero territorio nazionale. L'indagine ha riguardato sia le strutture censite, sia i tempi di attuazione dei due più importanti interventi rivolti al rafforzamento di questi servizi: il *“Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia”* (cd. *“Piano Nidi”*), varato con la Legge Finanziaria del 2007 (art. 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), cui si è in seguito aggiunto il PNSCIA. Sono stati esaminati i costi sostenuti per incrementare l'offerta dei servizi



all'infanzia (compresi i servizi integrativi e le articolazioni delle misure di sostegno all'occupazione femminile), analizzando anche le possibili determinanti del modesto tasso di fecondità (fenomeno che non è unica prerogativa dell'Italia) e della ridotta partecipazione femminile al mercato del lavoro, che connota soprattutto l'Italia meridionale. A tale fine, lo studio ha preso le mosse da scenari di evoluzione demografica delle coorti di popolazione italiana di età compresa fra 0 e 2 anni e fra 3 e 5 anni e da plausibili evoluzioni dell'offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Per quanto riguarda il tema degli anziani, l'approfondimento ha riguardato le scelte compiute per fronteggiare l'invecchiamento della popolazione, l'assetto del sistema pensionistico (anche con un confronto internazionale) e delle prestazioni erogate. Sono state esaminate le tendenze della spesa per la protezione sociale – notoriamente declinante in rapporto al PIL dopo il 2012 - fornendone una lettura su base regionale fondata sull'utilizzo dei Conti Pubblici Territoriali. Anche in questo caso sono state analizzate le erogazioni di assistenza agli anziani derivanti sia dal PNSCIA (quasi 270 milioni di euro per il sostegno alle prestazioni di assistenza domiciliare), sia dai progetti a compartecipazione comunitaria del periodo di programmazione 2007-2013.

1.6 Supporto all'attuazione del D.lgs. n. 228 del 2011

Tra le attività istituzionali del NUVAP previste dal DPCM 19 novembre 2014²³, assumono particolare rilevanza le azioni dirette alla predisposizione di metodologie valutative destinate ai soggetti titolari di funzioni di programmazione e valutazione degli investimenti pubblici e all'attuazione di iniziative per migliorare le capacità di valutazione e di programmazione delle amministrazioni²⁴. La salienza di queste attività riflette anche la crescente consapevolezza del nesso strutturale che collega la qualità delle infrastrutture alla crescita economica, che ha riportato all'attenzione del dibattito istituzionale il problema dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica per investimenti.

Per rafforzare la crescita potenziale è necessario che il programma di investimenti si caratterizzi per un adeguato livello di efficienza, selezione e controllo dei progetti, che devono rispondere ad effettivi fabbisogni infrastrutturali. Le misure orientate esclusivamente a rafforzare la capacità di spesa delle amministrazioni sono di norma efficaci solo in parte, in quanto non sempre riescono ad incidere su talune questioni chiave, come le modalità di programmazione degli interventi, l'identificazione e la predisposizione dei progetti, nonché la loro selezione sulla base dell'ordinamento di merito economico.

²³ Vedi il paragrafo introduttivo alla presente *Relazione*.

²⁴ Cfr. art. 3 del DPCM 19 novembre 2014.



Il tema dell'efficienza ed efficacia della spesa per investimenti è affrontato dalla legge n. 42 del 2009 (*"Legge di contabilità e finanza pubblica"*) che prevede la predisposizione di misure attuative al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche.

In attuazione dell'art. 30, comma 9, della legge n. 196 del 1999 è stato emanato il D.lgs. 29 dicembre 2011, n. 228, che introduce, per i Ministeri, un nuovo quadro di programmazione e valutazione degli investimenti in opere pubbliche - il cui esito finale consiste nel *Documento Pluriennale di Pianificazione* (DPP), redatto sulla base di *Linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche* (LL GG) che ciascun Ministero deve predisporre - e ne definisce la *governance* istituzionale.

In particolare, il NUVAP è investito di funzioni di sostegno metodologico sia trasversale (esercitate anche in raccordo con il Sistema Nazionale di Valutazione: art. 7, comma 4²⁵), sia puntuale (per opere di *"maggiore complessità"*: art. 7, comma 5), fermi restando i compiti di monitoraggio statistico e di restituzione informativa affidati alla Ragioneria Generale dello Stato dal D.lgs. n. 229 e il ruolo di supervisione istituzionale del DIPE (art. 7, comma 6, del concomitante D.lgs. n. 228).

La riforma varata nel triennio 2009-12 innova il quadro regolamentare definito dalla legge 144 del 1999 sugli investimenti pubblici che aveva, tra l'altro, introdotto nel contesto italiano lo strumento valutativo degli studi di fattibilità ed istituito la rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica (NUVV). Già a partire dal 2013 era stata avviata un'intensa collaborazione tra l'allora UVAL e le strutture tecniche del DIPE (il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e l'Unità Tecnica Finanza di Progetto), che è poi proseguita, in varie forme, per tutto il 2016. Attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro inter-istituzionale, la collaborazione è stata diretta a promuovere, anche con incontri bilaterali con i Ministeri, l'efficace svolgimento delle attività iniziali previste dal D.lgs. n. 228 del 2011. Nel luglio del 2015 il gruppo di lavoro ha integrato il *Vademecum* precedentemente predisposto²⁶ con un *Addendum* per garantire che i Ministeri, pur salvaguardando le proprie specificità settoriali, giungessero a presentare al CIPE le proprie LL GG e, conseguentemente, i connessi DPP in termini coerenti e fra loro comparabili.

²⁵ Concernente in particolare *"lo svolgimento delle funzioni di valutazione, ivi inclusa la predisposizione di linee guida e documenti metodologici"*.

²⁶ Al fine di facilitare la traduzione operativa del decreto legislativo nell'aprile del 2014 il gruppo di lavoro ha predisposto il *"Vademecum per l'applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D.lgs. n. 228/2011"*.



Consapevole del grave ritardo nell'attuazione normativa²⁷ e sulla base di un'attenta analisi delle criticità riscontrate a fine 2016, il NUVAP ha colto l'opportunità di promuovere alcuni interventi diretti a superare lo stallo in atto, predisponendo nel corso del 2017 una gamma di attività fra loro complementari, che sono di seguito elencate:

- elaborazione di una linea di attività specifica all'interno del progetto in corso di attivazione "Animazione per le valutazioni: Azioni di Sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione (A.S.Sist)" a valere sul Programma Operativo Nazionale *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*;
- costituzione di un Gruppo di Lavoro²⁸ (GdL) di durata annuale con il compito di fornire supporto metodologico e strumenti utili alle Amministrazioni centrali sui temi relativi al processo di analisi dei fabbisogni, valutazione e selezione dei progetti di investimento per la definizione delle proprie programmazioni pluriennali e per il migliore utilizzo della spesa pubblica di fonte nazionale e comunitaria per quel che attiene le infrastrutture;
- costruzione ed avvio (anche nell'ambito del GdL sopra citato), in collaborazione con le Amministrazioni centrali interessate e con alcuni interlocutori istituzionali e *partner* internazionali di rilievo, di attività di sperimentazione settoriale delle LL GG per alcuni sub-settori chiave, al fine di verificare la funzionalità dei metodi applicati e dei risultati conseguiti, nonché l'effettiva praticabilità del processo di programmazione prefigurato dalla norma (o di sue parti)²⁹.

Infine, a partire dal 2016 il NUVAP ha supportato il DPCoe in attività di analisi legislativa volta ad armonizzare il dettato normativo della programmazione delle opere pubbliche, in modo da fornire alle amministrazioni un quadro coerente all'interno del quale perseguire efficacemente i principi di razionalità, trasparenza, ed economicità della spesa pubblica e ad agevolare il percorso delle Amministrazioni centrali verso la redazione dei propri DPP.

²⁷ Ad oggi solo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha predisposto e adottato le proprie Linee Guida, limitatamente al settore dei trasporti, anche grazie agli apporti metodologici di esperti contrattualizzati dal NUVAP attraverso il FORMEZ nel biennio 2015-16. Inoltre, il NUVAP - tramite incontri e redazione di note metodologiche *ad hoc* - ha supportato tra l'autunno del 2016 e l'estate del 2017 le attività del MIBACT orientate a finalizzare le proprie LL GG settoriali da presentare al CIPE per la relativa presa d'atto. Ad oggi non risulta, tuttavia, che il MIBACT abbia concluso il processo di definizione dei documenti settoriali.

²⁸ Decreto del Capo Dipartimento n. 21 del 24 luglio 2017. Il gruppo è operativo dal 6 novembre 2017, data di approvazione da parte del Capo Dipartimento del Programma annuale di attività 2017/2018.

²⁹ In particolare sono state avviate interlocuzioni con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare e il Ministero della salute.



2 MISURAZIONE, TRASPARENZA E PROMOZIONE DI MONITORAGGIO CIVICO

Il capitolo descrive le attività di rilevazione, elaborazione e diffusione di informazioni statistiche e documentali concernenti la dimensione territoriale delle politiche di coesione svolte dal NUVAP nel periodo in esame. Questo sforzo conoscitivo persegue la finalità di garantire ai programmatori, agli attori politici, agli osservatori e, più in generale, alle comunità civiche una trasparente visibilità delle risorse pubbliche destinate allo sviluppo e alla coesione territoriale, ponendo le premesse per forme di monitoraggio decentrato dell'intervento pubblico. Il par. 2.1 documenta il contributo che il NUVAP ha offerto in maniera continuativa, anche attraverso progetti strutturati, alla costruzione e all'aggiornamento del sistema di "indicatori di risultato" previsto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 per garantire la misurabilità degli interventi e dei loro effetti sui territori; il par. 2.2 informa sui progressi dell'iniziativa "OpenCoesione", il portale unico disponibile in Italia di dati in formato aperto sul versante delle politiche di coesione nazionali e comunitarie; il par. 2.3, dà conto delle iniziative di innovazione didattica volte a diffondere in Italia, *in primis* presso le scuole, la consapevolezza delle opportunità conoscitive offerte dai dati di monitoraggio degli interventi per la coesione; il par. 2.4, infine, sintetizza gli esiti di approfondimenti condotti in seno al NUVAP sulla graduale diffusione di dati in formato aperto tra le pubbliche amministrazioni.

2.1 Indicatori per le politiche di coesione

Osservare nel tempo l'evoluzione di variabili e indicatori appropriati può dare segnali importanti su avanzamenti o difficoltà delle politiche di coesione nel processo di trasformazione dei contesti e di sostegno alle comunità. L'orientamento ai risultati, che già caratterizzava i precedenti periodi di programmazione diviene centrale nel ciclo 2014-2020: gli obiettivi di *policy*, infatti, vengono espressi non soltanto attraverso una descrizione delle trasformazioni attese, ma anche esplicitando punto di partenza (*baseline*) e di arrivo (*target*) al tempo finale dell'attuazione di un indicatore di risultato, obbligando così il programmatore a chiarire sia la direzione verso la quale l'insieme delle *policy* pertinenti si mobilita, sia l'intensità dello sforzo.

Nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 a ciascun risultato atteso/obiettivo specifico è associato uno o più indicatori di risultato, per i quali è garantita misurabilità e confrontabilità tra i territori. Si tratta di un insieme di 114 indicatori di risultato che l'Italia si è impegnata a quantificare a livello almeno regionale per consentire il rispetto della condizionalità *ex ante* "Sistemi statistici e indicatori di risultato", prevista dai regolamenti europei (Allegato XI al Reg. UE n. 1303/2013).

La scelta strategica di definire un "*sistema nazionale di indicatori di risultato*", praticamente unica in Europa, ha richiesto un notevole sforzo alla statistica ufficiale, anche perché non tutti gli indicatori erano disponibili al momento dell'adozione dell'Accordo di Partenariato. L'impegno del NUVAP è stato intenso sia nella fase di costruzione del *set* di indicatori, frutto di una riflessione



metodologica condivisa con ISTAT e diversi soggetti istituzionali titolari di statistiche pubbliche settoriali, sia, e soprattutto, in quella di popolamento e diffusione dei dati. Grazie al confronto istituzionale coordinato dal NUVAP è stato possibile, da un lato, definire indicatori di risultato capaci di rappresentare l'azione delle politiche, osservabili nel tempo e nello spazio e, dall'altro, rendere disponibili a tutte le Autorità di Gestione dei Programmi cofinanziati dalle politiche di coesione e all'intera collettività le relative quantificazioni a livello almeno regionale entro il 2016 (anno entro il quale la condizionalità *ex ante* prevista dai regolamenti europei doveva essere soddisfatta). Gli indicatori sono stati progressivamente pubblicati e aggiornati nella banca dati indicatori territoriali dell'ISTAT³⁰.

Va sottolineato che in molti casi gli indicatori dell'Accordo di Partenariato rappresentano una novità per la statistica territoriale: tra quelli pubblicati, infatti, oltre 50 sono disponibili per la prima volta con una disaggregazione minima regionale. Lo sforzo compiuto, risultato particolarmente intenso nel corso del 2016, ha consentito il rispetto degli impegni assunti in sede europea con esiti che vengono annoverati dalla Commissione Europea tra le migliori pratiche in ambito comunitario. Contribuire ad orientare le *policy* ai risultati richiede ulteriori azioni e attività tecnico-specialistiche: dall'aggiornamento tempestivo dell'informazione statistica all'avvio di percorsi per garantire una sempre maggiore disaggregazione territoriale dei dati, indispensabile per la programmazione delle politiche a livello locale (ad esempio per le Aree Interne e le Città). A tal fine e, in particolare, per rendere disponibili dati e indicatori territoriali a supporto della *policy*, di contribuire a soddisfare, durante l'intero ciclo di programmazione, la condizionalità *ex ante* "Sistemi statistici e indicatori di risultato" e di promuovere un dibattito pubblico informato, il NUVAP, in continuità ed evoluzione con iniziative progettuali già attivate nei precedenti periodi di programmazione delle politiche di coesione, ha coordinato le attività di definizione dei contenuti di tre progetti sulla misurazione statistica a valere sul Programma Operativo Nazionale *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020* (PON GOV 2014-20):

1. il Progetto "*Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020*", attuato dall'Istat, punta a garantire, all'interno della rete SISTAN, tempestività di aggiornamento di dati e indicatori territoriali già definiti, elevato grado di dettaglio di rilascio dell'informazione statistica e maggiore copertura informativa anche per ambiti di *policy* fino ad ora non pienamente rappresentati dalla statistica pubblica disponibile. Nello specifico questa azione risponde a nuove esigenze informative connesse con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), con le aree urbane e metropolitane e con le strategie regionali di specializzazione intelligente, per il rilievo che queste tematiche occupano nel quadro delle politiche di coesione 2014-2020. Altre specifiche attività sono indirizzate a migliorare i criteri

³⁰ Cfr. <https://www.istat.it/it/archivio/16777>



di regionalizzazione dei dati di finanza pubblica e il relativo raccordo tra la Contabilità Nazionale e i Conti Pubblici Territoriali;

2. il Progetto “*Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020*”, attuato da ISPRA, è finalizzato ad ampliare la gamma di indicatori territoriali rilasciati dalla statistica ambientale, migliorandone nel contempo tempestività e dettaglio territoriale, principalmente con riferimento ai cambiamenti climatici, alla qualità dell’aria e dell’acqua, alla difesa del suolo e del sottosuolo, alla biodiversità marina e terrestre, nonché alla qualità dei servizi di gestione dei rifiuti urbani e agli impatti dei settori produttivi sull’ambiente;
3. il Progetto “*Individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche*”, che si colloca nell’ambito delle attività previste in un Protocollo di intesa siglato a novembre 2017 tra l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il Dipartimento per le Politiche di Coesione, l’Agenzia per la Coesione Territoriale, l’ISTAT, il Ministero dell’interno, il Ministero dell’economia e delle finanze e il Ministero della giustizia. L’iniziativa, che sarà attuata dall’ANAC, mira a garantire la produzione e la pubblicazione di dati e indicatori statistici su rischio corruzione, prevenzione e contrasto, a partire dalle elaborazioni di informazioni strutturate fornite *in primis* dalle amministrazioni firmatarie del Protocollo.

Per tutti e tre i progetti il NUVAP ha svolto un ruolo di coordinamento, fornendo ai soggetti coinvolti supporto nell’interazione, definizione dei contenuti delle azioni previste e redazione delle linee progettuali secondo il *format* previsto da PON GOV 2014-20.

A valle dell’approvazione dei progetti, il NUVAP fornisce supporto tecnico ai diversi beneficiari per garantirne una piena operatività. In tempi brevi, e per l’intero arco di vita delle iniziative (come del resto era avvenuto nei precedenti cicli di programmazione), il Nucleo svolgerà attività di sostegno metodologico e di presidio tecnico delle attività realizzate. In questo quadro si colloca anche l’iniziativa di strutturare un gruppo di confronto e coordinamento composto dai referenti di tutti i progetti sostenuti dal PON GOV 2014-20 non solo sul tema misurazione statistica, ma anche in tema di trasparenza, per avviare iniziative comuni e favorire azioni sinergiche.

2.2 Progressi e evoluzioni dell’iniziativa OpenCoesione

L’iniziativa OpenCoesione, avviata nel 2012 ed oggi coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il NUVAP, rappresenta la strategia nazionale di *open government* sulle politiche di coesione.

Nel triennio 2015-2017 OpenCoesione è stata sostenuta finanziariamente da appositi progetti previsti nell’ambito del sostegno alla capacità amministrativa, in particolare sul PON *Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013* (PON GAT 2007-13) e sul Programma di Azione e Coesione



Complementare al PON GAT 2007-2013. Questi, oltre a favorire alcuni sviluppi dell'iniziativa, hanno garantito la necessaria continuità alle attività, stante anche la lunga fase di riorganizzazione amministrativa. Nel periodo di riferimento, le attività collegate a OpenCoesione in termini di trasparenza, partecipazione e collaborazione si sono dunque concentrate sugli obiettivi già pubblicamente assunti, a partire dall'Accordo di Partenariato italiano per il ciclo 2014-2020 all'interno del quale www.opencoessione.gov.it è indicato come il portale unico che assolve al Regolamento UE 1303/2013 per la pubblicazione delle informazioni obbligatorie relative ai progetti cofinanziati con i Fondi SIE, nonché dall'*Action Plan 2015-2018*³¹, predisposto dall'Italia nell'ambito dell'*Open Government Partnership*.

Sul portale sono riportati aggiornamenti bimestrali dei dati sugli oltre 900.000 progetti del ciclo 2007-2013, così come censiti nel sistema di monitoraggio unitario gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato. In alcuni casi i tempi di pubblicazione hanno superato l'orizzonte previsto di 90 giorni dalla data di riferimento in quanto, a partire dall'aggiornamento al 31 dicembre 2016, sono state introdotte modalità di identificazione di anomalie, di filtro dei dati e di visualizzazione volte a restituire una lettura più coerente e rappresentativa possibile dell'intervento delle politiche di coesione nei territori. Tali interventi si sono resi necessari per tenere conto del processo di assestamento dei dati da parte delle Amministrazioni a seguito della chiusura amministrativo-contabile dei programmi operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali europei del ciclo 2007-2013.

L'aggiornamento del portale ha riguardato, con tempistiche diverse, anche i dati di contesto (indicatori statistici settoriali e territoriali, Conti Pubblici Territoriali, indagini sulla trasparenza dei beneficiari dei Fondi Strutturali europei, ecc.), la predisposizione di specifici *focus* tematici per potenziare il patrimonio informativo con sempre maggiore granularità e ricchezza di dettagli. A fine 2015 è stata inoltre attivata una specifica sezione dedicata alla programmazione 2014-2020 con informazioni sulla dotazione finanziaria nazionale ed europea e sui testi approvati di Piani e Programmi in attuazione, progressivamente integrata con ulteriori informazioni, tra cui dettagli puntuali sui bandi di gara e di concorso³² e sulle opportunità di finanziamento a valere sulle risorse delle politiche di coesione 2014-2020, queste ultime disponibili in formato aperto e aggiornate con cadenza quotidiana a partire da luglio 2017.

Accanto ai dati sono state pubblicate diverse "Pillole di OpenCoesione"³³, brevi testi che propongono spunti di riflessione sulle politiche di coesione. I temi trattati hanno spaziato

³¹ Cfr. <http://open.gov.it/monitora/20-opencoessione-plus/>.

³² La sezione del Portale OpenCoesione informa sui bandi di gara per contratti di lavori, servizi e forniture e sui bandi di concorso (avvisi di selezione) per il reclutamento di persone.

³³ Cfr. <https://opencoessione.gov.it/it/pillole/>



dall'analisi dell'attuazione degli interventi per lo sviluppo territoriale in Italia con dettagli a livello dei sistemi locali del lavoro, al ruolo delle imprese pubbliche locali come soggetti attuatori dei progetti finanziati, ad approfondimenti sugli interventi infrastrutturali e di sostegno alla formazione, realizzati nelle scuole di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, così come all'osservazione del contributo fornito dalle politiche di coesione al turismo in Italia a partire dalla tutela e valorizzazione degli *asset* naturali e culturali, con una rassegna di tipologie, attori e finalità di promozione economica e sociale.

Considerando come gli ultimi anni siano stati caratterizzati dalla sovrapposizione tra la fase di chiusura del ciclo 2007-2013 e l'avvio operativo del ciclo seguente, nelle "Pillole" è stata proposta anche una lettura della distribuzione sul territorio nazionale dell'attuazione 2007-2013, con approfondimenti sul progressivo assestamento dei dati e un *focus* sui Grandi Progetti comunitari, accanto ad analisi dedicate ai primi bandi e progetti avviati nel 2014-2020. Dati di OpenCoesione sui singoli progetti finanziati sono inoltre stati selezionati per la prima sperimentazione del *Data and Analytics Framework*³⁴ (DAF), iniziativa volta a valorizzare il patrimonio informativo pubblico nazionale promossa dal "Team per la trasformazione digitale" in collaborazione con l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID).

A quattro anni dal lancio dell'iniziativa OpenCoesione è stata inoltre proposta un'analisi dettagliata degli utenti del portale³⁵ ed è stato pubblicato l'aggiornamento al 2015 dell'indagine sulle caratteristiche dei beneficiari dei Fondi Strutturali in Europa, avviata nell'ambito dell'iniziativa OpenCoesione nel 2011. Da questa analisi emerge un quadro di trasparenza consolidatosi negli anni e divenuto sempre più omogeneo tra gli Stati Membri, con la progressiva pubblicazione di portali unici a livello nazionale in cui, peraltro, permangono assenza di aggiornamento o difficoltà di accesso ad alcune informazioni sul periodo 2007-2013.

Tra le principali attività volte a sollecitare la partecipazione civica, si segnala il progetto "A Scuola di OpenCoesione" cui è dedicato il paragrafo che segue.

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

"A Scuola di OpenCoesione" (ASOC)³⁶ è un progetto di didattica innovativa, rivolto alle scuole secondarie superiori italiane, che promuove principi di cittadinanza consapevole, sviluppando attività di monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici attraverso l'impiego di tecnologie di informazione e comunicazione e mediante l'uso dei dati in formato aperto (*open data*) per aiutare

³⁴ Cfr. https://pianotriennale-ict.readthedocs.io/it/latest/doc/09_data-analytics-framework.html

³⁵ Le statistiche di dettaglio sono disponibili alla pagina https://opencoesione.gov.it/it/indicatori_di_accesso/

³⁶ Cfr. <http://www.ascuoladiopencoesione.it>



gli studenti a conoscere e comunicare in modo innovativo modalità di azione ed esiti delle politiche pubbliche, e in particolare delle politiche di coesione, nei luoghi dove essi vivono. L'obiettivo finale è produrre informazioni sui progetti finanziati (disponibili sul portale OpenCoesione) attraverso un percorso di ricerca sul territorio che si integra con i contenuti delle materie ordinarie di studio.

Il progetto - avviato nell'anno scolastico 2013-2014 nell'ambito di un primo accordo con il MIUR e rinnovato a inizio 2017 - si realizza anche grazie alla collaborazione di numerose organizzazioni impegnate nei settori di intervento delle politiche di coesione o su temi trasversali, come la trasparenza, la legalità o il riuso di dati aperti e di *partner* istituzionali come la Rappresentanza in Italia della Commissione Europea. Con quest'ultima, ad inizio 2018 è stato rinnovato il Protocollo d'intesa volto a mantenere e rafforzare il significativo sostegno operativo offerto dalla rete territoriale dei Centri di Informazione *Europe Direct*³⁷. La *community* di ASOC è aperta a contributi e accordi per premi, *sponsorship* e incentivi alla partecipazione delle scuole. Tra queste, si segnala la collaborazione definita dal NUVAP con il Senato della Repubblica nel 2016 per un evento premio-visita guidata con possibilità di assistere a una seduta dell'Assemblea e partecipare a un incontro di approfondimento sull'utilizzo dello strumento regolamentare dell'indagine conoscitiva. Sono state inoltre avviate collaborazioni regionali, inaugurate nell'edizione 2016-2017 con l'accordo concluso con la Regione Autonoma della Sardegna, e proseguite, nell'edizione 2017-18, con gli accordi stipulati con la Regione Calabria e con la Regione Siciliana per rafforzare le attività progettuali sui territori di riferimento.

L'adesione al percorso didattico ha visto una partecipazione delle scuole crescente rispetto alle sperimentazioni realizzate nell'anno scolastico 2013-14, anche grazie al supporto operativo garantito da un *team* dedicato nell'ambito del supporto all'iniziativa OpenCoesione. Alle ultime edizioni hanno partecipato circa 200 scuole, con oltre 3.000 studenti e 200 docenti, come riportato nella tabella che segue.

I numeri di A Scuola di OpenCoesione					
Anno scolastico	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Team-classe partecipanti	7	86	120	196	184
Studenti	200	Oltre 2.000	Oltre 2.500	Oltre 3.000	Oltre 3.000
Docenti	10	Oltre 90	Oltre 150	Oltre 200	Oltre 200

³⁷ Gli *Europe Direct* sono centri di informazione sulle tematiche europee della Commissione: le loro attività di comunicazione hanno lo scopo di interessare i cittadini e di promuovere il dialogo sull'Europa, anche in collaborazione con altre reti di informazione e punti di contatto dell'Unione Europea o locali. La rete degli *Europe Direct* italiani è composta da 44 centri, distribuiti su tutto il territorio nazionale.



Sul portale OpenCoesione è disponibile l'elenco³⁸ dei progetti finanziati dalle politiche di coesione utilizzati per le ricerche realizzate dagli studenti di ASOC nei diversi ambiti tematici, dalla cultura all'ambiente, dalla ricerca ai trasporti, dall'inclusione sociale all'istruzione.

Tra gli *output* delle ricerche, è previsto un report di monitoraggio civico, realizzato attraverso la piattaforma Monithon³⁹, un'iniziativa indipendente aperta a tutti coloro che vogliono conoscere e valutare sul campo come vengono spesi i fondi per le politiche di coesione in Italia. L'esame dei report caricati su tale piattaforma, di cui circa i due terzi realizzati dalle scuole di ASOC, evidenzia come, a inizio 2017, oltre il 67 per cento dei progetti osservati sia giudicato concluso e utile o in corso senza difficoltà, pur in presenza di una percentuale non irrilevante di interventi che procedono con difficoltà (17 per cento) o bloccati (7 per cento). Non mancano casi di interventi che non sembrano aver intercettato effettivi bisogni delle comunità locali (6 per cento). Solo il 3 per cento risultava non avviato. Accanto a un giudizio sintetico, sostenuto da evidenze, analisi di dati, visite nei luoghi dei progetti, interviste con la cittadinanza e con i potenziali beneficiari, il monitoraggio civico effettuato dagli studenti di ASOC ha rappresentato, in molti casi, una fondamentale sollecitazione per le Amministrazioni coinvolte nella realizzazione degli interventi finanziati⁴⁰.

Il NUVAP, consapevole che l'ampia diffusione della pratica del monitoraggio civico rappresenti un'opportunità per le amministrazioni chiamate a programmare e attuare piani, programmi e progetti per lo sviluppo territoriale e che dunque tale pratica non debba terminare alla fine di ogni anno scolastico, ha promosso ASOC *Experience*⁴¹ che raccoglie aggiornamenti successivi a distanza di un certo tempo su progetti e luoghi delle ricerche realizzate dagli studenti.

Numerosi sono stati i riconoscimenti attribuiti, a livello nazionale e internazionale, al percorso didattico di ASOC e al significativo impegno dedicato da studenti, docenti e partner. "A Scuola di OpenCoesione" è, ad esempio, richiamato quale modello didattico d'eccellenza nel Piano Nazionale Scuola Digitale ed è una delle *best practice* indicate da *Open Knowledge Foundation* (OKFN)⁴², la fondazione internazionale non profit che promuove l'accesso libero alla conoscenza

³⁸ Cfr. <https://opencoesione.gov.it/ASOC/>

³⁹ Cfr. <http://www.monithon.it/>

⁴⁰ È il caso, ad esempio, del Liceo Scientifico "Zaleuco" di Locri (RC) che ha lavorato, nei diversi anni scolastici, sia su un progetto di trasformazione in ostello della gioventù di un bene confiscato alla mafia, sia su un progetto di ristrutturazione di un immobile da trasformare in centro di aggregazione giovanile e che ha portato l'amministrazione comunale a bandire le gare necessarie per l'affidamento dei servizi in questione, a fronte di interventi infrastrutturali sostanzialmente conclusi. O ancora del Liceo Scientifico "Leonardo da Vinci" di Sora (FR), città natale di Vittorio De Sica, che, partendo da un intervento di digitalizzazione di una sala cinematografica finanziato in un comune adiacente e constatando l'assenza di cinema nella propria città, ha sostenuto l'attivazione di iniziative locali in campo cinematografico, tra cui una rassegna estiva, promuovendo al contempo la cultura degli open data nei comuni del frusinate attraverso il coinvolgimento degli amministratori locali.

⁴¹ Cfr. <http://www.ascuoladiopencoesione.it/asoc-experience/>

⁴² Cfr. <https://okfn.org/>



attraverso l'apertura dei dati e delle informazioni. Anche nell'ambito *dell'Open Government Partnership*⁴³, la piattaforma internazionale cui aderiscono circa 70 Paesi per rendere le amministrazioni aperte, responsabili e rispondenti ai bisogni dei cittadini, al percorso didattico ASOC sono stati dedicati approfondimenti e studi. Inoltre, una delle classi partecipanti, il *team Sea of Tomorrow* dell'Istituto Tecnico "Ettore Majorana" di Milazzo (ME), ha ricevuto il premio nazionale *OpenGov Champion 2017* nella categoria "Trasparenza e Open Data".

2.4 Open Data e trasparenza nella Pubblica Amministrazione

La crescente rilevanza delle politiche di trasparenza e di apertura dei dati delle pubbliche amministrazioni, anche a seguito delle nuove disposizioni previste dal decreto legislativo n. 97 del 2016, su cui il NUVAP è impegnato ormai da anni attraverso l'iniziativa OpenCoesione, ha suggerito di svolgere nel 2017 un approfondimento sul tema. Si è trattato di un lavoro metodologico di sintesi tra profili normativi, tecnici e aspetti più prettamente operativi, al fine di disporre di una chiave di lettura agile e allo stesso tempo approfondita degli *open data* in Italia, da poter utilizzare in chiave valutativa di un'azione amministrativa che deve necessariamente caratterizzarsi per efficacia e funzionalità, al fine di contribuire a qualificare l'apporto della P.A. allo sviluppo del Paese.

Infatti, se da un lato le caratteristiche degli open data sono condivise a livello internazionale e vengono utilizzate anche per rilevazioni sistematiche sul livello di apertura dei dati in settori chiave nei vari Paesi (es. *Global Open Data Index*, *Open Data Barometer*, ecc.), dall'altro la grande mole di dati e informazioni ormai resi disponibili dalle amministrazioni in Italia è caratterizzata da una certa dinamicità e da un'elevata eterogeneità in termini di formati e condizioni per il riutilizzo. Partendo dal portale nazionale dati.gov.it e dall'osservazione di vari portali di diverse amministrazioni pubbliche, accanto ad esperienze significative che contribuiscono ad un posizionamento sempre più in alto del nostro Paese nelle classifiche internazionali, si registrano anche numerosi casi di *open data* "apparenti" (ad esempio per dati pubblicati mediante una licenza a fine "non commerciale"), che ne limitano il riutilizzo, ponendosi in evidente contrasto con il principio che vede negli *open data* anche una potenzialità di sviluppo attraverso la realizzazione di applicazioni con finalità commerciali.

Oltre alle ragioni che possono creare barriere (tecniche, culturali, giuridiche, ecc.) alla pubblicazione di *open data*, va preso in considerazione anche il tema dei costi conseguenti alla attivazione di una politica diretta a tale risultato, in modo da individuare le condizioni per poter ottenere i benefici derivanti dall'apertura dei dati, considerando sia aspetti tipicamente interni

⁴³ Cfr. <https://www.opengovpartnership.org/>



all'Amministrazione, come l'individuazione delle modalità più efficaci per assicurare una piena accessibilità ai dati, i formati da utilizzare, ecc., sia esigenze degli utenti, per rendere facilmente reperibili i dati su un portale, per un più ampio coinvolgimento nelle scelte di apertura di nuovi dati, ecc.

Infine, per indirizzare correttamente le analisi valutative, è importante tener conto dei punti di distinzione e di contatto tra *open data* e trasparenza su diverse dimensioni, a partire da rispettive finalità e contenuti, fino alle modalità tecniche per assicurare, da un lato la possibilità di riutilizzo delle informazioni, dall'altro la piena disponibilità delle stesse, considerando anche le criticità che possono caratterizzare i meccanismi per monitorarne attuazione ed efficacia. Resta ferma la centralità dei requisiti di qualità di dati e informazioni che vengono resi pubblici, determinanti per potenziare gli effetti della più ampia politica di *open government* e dunque della partecipazione e della collaborazione dei cittadini all'azione pubblica.



3 SOSTEGNO TECNICO ALLA PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEL CICLO 2014-2020

Il Capitolo illustra i principali contributi con i quali il NUVAP ha coadiuvato il Dipartimento in cui è incardinato nel disegno della programmazione delle risorse per lo sviluppo territoriale. Nel triennio coperto dalla *Relazione* assumono rilievo preminente le analisi tecniche, illustrate nel par. 3.1, poste a fondamento dell'allocazione fra fondi, territori e assi tematici dei consistenti fondi aggiuntivi a beneficio dell'Italia scaturiti dal cd. "aggiustamento tecnico" di metà periodo disposto dalla Commissione Europea nel corso del 2016 in forza di specifiche disposizioni comunitarie. Segue nel par. 3.2 la descrizione delle indicazioni metodologiche fornite dal Nucleo per facilitare l'attuazione da parte delle amministrazioni titolari di programmi operativi del meccanismo premiale noto come "*performance framework*" che mira ad incentivare la celerità di attuazione degli interventi sostenuti dai fondi comunitari. Il par. 3.3 dà conto del sostegno offerto dal Nucleo al Dipartimento nel ripartire su base territoriale, tematica e temporale le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione. Concludono il capitolo informazioni sintetiche su approfondimenti svolti dal con riferimento a profili regolamentari ed attuativi dei fondi SIE (par. 3.4), ai cd. *Piani di Rafforzamento Amministrativo*, un innovativo strumento di sostegno gestionale introdotto nell'attuale ciclo di programmazione (par. 3.5) e al ruolo, circoscritto ma rilevante, svolto dal Nucleo in seno ai Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi (par. 3.6) e a specifici gruppi di lavoro tematici promossi in forza dell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

3.1 Supporto alla programmazione delle risorse aggiuntive assegnate all'Italia a seguito dell'aggiustamento tecnico del bilancio UE

3.1.1 Aggiustamento tecnico del bilancio comunitario

Nella prima metà del 2016 la Commissione Europea ha riesaminato le allocazioni finanziarie destinate a ciascuno Stato membro per il periodo 2017-2020 a titolo dell'obiettivo "*Investimenti a favore della crescita e occupazione*" della rubrica coesione del bilancio UE (Quadro Finanziario Pluriennale -QFP 2014-2020).

La ridefinizione delle allocazioni finanziarie (prevista dall'articolo 92, par. 3, del Regolamento (UE) n. 1303/2013) per tenere conto di dati più aggiornati relativi alla situazione economica degli Stati Membri e potere meglio considerare gli effetti differenziati tra i territori della prolungata recessione avviatasi tra 2008 e 2009 è avvenuta in concomitanza dell'aggiustamento tecnico del bilancio UE per il 2017⁴⁴. L'Italia, in cui la fase recessiva era stata più acuta e prolungata, ha

⁴⁴ Per il procedimento di riesame e aggiustamento tecnico si vedano il Reg. CE 1311/2013 del 20/12/2013, e la comunicazione della Commissione al Consiglio e al parlamento COM (2016)311 del 30.06.2016.



ricevuto una significativa quota di risorse addizionali di Fondi strutturali, pari a 1.645,2 milioni di euro a prezzi correnti. In relazione a tale allocazione addizionale, nell'estate del 2016 i Servizi della Commissione Europea hanno manifestato i propri orientamenti riguardo alle finalità di impiego di queste risorse, in particolare indicando quali possibili ambiti di rilievo l'Iniziativa Occupazione Giovani, la Strategia di specializzazione intelligente, la *SME Initiative* (Iniziativa PMI) e le risposte all'emergenza migratoria verso i territori UE.

Nel condividere gli ambiti individuati dalla Commissione per l'utilizzo delle risorse addizionali, l'Italia ha tuttavia proposto che nella programmazione delle risorse di nuova assegnazione trovasse spazio una contenuta riserva di risorse, pari a 200 milioni di euro di FESR, da destinare ad azioni di mitigazione del rischio sismico e di riqualificazione strutturale da attuarsi nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, in ragione della straordinaria emergenza generatasi con gli eventi sismici che hanno investito le quattro regioni nei mesi di agosto e ottobre 2016, poi ripetutisi nel gennaio del 2017.

3.1.2 Aggiornamento del quadro finanziario dell'Accordo di Partenariato

L'apporto di fondi addizionali assegnati all'Italia derivanti dall'aggiustamento tecnico del QFP 2014-2020 ha comportato l'esigenza di adeguare in modo coerente le sezioni dell'Accordo di Partenariato e dei programmi operativi interessati dalla riprogrammazione.

L'adeguamento dell'Accordo di Partenariato è stato guidato dal DPCoe attraverso interlocuzioni istituzionali con i soggetti nazionali e regionali titolari di programmi operativi interessati dall'afflusso di risorse addizionali. Il NUVAP ha contribuito al percorso di aggiornamento, coadiuvando il Dipartimento nella definizione e nella quantificazione delle scelte di impiego delle risorse addizionali e nella revisione complessiva del quadro finanziario dell'AP, attraverso la progressiva integrazione di elementi tecnici, discussi anche con la Commissione Europea.

Considerati i fabbisogni e gli andamenti delle iniziative già in corso, sono stati individuati gli importi da destinare alle seguenti priorità: l'occupazione giovanile; il sostegno alle imprese, con riferimento alla *Strategia nazionale di specializzazione intelligente* (SNSI) e all'Iniziativa PMI, sulla base di valutazioni sui volumi di massa critica necessaria ad innescare adeguate sinergie con le iniziative regionali; il rafforzamento delle misure di accoglienza e integrazione dei migranti, nelle loro componenti sia infrastrutturali sia organizzative e sistemiche.

Nel complesso, rispetto alle suddette finalità, le risorse addizionali sono state destinate per circa tre quarti al potenziamento di misure già oggetto di intervento strutturale e, per il restante quarto a fronteggiare eventi straordinari, anche al fine di integrare e rafforzare l'operatività, in tali contesti, dei principi di coesione e solidarietà (per i valori assoluti destinati a ciascuna finalità cfr. tavola successiva). La diversa ponderazione delle singole finalizzazioni prioritarie e, di conseguenza, delle tipologie di azioni previste, si è riflessa anche nella configurazione del riparto



delle risorse per fondo, pari per FESR e FSE rispettivamente, al 61,4 e al 38,6 per cento, a fronte dell'iniziale indicazione della Commissione in favore di un riparto paritario.

Il quadro finanziario dell'AP è stato in primo luogo adeguato con riferimento ai programmi cui sono state destinate le risorse addizionali. Tenuto conto della strategicità degli ambiti individuati e dell'esigenza di accelerare la riprogrammazione, sono stati individuati come più adatti a recepire la programmazione di tali risorse un numero limitato di programmi nazionali (PON Imprese e competitività⁴⁵, PON Iniziativa Occupazione Giovani (IOG), PON Legalità, PON Inclusione); solamente nel caso del contributo di solidarietà per gli eventi sismici, la riprogrammazione ha riguardato i programmi regionali, in particolare quelli delle quattro regioni che avevano riportato danni (Marche, Lazio, Umbria e Abruzzo).

La tavola seguente riassume gli esiti finanziari dell'aggiustamento tecnico.

Impiego della dotazione finanziaria addizionale dei fondi strutturali 2017-2020 (Risorse addizionali UE approvato in sede di Conferenza Unificata in data 25 maggio 2017, valori in milioni di euro)

Ambito tematico di impiego	Risorse addizionali FS- UE (1)	di cui FESR	di cui FSE	Co-finanziamento nazionale aggiuntivo (1)	Totale (Risorse FS Ue e cofinanziamento nazionale aggiuntivo)	Quota (valori %)
Iniziativa Occupazione Giovani	560	-	560	222	782	32
Strategia di Specializzazione Intelligente	445	445	-	208	653	27
SME Initiative (Iniziativa PMI)	220	220	-	88	308	13
Accoglienza e Integrazione dei Migranti	220	145	75	94	314	13
Contributo solidarietà Sisma Italia centrale	200	200	-	200	400	16
TOTALE	1.645	1.010	635	813	2.458	100

(1) Il cofinanziamento nazionale aggiuntivo è stato calibrato considerando rinvenienze da riprogrammazioni interne (caso dell'Iniziativa Occupazione Giovani) e sia, in generale, sulla base dei tassi di cofinanziamento nazionale dovuti per categoria di regione. La maggior parte delle risorse addizionali è, infatti, stata destinata alle regioni meno sviluppate (72 per cento delle risorse addizionali) per cui il cofinanziamento nazionale corrisponde in media al 25 per cento del totale (è mediamente del 50 per cento nelle regioni in transizione e più sviluppate). Mediamente e considerando tutti gli impieghi, il cofinanziamento nazionale complessivo su oltre 2,4 Miliardi di euro di programmazione addizionale (Risorse Ue + Cofinanziamento) è stato del 33 per cento.

⁴⁵ Il Programma, il cui ambito di intervento è stato esteso alle regioni più sviluppate, ha incorporato anche, in attesa della modifica regolamentare per l'estensione all'intero periodo di programmazione 2014-2020 della durata del Programma Iniziativa PMI, le risorse, pari a 220 milioni, da destinarsi successivamente a tale finalità.



A fronte delle nuove risorse assegnate all'Italia si è reso necessario procedere alla ridefinizione del profilo finanziario annuale delle dotazioni programmatiche per il periodo 2017-2020. In base ad analisi tecniche ed interlocuzioni istituzionali, il NUVAP ha pertanto formulato profili temporali di impiego delle risorse aggiuntive differenziati per finalità di destinazione e per programmi, fondati sia sulle esigenze di intervento, sia sugli andamenti di spesa dei programmi, nel rispetto del profilo annuale delle assegnazioni del totale delle risorse stabilito dalla Commissione.

Analoghe attività di riprogrammazione finanziaria e di aggiornamento del relativo quadro di dettaglio sono state condotte dal NUVAP con riferimento a programmi non rientranti fra i destinatari delle risorse aggiuntive, tra cui il PON "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione" e il PON "Scuola"⁴⁶. Occorre evidenziare che l'aggiustamento del quadro finanziario dell'Accordo ha considerato nella medesima occasione sia l'ulteriore incremento di risorse UE, destinate allo sviluppo e agli investimenti rientranti nella medesima cornice di programmazione (derivante per 14,7 milioni di euro da risorse del "pilastro PAC" destinate ai programmi FEASR), sia dal rifinanziamento della dotazione europea dell'Iniziativa Occupazione Giovani (IOG), per 343 milioni di euro.

In concomitanza con la revisione derivante dall'aggiustamento tecnico e dal conseguente incremento di risorse complessive, sono stati rivisti ulteriori aspetti finanziari dell'AP, per incorporare in particolare gli esiti dei processi di definizione ed affinamento dei programmi, avvenuti successivamente alla sua adozione di fine 2014⁴⁷.

3.1.3 Approfondimenti tematici a supporto della programmazione delle risorse aggiuntive

Nell'ottobre 2016, il DPCoe, nell'ambito dei propri compiti di coordinamento e al fine di accompagnare le amministrazioni centrali e regionali impegnate nella programmazione delle risorse aggiuntive con un appropriato sostegno tecnico, ha istituito all'interno del NUVAP tre gruppi di lavoro annuali in corrispondenza di altrettante tematiche di programmazione ritenute di particolare rilevanza per la coesione e lo sviluppo territoriale: (i) interventi di solidarietà legati agli eventi sismici nell'Italia centrale; (ii) accoglienza e integrazione dei migranti; (iii) interventi a sostegno dell'attuazione della Strategia di specializzazione intelligente e a favore delle PMI. I

⁴⁶ Questi interventi hanno consentito, attraverso il trasferimento di risorse di fonte FSE al PON-IOG, il soddisfacimento del vincolo di affiancamento delle risorse aggiuntive afferenti all'iniziativa IOG con un eguale ammontare, per ciascuna categoria di regioni, di risorse FSE.

⁴⁷ Gli adeguamenti dell'Accordo hanno inciso sulle allocazioni finanziarie programmatiche per Obiettivi Tematici e Risultati Attesi, i cui valori sono stati aggiornati rispetto alle previsioni iniziali.



Gruppi sono stati istituiti con decreti del Capo Dipartimento. Delle attività svolte da tali gruppi di lavoro e dei risultati ottenuti si dà conto nei tre seguenti sotto-paragrafi⁴⁸.

3.1.3.1 Interventi di solidarietà legati agli eventi sismici nell'Italia centrale

Il Gruppo di lavoro “Terremoto Appennino Centrale – Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo” è stato incaricato di fornire un sostegno alle quattro amministrazioni regionali titolari di Programmi Operativi (POR) in termini di impostazione degli elementi di guida, di scelta, di struttura e di controllo dei contenuti della programmazione addizionale, compresi gli orientamenti sugli indicatori per la misurazione delle realizzazioni e dei risultati, nonché di supporto tecnico durante la fase di negoziato con gli uffici della Commissione Europea, compresa la partecipazione ai rispettivi Comitati di Sorveglianza.

La natura di questa attività ha comportato un raccordo costante con le Regioni, uno stretto coordinamento con gli uffici dipartimentali, con quelli dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) e un frequente confronto con il Dipartimento per la protezione civile, con la struttura del Commissario straordinario per l'emergenza sismica e con la Struttura di Missione per l'edilizia scolastica.

Sulla base di un documento di indirizzo, discusso e condiviso con le Regioni, sono stati individuati tre ambiti tematici prioritari per la riprogrammazione: prevenzione del rischio sismico attraverso l'applicazione degli standard nazionali e messa in sicurezza preventiva e adeguamento antisismico di edifici pubblici strategici e rilevanti; prevenzione degli effetti del rischio da dissesto idrogeologico; sviluppo di progetti di rivitalizzazione dei luoghi e delle comunità delle aree colpite dagli eventi sismici, anche in sinergia con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

L'accordo sul riparto delle risorse tra le quattro regioni (marzo 2017) che ha tenuto conto delle indicazioni della cabina di coordinamento di cui al decreto-legge n. 189 del 2016 per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma, ha consentito l'avvio della fase di riprogrammazione delle risorse addizionali, come illustrato dalla seguente tabella.

⁴⁸ Per il tema dell'occupazione giovanile non è stato, invece, ritenuto necessario definire un gruppo di sostegno *ad hoc* da parte del DPCoe in considerazione della presenza del presidio dedicato all'interno della struttura di coordinamento nazionale per il FSE presso ANPAL.



Riparto tra le regioni delle risorse aggiuntive. Contributo solidarietà Sisma Italia centrale (valori in milioni di euro)

Regione	Quota %	Risorse aggiuntive FESR	Cofinanziamento stato	Totale
Abruzzo	10	20	20	40
Lazio	14	28	28	56
Marche	62	124	124	248
Umbria	14	28	28	56
Totale	100	200	200	400

L'attività del NUVAP, di supporto e di impulso alle Autorità di Gestione dei PO delle quattro Regioni, ha contribuito alla definizione e conseguente approvazione dei POR Umbria (decisione della CE C(2017)7788), Lazio (decisione della CE C(2017)8227) e Marche (decisione della CE C(2017)8948) nel mese di dicembre 2017 e del POR Abruzzo (decisione della CE C(2018)18) all'inizio del mese di gennaio 2018. Sono state infine predisposte opportune integrazioni alle pertinenti sezioni di analisi di contesto per l'aggiornamento dell'Accordo di Partenariato.

3.1.3.2 Accoglienza e integrazione dei migranti

Le risorse derivate dall'aggiustamento tecnico del QFP 2014-2020 destinate alla tematica della "Migrazione" (FESR 145 milioni di euro e FSE 75 milioni, cui va aggiunto il cofinanziamento nazionale) rappresentano un'importante opportunità di rafforzamento del sistema italiano di accoglienza e integrazione dei migranti⁴⁹ per superare la fase emergenziale. Il "modello di accoglienza diffusa" del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), basato sull'adesione volontaria dei Comuni – che rappresenta la direzione attuativa auspicata dai soggetti pubblici nazionali ed internazionali e dagli operatori del settore *no profit* – risulta infatti ancora insufficiente a fronteggiare efficacemente la domanda di accoglienza.

L'indirizzo tecnico fornito dal gruppo di lavoro NUVAP ha investito l'intero processo di programmazione delle risorse aggiuntive: l'analisi dei fabbisogni, l'individuazione delle priorità, la quantificazione finanziaria e dei relativi indicatori, l'assetto istituzionale per l'utilizzo delle risorse,

⁴⁹ Sistema delineato dal "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati", approvato in Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 successivamente confermato con il Decreto Legislativo n. 142/2015.



il confronto partenariale istituzionale e socio-economico, sino alla proposta di modifica dei due programmi nazionali interessati: il PON “Inclusione”, limitatamente alla contribuzione di origine FSE, gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), ed il PON pluri-fondo (FSE e FESR) “Legalità”, gestito dal Ministero dell’Interno.

Nel dicembre 2016 si è ricostruito il contesto del fenomeno migratorio in relazione al fabbisogno (esistente e prospettico) di strutture e servizi di accoglienza differenziati per migranti, richiedenti o titolari di protezione internazionale, e per minori stranieri non accompagnati (MSNA). L’analisi svolta, unitamente al successivo confronto con i principali attori istituzionali e del partenariato, ha alimentato:

- la revisione dell’Accordo di Partenariato (adottata dalla CE nel febbraio 2018)⁵⁰, con l’aggiornamento e ampliamento dell’analisi di contesto in relazione al fenomeno migratorio e, in concerto con il MLPS e il Ministero dell’Interno, delle priorità di azione per l’inclusione sociale (OT9), rilevanti tanto per il FSE quanto per il FESR;
- il processo di riprogrammazione del PON “Inclusione” e, soprattutto, del PON “Legalità” per l’utilizzo delle risorse addizionali attraverso l’individuazione delle pertinenti strategie e delle modalità operative, finanziarie e temporali.

Nel 2017 il gruppo di lavoro ha promosso il confronto istituzionale con i soggetti direttamente impegnati nel sistema di accoglienza e integrazione e tra di essi: oltre ai Ministeri del Lavoro e dell’Interno, l’ANCI - Servizio Centrale SPRAR e, in seconda battuta, con le otto Regioni del Mezzogiorno interessate ed il partenariato economico-sociale, elaborando i documenti tecnici (note e presentazioni) utilizzati per informare ed animare gli incontri.

Nel definire gli interventi prioritari si è tenuto conto della vocazione e dei limiti di ammissibilità della spesa delle altre fonti finanziarie per l’accoglienza, ovvero le risorse europee del *Fondo Asilo Migrazione e Integrazione* (FAMI), e quelle Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo, entrambi gestiti dal Ministero dell’Interno. Per meglio rispondere ai fabbisogni, ed evitare duplicazioni, le nuove risorse sono destinate prevalentemente alla realizzazione di strutture per l’accoglienza (PON “Legalità”) e per azioni di inserimento lavorativo (PON “Inclusione”). Il vincolo territoriale destina le risorse addizionali prevalentemente nelle regioni meno sviluppate⁵¹ (circa 170 su 220 milioni di euro di risorse UE); è stato tuttavia possibile riservarne una quota per tutti i comuni capoluogo delle 14 città metropolitane (due milioni ciascuna tra FESR e cofinanziamento nazionale).

⁵⁰ La nuova versione dell’Accordo di Partenariato 2014-2020 è stata definita a ottobre 2017 e approvata dalla Commissione Europea con Decisione C(2018) 598 dell’ 8.2.2018.

⁵¹ Si tratta dei territori di Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia.



Nel definire le ipotesi progettuali e i possibili percorsi attuativi e al fine di accelerare l'implementazione delle misure del PON "Legalità" per la realizzazione delle infrastrutture per l'accoglienza (FESR), il gruppo di lavoro ha definito in collaborazione con ANCI un'ipotesi di assegnazione delle risorse ai soggetti attuatori (ambiti territoriali e Comuni), privilegiando modalità non competitive basate su criteri di riparto predefiniti.

Il gruppo di Lavoro ha coadiuvato e sostenuto, in concerto con l'Agenzia Nazionale Politiche Attive del lavoro (ANPAL) e ACT, anche il negoziato delle AdG con la CE per favorire una rapida adozione dei programmi da parte della CE⁵². Nel caso del PON "Legalità" ha contribuito alla definizione e quantificazione dei nuovi indicatori di contesto, con particolare focalizzazione sull'obiettivo di sistema, assunto nella revisione dell'Accordo di Partenariato, relativo alla progressiva generalizzazione del modello di accoglienza diffusa e in strutture di non grande dimensione⁵³. È stata infine elaborata, su richiesta della Commissione Europea, un'ipotesi di composizione del Comitato di Pilotaggio, in cui dovrebbero sedere amministrazioni titolari di fondi e rappresentanze delle amministrazioni territoriali, finalizzato a facilitare l'impiego sinergico ed integrato delle risorse UE.

In considerazione del rilievo del tema dei minori stranieri non accompagnati (MSNA)⁵⁴, in parallelo alle attività di indirizzo e supporto alla programmazione delle risorse aggiuntive per i migranti, in seno al NUVAP è stato svolto uno specifico approfondimento che ha inteso indagare la modalità con cui il sistema italiano ha affrontato la loro accoglienza. In particolare, sono state ricostruite le procedure per l'affidamento o la tutela ed i casi previsti dalla normativa per concedere i permessi di soggiorno ai minori presenti in Italia, le condizioni in cui il minore straniero può rimanere in Italia al compimento della maggiore età e quali sono i permessi di soggiorno che possono essere convertiti, sino al ricongiungimento familiare di un minore affidato in base ad un provvedimento dell'Autorità competente nel Paese di origine. Completano lo studio le statistiche sulla numerosità del fenomeno, affiancate dall'analisi dei costi e della distribuzione delle competenze a livello territoriale.

Lo studio ha considerato la procedura seguita dall'arrivo sul territorio nazionale all'accoglienza, seguendo la filiera delle attività attraverso la realizzazione d'interviste realizzate presso i maggiori enti autorizzati sul territorio italiano che si occupano di accoglienza (tra cui *The UN Refugee*

⁵² PON Legalità con decisione C(2018) 0020-09/01/2018 e PON Inclusione con decisione C(2017) 8881-15/12/2017.

⁵³ Ad esito della istruttoria di programmazione delle risorse aggiuntive, l'AP rivisto ad ottobre 2017 prevede un nuovo risultato atteso (RA 9.8): *Rafforzamento del sistema di accoglienza e integrazione dei migranti* cui è collegato un nuovo indicatore di risultato (IR): *Percentuale dell'accoglienza offerta (posti-migrante) in strutture diffuse/di non grande dimensione unitaria sul totale dell'accoglienza offerta (media annua)*.

⁵⁴ Considerando i dati disponibili, complessivamente nel biennio 2016-2017 i MSNA censiti allo sbarco sono stati 41.577 (circa il 14 per cento del totale delle persone migranti arrivate via mare in Italia).



Agency, Save the Children e la Croce Rossa Italiana) oltre al personale addetto presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, dove è stata istituita una specifica struttura di missione per i minori non accompagnati. Le stime delle spese da parte degli enti autorizzati che svolgono attività a favore degli immigrati sono corredate da *focus* sui dati statistici relativi ai MSNA; la numerosità dei centri di accoglienza e gli SPRAR. È stato inoltre affrontato il tema dei minori "invisibili", tentando una stima della consistenza del fenomeno. Infine, si sono studiate alcune delle soluzioni organizzative utilizzate con efficacia all'estero (in particolare nel caso olandese) e le criticità di gestione⁵⁵. Un ulteriore approfondimento condotto nel 2017 ha riguardato un'analisi di medio periodo su dati disponibili in relazione a dimensione, articolazione, sforzo delle politiche dedicate e rendimenti in termini di contributi al PIL, all'erario e al sistema pensionistico del fenomeno dell'immigrazione in Italia⁵⁶.

3.1.3.3 Innovazione e competitività delle imprese

Le risorse aggiuntive assegnate dalla UE all'Italia per effetto dell'aggiustamento tecnico hanno alimentato in modo rilevante l'attuazione della *Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente* (SNSI)⁵⁷. Con una quota di risorse pari a 445 milioni di euro, si è infatti provveduto ad integrare la copertura finanziaria necessaria all'attuazione di questo importante dispositivo di indirizzo per l'attuazione di interventi per la ricerca e innovazione all'interno delle politiche di coesione, secondo le procedure disposte dalla legge finanziaria 2015⁵⁸. Per assistere con argomenti e criteri tecnici il processo di programmazione di queste risorse, che ha impegnato il DPCoe nel corso del 2017, il gruppo di lavoro NUVAP, ha svolto diverse analisi e ipotesi previsionali, fra cui:

- stime quantitative e analisi di trend relative ai settori prioritariamente interessati dalla programmazione di queste risorse (Salute, Trasformazione prodotti agricoli, Chimica verde);

⁵⁵ Più recentemente, l'Italia si è dotata di un dispositivo molto avanzato per l'accoglienza e la protezione dei MSNA (legge 7 aprile 2017, n. 47 Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati).

⁵⁶ Dalla banca dati Eurostat sono stati estratti alcuni dati comparativi sulle proporzioni di popolazione autoctona e straniera e si sono analizzati per l'Italia, sulla base delle statistiche diffuse dal Ministero dell'Interno, i numeri relativi alle persone sbarcate, le rotte principali utilizzate dai migranti, la popolazione straniera residente in Italia, paesi di provenienza dei cittadini stranieri, distribuzione territoriale (principali destinazione dei migranti, i problemi di assorbimento dei grandi centri urbani), l'appartenenza religiosa, l'età media degli immigrati, il loro titolo di studio, la loro condizione economica, una stima di quanti siano gli stranieri irregolari, le informazioni sui richiedenti asilo e i rifugiati, i nuovi permessi (protezione internazionale). Inoltre sono stati esaminati dati relativi ai resoconti disponibili sull'utilizzo dei Fondi europei SOLID (2007-2013) e del fondo europeo FAMI (2014-2020) e dei dati sui progetti dei fondi strutturali in Italia del ciclo 2007-2013 identificabili su OpenCoesione come rilevanti per il tema accoglienza e integrazione migranti. Per quanto riguarda il lavoro degli stranieri in Italia, si sono approfonditi: la distribuzione delle attività economiche in cui sono maggiormente presenti immigrati, l'apporto delle attività lavorative degli stranieri al PIL, alle casse dell'Erario ed al pagamento delle pensioni.

⁵⁷ Il successivo paragrafo 4.3 descrive la più ampia gamma di attività svolte dal nucleo collegate al tema della specializzazione intelligente.

⁵⁸ Legge 23 dicembre 2014 art.1 c. 703.



- ricostruzione delle risorse nazionali (FSC) allocate da precedenti delibere CIPE ai diversi settori e ambiti in cui è suddivisa la SNSI;
- verifica della corrispondenza fra gli ambiti tecnologici considerati dalle strategie S3 regionali e quelli adottati dalla SNSI, per identificare quali ambiti risultassero relativamente più o meno “coperti” dalle diverse fonti;
- esame delle principali caratteristiche delle recenti iniziative intraprese a favore dell’innovazione d’impresa mediante l’utilizzo di strumenti finanziari.

Le analisi hanno portato argomenti a sostegno dell’indirizzo delle risorse di nuova assegnazione in favore dell’innovazione nell’ambito tematico definito come “Salute e qualità della vita”, ponendo un’attenzione particolare all’utilizzo di strumenti finanziari per l’attuazione degli interventi nelle regioni del Centro-Nord.

La scelta attuativa adottata, condivisa con tutte le amministrazioni centrali e regionali interessate nel corso di riunioni tenutesi tra marzo e giugno 2017, è stata quella di impiegare le risorse attraverso il PON “Imprese e Competitività” (PON IC), che è stato così individuato quale veicolo prioritario per l’attuazione di questa componente della SNSI. Le rilevanti modifiche introdotte a tale programma, anche in seguito alle interlocuzioni intercorse con il gruppo NUVAP, hanno determinato l’estensione dell’ambito di attuazione del PON all’intero territorio nazionale e l’ampliamento dei due principali assi prioritari (1 e 3) dedicati al sostegno delle attività di ricerca industriale e all’innovazione delle imprese. Gli ambiti tematici interessati da tale programmazione, in coerenza con gli orientamenti condivisi, sono stati il piano Industria 4.0 ed il cd. settore *Agrifood*.

A seguito delle modifiche condivise con la CE e con il Dipartimento, il PON IC è stato definitivamente approvato dalla CE (con decisione C(2017) 8390 del 7 dicembre 2017) in una versione comprendente le risorse aggiuntive. Tale programmazione aggiuntiva non ha tuttavia richiesto modifiche significative alle linee di indirizzo strategico dell’Accordo di Partenariato.

3.2 Supporto metodologico all’autovalutazione, monitoraggio e verifica del *Performance Framework*

La regolamentazione dei Fondi SIE 2014-2020 ha introdotto uno strumento⁵⁹, denominato “Quadro di riferimento per l’efficacia dell’attuazione” o *Performance Framework* (PF) nella più semplice versione inglese, attraverso cui le Amministrazioni responsabili dei programmi

⁵⁹ Vedi il Regolamento UE n. 1303 del 2013 all’ art. 20.



comunitari⁶⁰ devono impegnarsi, per ogni asse prioritario interessato, a raggiungere alcuni traguardi (*target*) di spesa e di realizzazione dei progetti entro la scadenza intermedia del 2018 e finale del 2023.

Il PF è parte integrante dei programmi e costituisce un quadro sintetico di “promesse attuative” - rappresentato da indicatori sugli aspetti finanziari di spesa (IF) e di avanzamento dell’attuazione dal punto di vista procedurale (IP) o di *output* (IO) e relativi *target* - lungo l’arco temporale di implementazione dei programmi. Al PF è collegato un meccanismo di incentivazione⁶¹ che prevede premi e sanzioni nelle fasi di verifica. In particolare, in caso di successo nel conseguimento dei *target* alla scadenza intermedia, è prevista l’assegnazione definitiva della “Riserva di efficacia dell’attuazione”, già attribuita in via provvisoria ai programmi e inclusa nei piani finanziari dei singoli assi. Viceversa, in caso di gravi carenze nel conseguimento dei *target*, ad esito della verifica alla scadenza intermedia, sono possibili sospensioni dei pagamenti, mentre alla scadenza finale sono possibili sanzioni finanziarie. Il PF è stato inserito nei regolamenti allo scopo di incentivare una maggiore attenzione e un maggiore controllo sul processo di attuazione e per poter intervenire tempestivamente con azioni correttive in caso di necessità.

Il PF è dunque un sistema di rilievo segnaletico per le politiche di coesione comunitarie poiché testimonia l’impegno di queste politiche a consentire l’osservazione *in itinere* sui propri progressi e difficoltà.

Il ruolo di sostegno assolto dal NUVAP è risultato particolarmente rilevante nel contesto italiano, non solo per gli aspetti strettamente metodologici di natura generale e per l’esperienza dell’effettivo funzionamento dei sistemi di monitoraggio, ma anche per la competenza pluridisciplinare accumulata dalla struttura, che ha consentito alle amministrazioni impegnate nell’attuazione dei programmi di contare su un punto di supporto e ascolto in grado di comprendere e risolvere la varietà delle questioni operative da affrontare.

In fase di attuazione dei programmi, il NUVAP - beneficiando della passata esperienza maturata dall’UVAL in materia di sistemi premiali⁶² - continua a fornire il proprio sostegno metodologico in materia di PF alle Amministrazioni interessate, in stretta collaborazione con l’Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), l’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF) e l’Ispettorato Generale per i Rapporti con l’Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato (RGS-IGRUE). Il NUVAP

⁶⁰ Si fa riferimento ai Programmi Operativi FESR, FSE, FEAMP e ai Programmi di Sviluppo Rurale FEASR.

⁶¹ Vedi il Regolamento UE n. 1303 del 2013 all’ art. 22.

⁶² In virtù dell’esperienza maturata nei precedenti cicli di programmazione, l’allora UVAL ha contribuito a definire delle regole per garantire la coerenza e la parità di trattamento tra programmi per la verifica dei target del PF inserite nell’Accordo di Partenariato 2014-2020.



assicura anche il raccordo con la Commissione Europea, nell'ambito dell'*Evaluation Network* coordinato dalla DG-Regio, sede deputata alla discussione sulle questioni metodologiche (vedi par. 1.1).

In questo ambito il NUVAP ha elaborato un documento metodologico⁶³ per fornire indicazioni utili alle Autorità di Gestione dei programmi per la verifica dei propri PF e sostenere eventuali modifiche ai *target* in coerenza con il quadro regolamentare. A seguito di un esercizio di "autovalutazione" dei PF svolto da tutte le AdG sulla base del documento di indicazioni, il NUVAP, in raccordo con ACT e RGS-IGRUE, ha risposto a diversi quesiti e casi sottoposti.

Parallelamente all'attività di sostegno all'autovalutazione dei PF è stato fornito un contributo rilevante alla definizione delle modalità per il monitoraggio e la verifica dei *target* nell'ambito del sistema nazionale di monitoraggio partecipando attivamente ai lavori del gruppo inter-istituzionale costituito presso RGS-IGRUE⁶⁴. Gli esiti delle attività del gruppo inter-istituzionale sono confluiti in un documento tecnico⁶⁵ diffuso alle AdG di tutti i PO e PSR (dicembre 2017) e discusso nella riunione del sottocomitato monitoraggio e controllo dell'AP (gennaio 2018).

3.3 Contributi tecnico-metodologici alla programmazione finanziaria del Fondo Sviluppo e Coesione

Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC⁶⁶) è il principale strumento finanziario alimentato con risorse aggiuntive nazionali attraverso cui l'Italia persegue il principio della coesione territoriale sancito dall'articolo 119, comma 5, della Costituzione⁶⁷. Anche il FSC – come i Fondi Strutturali e di Investimento europei (Fondi SIE) – è orientato a sostenere obiettivi di medio periodo; è organizzato per cicli di programmazione pluriennali di intervento che ricalcano i cicli di programmazione comunitaria, anche con l'intento di perseguire l'unitarietà di scopo delle politiche di coesione, indipendentemente dall'origine delle risorse sottostanti. La programmazione

⁶³ Cfr. "Indicazioni metodologiche per l'autovalutazione di coerenza dei quadri di riferimento dell'efficacia dell'attuazione nei PO FESR e FSE", diffusa nel marzo 2017 alle Autorità di Gestione.

⁶⁴ Le attività del Gruppo di lavoro sono state finalizzate a dare applicazione a quanto previsto al paragrafo 2.4 dell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

⁶⁵ Cfr. "Documento tecnico per l'identificazione e computo di dati e indicatori rilevanti per i PF dei Programmi sulla base delle informazioni inserite nel sistema di monitoraggio nazionale (BDU 14-20)".

⁶⁶ Il FSC, inizialmente denominato Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), è stato istituito dalla legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289). Per una descrizione dello stato di attuazione del FAS nel ciclo 2007-13 si rimanda all'allegato al DEF 2018 (par. II.1.3), cfr.

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/Allegato_2_-_Relazione_Aree_Sottoutilizzate.pdf

⁶⁷ L'articolo 119, comma 5 della Costituzione recita "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".



del FSC di norma è realizzata attraverso deliberazioni del CIPE che raccolgono gli esiti dei percorsi di confronto inter-istituzionale e politico per la definizione degli interventi da finanziare (piani, programmi e progetti speciali).

3.3.1 La programmazione FSC 2007-2013

La programmazione delle risorse del ciclo 2007-2013, da tempo completata con l'individuazione delle sue destinazioni territoriali e settoriali, viene ora monitorata nella sua attuazione. Tale programmazione è infatti interessata da riprogrammazioni sia decise in autonomia dai soggetti assegnatari delle risorse, sia derivanti da misure sanzionatorie a fronte di ritardi per il mancato rispetto delle scadenze stabilite.

Con riferimento a tale ciclo, il NUVAP ha contribuito alla ricostruzione del quadro complessivo delle programmazioni regionali, come riviste nel tempo, per stabilire la compartecipazione regionale, anche con risorse FSC, alla quota di finanziamento pubblico annualmente previsto. L'elaborazione si è fondata sull'esame delle delibere del CIPE in modo da evidenziare correttamente l'ambito settoriale di riprogrammazione. La ricostruzione ha incorporato anche elementi non ancora formalizzati in delibere CIPE, ma in ogni caso influenti sulle decisioni regionali, attraverso l'incidenza sulla residua effettiva disponibilità di risorse⁶⁸. La ricostruzione di dettaglio effettuata evidenzia la "trasversalità" inter-temporale delle risorse, posto che scelte di investimento effettuate in un periodo possono, di fatto, essere anche sostenute da risorse stanziare per periodi precedenti o successivi. La ricomposizione del quadro finanziario sottostante gli interventi monitorati è assicurata dal portale OpenCoesione.

Gli esiti dell'analisi hanno offerto il fondamento del supporto analitico-metodologico fornito dal NUVAP al Dipartimento ai fini della ricostruzione delle risorse monitorate e della verifica della qualità dei dati relativi al FSC 2007-2013. Il NUVAP ha inoltre contribuito alla definizione della metodologia di selezione delle informazioni attraverso cui il Dipartimento effettua il monitoraggio del rispetto dei termini stabiliti per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti. La metodologia incorpora elementi informativi derivanti dalla ricostruzione dei dati, ipotesi sulla successione temporale delle fasi amministrative-procedurali e valutazioni circa la rilevanza informativa del dato monitorato, individuando gli aggregati di risorse e di interventi rientranti negli aggregati da sottoporre a verifica.

In particolare, in assenza di puntuali informazioni temporali nei dati di monitoraggio per l'individuazione del momento cui riferire l'assunzione dell'obbligazione giuridicamente vincolante,

⁶⁸ Diversi fattori relativi all'assenza di necessità, soprattutto per alcune regioni, di processi di riprogrammazione complessivi o di rideterminazione puntuale degli importi ai fini della realizzazione dei processi di trasferimento delle risorse hanno fatto sì che alcune decisioni di copertura, ad esempio, degli oneri di finanza pubblica con risorse FSC non siano state ancora portate all'attenzione del CIPE, pur essendo scontate nelle valutazioni finanziarie complessivamente effettuate rispetto alle varie regioni.



sono state imputate date plausibilmente coerenti con l'evidenza di una registrazione degli impegni in fasi successive. A tal fine, sono state individuate date plausibili in base alle connesse tipologie di operazioni (per esempio le date delle scadenze dei bandi, in luogo dell'aggiudicazione delle gare, nel caso di concessione degli aiuti), utilizzando informazioni sulle delibere originarie per determinare l'inclusione dei relativi importi nell'universo di riferimento (ad esempio nel caso di delibere riguardanti impieghi nel settore ambientale o di risorse risalenti al ciclo 2000-2006). I risultati di tale scrematura sono stati ulteriormente affinati grazie a un intenso confronto tecnico con le Regioni. L'interlocuzione ha permesso di far emergere un ammontare 121 milioni di euro di risorse revocate, un importo alquanto ridotto rispetto a quello inizialmente stimato prima del processo di integrazione delle informazioni.

3.3.2 La programmazione FSC 2014-2020

Per il ciclo di programmazione 2014-2020, la dotazione del FSC esplicitamente dedicata alle politiche di coesione, considerata al netto di diverse destinazioni operate per legge rispetto agli stanziamenti originari e inclusiva dei rifinanziamenti, è pari a circa 55 miliardi di euro. Nel 2016 e nel 2017, infatti, con le rispettive leggi di bilancio, la dotazione finanziaria del FSC 2014-2020 è stata incrementata complessivamente di circa 16 miliardi di euro, risorse quasi interamente programmate con delibere del CIPE adottate fino a marzo 2018.

Va segnalato che se il ciclo realizzativo del FSC 2014-2020, in analogia con quelli precedenti, presenta maggiori margini di flessibilità temporale rispetto ai più rigidi percorsi previsti per i Fondi SIE (la cui conclusione di disponibilità è fissata dai regolamenti comunitari al 2023), è nondimeno necessario che la programmazione e gli impieghi del FSC rispettino le disponibilità annuali (dotazioni) iscritte formalmente per il Fondo nel bilancio italiano.

Rispetto a tale programmazione, il NUVAP ha contribuito alla verifica delle compatibilità finanziarie fra il complesso dei fabbisogni connessi con la realizzazione degli investimenti proposti a finanziamento e dotazioni di bilancio. Tale elementi sono stati conciliati attraverso l'appropriata definizione dei profili finanziari temporali di assegnazione delle risorse riferite alle finalità di destinazione riconducibili alle aree tematiche di impiego delle risorse FSC identificate dalla previsione normativa⁶⁹. In particolare, in coerenza con l'aggiornamento della previsione di

⁶⁹ Il comma 703 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2015 (legge . n. 190 del 2014) prevede che le risorse del FSC 2014-2020 siano dedicate ad obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, individuati entrambi dall'Autorità politica per la coesione in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Tali aree tematiche sono state in concreto individuate con delibera CIPE n. 25/2016.



iscrizione delle risorse FSC iscritte in bilancio fino al 2025⁷⁰, in collaborazione con il Dipartimento sono state definite indicazioni metodologiche per profilare fino a tale anno la scansione annuale degli impegni. L'esercizio ha preso in esame la natura dell'assegnazione, lo strumento attuativo e il periodo di riferimento, come peraltro richiesto dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il controllo delle ipotesi previsive sull'allocazione finanziaria del Fondo, anche per le annualità successive a quelle del vigente triennio di bilancio, ha consentito di verificare la compatibilità delle proiezioni con quelle della Ragioneria Generale dello Stato, di quantificare la capienza residua di ciascuna annualità per le scelte di programmazione ancora da effettuare (pur se marginali) e dei margini di manovra per la riformulazione del profilo di spesa.

Va inoltre rammentato che la destinazione territoriale delle risorse FSC 2014-2020 destinate alle politiche di coesione è stabilita per legge in ragione dell'80 per cento al Mezzogiorno e del 20 per cento al Centro-Nord: a tal fine, in sede di confronto con le autorità regionali per l'impostazione del ciclo di programmazione unitaria delle politiche di coesione nel settennio in corso era stata definita una chiave di riparto programmatico a livello regionale anche per il FSC. Al netto di una quota direttamente destinata a territori specifici attraverso lo strumento dei Patti per lo sviluppo, il FSC è stato programmato dal CIPE soprattutto attraverso piani operativi a prevalente caratterizzazione mono-tematica la cui gestione è stata affidata ad amministrazioni capofila nazionali (Ministeri), nel rispetto delle indicazioni di legge.

Al riguardo, il NUVAP ha fornito al Dipartimento contributi istruttori volti a garantire il rispetto del riparto territoriale della programmazione delle risorse, normativamente stabilito, e di quello regionale, definito all'interno del Mezzogiorno e del Centro-Nord. La distinzione nell'imputazione regionale degli apporti ha riflesso un giudizio circa il grado di strategicità (nazionale, sovraregionale o regionale) degli investimenti proposti a finanziamento.

Particolare attenzione è stata posta, inoltre, all'imputazione regionale delle poste di cofinanziamento (a valere sulle risorse del Fondo) della programmazione comunitaria delle risorse addizionali derivanti dall'aggiustamento tecnico del bilancio comunitario (vedi par. 3.1.1). Tale processo ha considerato l'esigenza di conciliare i diversi sistemi allocativi delle risorse per le politiche di coesione: quello comunitario - cofinanziato con risorse nazionali - e quello nazionale relativo al FSC, caratterizzati da aggregazioni di regioni di riferimento non coincidenti, diverse regole di riparto delle risorse fra le stesse, quote di cofinanziamento significativamente differenziate per le categorie di regioni individuate nel sistema comunitario e il conseguente differente impatto sulle risorse FSC utilizzate per la copertura di tali oneri.

⁷⁰ La legge di bilancio n. 232/2016 ha esteso il termine di iscrizione in bilancio delle risorse FSC 2014-2020 dal 2023 al 2025. La Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle finanze ha, quindi, esteso l'articolazione finanziaria del Fondo, solitamente dettagliata nei suoi atti anche per gli anni successivi a quelli di riferimento del bilancio triennale, fino a tale anno.



Il NUVAP ha inoltre contribuito alla definizione delle strutture programmatiche per il monitoraggio, verificando l'incidenza delle diverse fonti finanziarie nei diversi e numerosi strumenti attuativi. In particolare, si è operata una classificazione della programmazione per aree tematiche, temi prioritari e, ove opportuno, per singoli interventi.

Infine, Il NUVAP, avvalendosi delle potenzialità della base dati di monitoraggio, ha contribuito al riscontro sistematico del corretto impiego finanziario delle risorse, evidenziando le sovrapposizioni di fonti finanziarie tra diversi strumenti di programmazione (ad esempio Patti o Piani operativi regionali o centrali).

3.4 Strumenti finanziari: regolazione e attuazione

Il NUVAP ha partecipato alle attività correlate al raggiungimento dell'accordo fra i negoziatori della Commissione Europea, del Parlamento europeo e del Consiglio, in merito al riesame intermedio del regolamento sulla politica di coesione per il periodo 2014-2020 (Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013).

Al riguardo, va ricordato che, nel mese di giugno del 2017, il Consiglio aveva incaricato la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea di avviare i colloqui con il Parlamento su una proposta della Commissione - contenuta nel cosiddetto "*Regolamento Omnibus*" - volta a semplificare le regole finanziarie dell'UE ed a renderle più incentrate sui risultati. La semplificazione ha riguardato l'utilizzo dei fondi SIE, anche con riferimento al ricorso a strumenti finanziari ("*Omnibus Regulation*", block 2), in particolare in possibile associazione (cd. *blending*) con il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS) che, come noto, costituisce il principale veicolo finanziario del cosiddetto "Piano Juncker".

Più in dettaglio, il NUVAP ha fornito supporto per assicurare che le semplificazioni adottate (o proposte) non producessero effetti penalizzanti per le istituzioni italiane. Particolare attenzione è stata posta per garantire alle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi cofinanziati dai fondi SIE la possibilità, pur se subordinata all'esistenza di determinati requisiti, di optare per l'affidamento diretto della gestione operativa a banche o istituzioni finanziarie investite di un mandato pubblico (cd. Istituti Nazionali di Promozione), salvaguardando le specificità dell'ordinamento italiano.

Il NUVAP ha inoltre fornito supporto alle attività inerenti la conclusione di un Accordo Quadro (*Memorandum of Understanding*) - fra il Dipartimento per le Politiche di Coesione, l'Agenzia per la Coesione Territoriale, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ed il Fondo europeo per gli investimenti strategici. L'Accordo, siglato a fine 2017, favorisce la collaborazione tra le parti nell'ambito del quadro strategico ed operativo definito per il ciclo di programmazione 2014-2020,



anche con riferimento al ricorso a strumenti finanziari promossi con risorse rinvenienti da Fondi SIE.

3.5 Piani di Rafforzamento Amministrativo

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), elemento di novità della Programmazione 2014-2020, è *“lo strumento attraverso il quale ogni amministrazione impegnata nell’attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi SIE esplicita, accelera e rende operativa con riferimento a cronoprogrammi definiti, l’azione per rendere più efficiente l’organizzazione della sua macchina amministrativa”*⁷¹.

Nel corso del 2017, muovendo dall’esame dei PRA adottati dalle amministrazioni nazionali titolari di Programmi Operativi, in seno al NUVAP è stata avviata un’attività di analisi e valutazione dei PRA di “prima fase” – ossia redatti nel biennio iniziale dell’attuale ciclo di programmazione. Adottando un approccio comparativo, sono stati esaminati gli otto PRA predisposti dalle Amministrazioni centrali dello Stato per individuarne elementi di forza e di debolezza.

L’analisi si è inizialmente orientata a valutare la coerenza dei PRA con le “Linee Guida” diffuse dal DPS nel 2014⁷², soffermandosi sul ruolo del responsabile del Piano, sul disegno del sistema di gestione e controllo e sulla tipologia di interventi di miglioramento. Utili spunti sono stati tratti dai primi rapporti di monitoraggio, curati dalla Segreteria Tecnica del “Comitato di indirizzo dei PRA” costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal cd. “Comitato di pilotaggio OT11 e OT2”⁷³, arricchiti da interlocuzioni dirette con esponenti di tali organismi. Sono stati integrati nell’analisi elementi preliminari desunti dal Rapporto di sintesi della Segreteria tecnica sull’attività di auto-valutazione svolta dalle amministrazioni centrali.

L’analisi condotta a supporto del Dipartimento ha teso ad indagare la coerenza fra i PRA e i documenti di pianificazione strategica delle amministrazioni relativi al triennio 2015-2017, nella prospettiva di accertare una proficua integrazione o connessione fra i documenti programmatici.

⁷¹ Cfr. “Accordo di Partenariato dell’Italia 2014-20”, sezione 1.3 (*“Obiettivi tematici selezionati e risultati attesi per ciascuno dei Fondi SIE”*).

⁷² Linee guida per la definizione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) di cui alla nota del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) dell’11 luglio 2014.

⁷³ Si tratta degli Obiettivi tematici *“Migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nonché l’impiego e la qualità delle medesime”* (OT2) e *“Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un’amministrazione pubblica efficiente”* (OT 11). Per maggiori dettagli si rinvia all’indirizzo web <http://www.ot11ot2.it/>



Al riguardo, ci si è chiesti se nel contesto dei cd. “piani della *performance*”⁷⁴ le amministrazioni centrali dello Stato avessero assegnato al responsabile del PRA e ai dirigenti delle strutture competenti obiettivi individuali collegati all’attuazione del piano stesso, prestando anche attenzione agli indicatori di risultato prescelti. Le prime risultanze degli approfondimenti sembrano suggerire che l’integrazione fra gli strumenti di pianificazione amministrativa sia stata nel complesso modesta, presumibilmente anche in ragione del carattere innovativo dei PRA stessi.

3.5.1 Primi esiti delle attività di auto-valutazione svolte dalle amministrazioni.

La lettura ragionata svolta dal NUVAP del rapporto di sintesi delle attività di auto-valutazione elaborato dalla Segreteria Tecnica nel secondo semestre del 2017 ha segnalato che sia le amministrazioni centrali, sia quelle regionali sono state fortemente coinvolte nella gestione dei PRA, la cui *governance* viene ritenuta adeguata dalla maggioranza di esse.

Il rapporto indica che, precedentemente all’adozione dei PRA, sussistevano circa 500 profili di criticità: di questi, circa il 30 per cento erano imputati alla “*carezza di standard e prassi comuni e alla necessità di semplificazione dei processi*”, il 17 per cento alla “*carezza di personale e/o carenze di competenze*” e il 15 per cento ai “*tempi lunghi ed incerti ed alla complessità delle procedure e delle decisioni*”. L’intendimento di contrastare queste debolezze rende ragione del fatto che circa un quarto dei correttivi proposti abbia riguardato sia l’ambito dei processi e delle procedure, sia quello del personale; di contro, risulta minore il peso delle proposte dirette a impattare su beneficiari, su azioni di monitoraggio e valutazione, sul quadro regolamentare e sull’interazione con il partenariato, le cui incidenze rimangono comprese fra il 10 e il 15 per cento.

In vista dei PRA di “seconda fase” (ossia redatti a far tempo dall’anno in corso), le amministrazioni centrali e regionali hanno attribuito la massima priorità all’area di intervento del “personale” (che continua ad essere percepito come il fattore più critico, nonostante la numerosità delle azioni finora poste in essere in tale ambito, pari a quasi un quarto del totale) ed ai “processi e procedure”, seguiti da “monitoraggio e valutazione”, “beneficiari”, “profili regolamentari” e “rapporti con il partenariato”.

3.5.2 Prime risultanze dei dati di monitoraggio dell’attuazione

L’analisi dei dati contenuti nei rapporti di monitoraggio della Segreteria Tecnica segnala come al 31 agosto 2017 sarebbe stato completato l’80 per cento degli interventi previsti dai PRA; vi

⁷⁴ Si tratta di documenti programmatici triennali previsti dal D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, nei quali le amministrazioni devono esplicitare obiettivi, indicatori e rispettivi *target* di riferimento utili a garantire la misurazione, la valutazione e la rendicontazione delle prestazioni erogate. Il *piano delle performance* viene redatto con l’obiettivo di assicurare una descrizione delle prestazioni amministrative che sia attendibile, verificabile e comprensibile, sulla scorta di orientamenti inizialmente definiti dalla Commissione Indipendente per la valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).



avrebbe corrisposto il conseguimento di oltre il 40 per cento dei *target* di miglioramento attesi per quella data (pari al 90 per cento del totale di quelli previsti). Tuttavia, all'apprezzabile avanzamento nell'attuazione formale degli interventi programmati sembrano fare riscontro obiettivi sostanziali di miglioramento ancora modesti, circostanza che potrebbe denotare l'esistenza di significative criticità metodologiche e di processo. Tra di esse, la ricognizione condotta evidenzia le difficoltà, anche concettuali, di operare una corretta distinzione fra obiettivi di risultato e misure volte a conseguirli; si tratta di un limite che talora si riflette in un nesso troppo tenue fra interventi ed obiettivi, nonché in un'eccessiva variabilità tra le tipologie e la numerosità degli interventi previsti dalle diverse amministrazioni.

La scarsa corrispondenza fra un avanzamento attuativo dei PRA relativamente elevato nel primo biennio e un concomitante livello di spesa dei programmi operativi alquanto contenuto riflette con ogni probabilità i ritardi che strutturalmente connotano le campagne di modernizzazione amministrativa. Il ricorso allo strumento innovativo del PRA sembrerebbe aver aumentato, almeno nella fase iniziale, la consapevolezza diagnostica rispetto all'effettivo impulso sulla spesa e sul miglioramento della sua efficacia.

A fronte di queste criticità, le iniziative della Segreteria tecnica e del Comitato di indirizzo sono state dirette non solo ad orientare ma soprattutto ad individuare interventi standard e a fissare obiettivi di efficienza amministrativa e finanziaria, quali quelli indicati nelle Linee Guida per la "seconda fase" dei PRA. Gli interventi, infatti, dovranno prevedere una maggiore sinergia fra PRA, piani della *performance* ed obiettivi strategici collegati alla gestione dei fondi, con l'obiettivo di accrescerne l'impatto sull'avanzamento dei programmi operativi.

3.6 Partecipazione ai Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi e a Comitati dell'Accordo di Partenariato

Il mandato valutativo che storicamente caratterizza il Nucleo centrale di Valutazione-riaffermato nel nuovo assetto scaturito dal riordino operato nel 2014, in particolare dall'art. 3 del DPCM 19 novembre 2014 (vedi Introduzione), trova riscontro nel ruolo di orientamento per le attività di valutazione delle politiche e per la definizione e osservazione nel tempo degli indicatori di risultato nell'accompagnamento dell'attuazione degli interventi.

In coerenza con questo mandato, anche il presente ciclo di programmazione vede il NUVAP partecipare formalmente con propri rappresentanti ad alcuni Comitati di Sorveglianza (CdS) dei Programmi Operativi Nazionali (PON). In particolare:

- *Governance e Capacità Istituzionale*
- *Città metropolitane*
- *Cultura e sviluppo*



- *Ricerca e innovazione*
- *Inclusione*
- *Per la scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento*
- *Imprese e competitività e Iniziativa PMI*
- *Infrastrutture e reti*
- *Legalità*

I Componenti del NUVAP designati partecipano ai CdS circoscrivendo i propri interventi alle tematiche strettamente valutative e di misurazione dei risultati attesi.

Accanto al ruolo di impulso alla valutazione nel contesto dei PON, va segnalata la partecipazione del NUVAP ad alcuni Comitati partenariali previsti dall'Accordo di Partenariato. Si tratta in particolare del *Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020*. Istituito nel 2016, è presieduto dal Capo Dipartimento del DPCoe e dal Direttore dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. Vi partecipano le amministrazioni centrali e regionali titolari di PO o di progetti a valere sul "PON Governance e capacità istituzionale", accanto al partenariato istituzionale ed economico e sociale.

Il NUVAP partecipa anche ai sotto-comitati: a) sotto-comitato Risorse umane, che ha attivato gruppi di lavoro su inclusione sociale, povertà ed istruzione; b) sotto-comitato per il Monitoraggio e Controllo; c) sotto-comitato Mezzogiorno. Nelle riunioni dei sotto-comitati, che si svolgono almeno due volte l'anno, il Nucleo illustra gli esiti delle istruttorie di propria competenza.

Il NUVAP partecipa inoltre al Tavolo di coordinamento per gli interventi sulle *smart grid* (in breve "Tavolo Reti"), previsto dall'Accordo di Partenariato⁷⁵. Istituito nel 2016, il tavolo ha l'obiettivo di creare sinergie tra fonti di finanziamento e strumenti di programmazione regionali e centrali per il potenziamento delle reti di distribuzione e trasmissione di energia elettrica.

Il tavolo è co-presieduto dall'Agenzia per la Coesione Territoriale e dalla Direzione Generale "Mercato elettrico, rinnovabili e efficienza energetica, nucleare" del Ministero per lo Sviluppo Economico. Il NUVAP vi partecipa per conto del DPCoe, accanto al Ministero per le Politiche Agricole e a rappresentanti di Regioni e Province autonome. Il tavolo si è riunito con sistematicità nel 2016 e nel 2017, promuovendo incontri di approfondimento bilaterali tra singole Regioni e concessionari delle reti elettriche di trasmissione e distribuzione presenti sul territorio.

⁷⁵ Cfr. Linee di indirizzo strategico – Obiettivo Tematico 4 "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio".



4 ANALISI E SOSTEGNO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE

Il Capitolo documenta i principali approfondimenti tematici sviluppati dal NUVAP nel triennio in esame nel campo delle politiche a valenza territoriale. Il crescente rilievo della dimensione urbana nel contesto delle politiche di sviluppo trova riflesso nelle analisi tecniche e nel sostegno attuativo forniti con riferimento ad aspetti di disagio abitativo, sviluppo sostenibile e qualità della vita nelle città (par. 4.1); parallelamente, il ruolo esemplare delle misure a favore delle aree marginali del Paese promosse nell'attuale ciclo di programmazione nel contesto della cd. *Strategia Nazionale per le Aree Interne* ha riscontro nelle numerose analisi condotte dal NUVAP per rafforzarne il fondamento (par. 4.2). I quattro paragrafi successivi si soffermano sui contributi analitici elaborati dal NUVAP su alcuni temi di rilevante impatto sullo sviluppo territoriale: politiche di sviluppo turistico e di valorizzazione degli *asset* culturali e naturali (par. 4.4), di sostegno alle tecnologie digitali (par. 4.5), di riuso con finalità collettive di cespiti illecitamente acquisiti e confiscati alla criminalità organizzata (par. 4.6) e, infine, rivolte alla cd. *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*, destinata a pervadere trasversalmente l'intera gamma delle azioni per lo sviluppo del Paese (par. 4.7).

4.1 Sviluppo Urbano Sostenibile

Dalla firma del Patto di Amsterdam per un'Agenda Urbana Europea nel giugno 2016 il crescente dibattito nelle sedi comunitarie sull'attuazione di programmi, progetti e strumenti dedicati alle città investe tanto l'attuale programmazione quanto l'impostazione del futuro ciclo post-2020. Nella programmazione delle risorse per la coesione 2014-2020 le maggiori città italiane hanno un ruolo prominente ed un peso, istituzionale e finanziario, mai conosciuto in passato⁷⁶.

Le robuste e chiare indicazioni della Commissione Europea, raccolte e articolate nell'Accordo di Partenariato, hanno generato diversi dispositivi di *policy* dedicati esclusivamente alle città metropolitane ed ai loro comuni capoluogo. In questo quadro, le attività realizzate dal NUVAP per l'analisi ed il sostegno agli investimenti per lo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), sviluppate in continuità con il passato, si sono articolate lungo le seguenti linee:

- *analisi dei Programmi Operativi*. È stata effettuata una ricostruzione del quadro finanziario e operativo degli interventi per le città ai fini dell'aggiornamento dell'Accordo di Partenariato; complessivamente, le risorse dedicate ad azioni integrate nelle città sono pari a 2,38 miliardi di euro (FESR e FSE, comprensive di cofinanziamento

⁷⁶ L'art. 7 del Reg. FESR 1301/2013 prevede che almeno il 5 per cento delle risorse del Fondo siano assegnate a livello nazionale ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile laddove le città e gli organismi sub-regionali o locali responsabili dell'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile ("autorità urbane") sono responsabili dei compiti relativi almeno alla selezione delle operazioni.



nazionale). Di esse, i 355 milioni di euro del FSE rappresentano un'importante innovazione per la nuova priorità assegnata dai regolamenti comunitari all'inclusione sociale nel ciclo di programmazione in corso, ma che pone rilevanti sfide attuative e di utilizzo delle risorse, in particolare nelle Regioni meno sviluppate del Paese;

- *sostegno all'azione del PON Città Metropolitane*⁷⁷. È stato fornito un rilevante contributo di metodo e di merito all'impostazione e redazione del Piano delle valutazioni del PON ed è stato fornito supporto metodologico all'Autorità di Gestione del Programma per l'avvio delle prime due ricerche valutative, centrate rispettivamente sul tema dell'Agenzia per la casa e sugli investimenti cd. *smart cities*. È stato inoltre fornito un sostegno specifico alla quantificazione degli indicatori di risultato inclusi nel Programma - e non ancora valorizzati al momento dell'adozione dello stesso - che ha consentito il pieno rispetto della condizionalità *ex ante* "Sistemi statistici e indicatori di risultato", prevista dal Regolamento UE n. 1303/2013 (vedi par.2.1);
- *istruttoria per le città metropolitane nel PON Legalità*. Come anticipato nel paragrafo 3.1, in fase di programmazione delle risorse aggiuntive assegnate all'Italia nel 2017, è stata predisposta una proposta tecnica per l'inserimento nel PON "Legalità", di un apporto finanziario di origine FESR di almeno 24 milioni di euro dedicato alle città metropolitane per l'accoglienza ai migranti;
- *analisi e mappatura del disagio nelle 14 Città metropolitane italiane*. È stato realizzato uno studio che individua, all'interno delle città metropolitane, i quartieri di concentrazione del disagio socio-economico, per fornire uno strumento analitico a sostegno di decisioni ed interventi di *policy* locale e al contempo contribuire ad un modello di *policy design* nazionale. A questo fine, sulla base di un set di indicatori di fonte Istat relativi al 2011⁷⁸ (livelli di scolarizzazione, disoccupazione, attiva e scoraggiata, popolazione straniera, grado di conservazione degli edifici e dotazione di servizi di prossimità), è stato mappato il disagio sociale dei quartieri. Lo studio ha

⁷⁷ Nella fase di predisposizione dell'Accordo di Partenariato, l'allora UVAL aveva elaborato e redatto l'Agenda Urbana per lo sviluppo urbano sostenibile e ha coordinato il team per l'impostazione strategica e operativa del PON Città Metropolitane partecipando direttamente al negoziato con la Commissione Europea.

⁷⁸ I dati utilizzati sono quelli del 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni, del 9° Censimento dell'industria e dei servizi e del Censimento delle istituzioni non profit del 2011.



mostrato che i quartieri classificati “di disagio in senso proprio” ospitano circa il 30 per cento della popolazione delle città metropolitane⁷⁹;

- *contributo al Rapporto HABITAT⁸⁰ sullo sviluppo urbano sostenibile*. Nel novembre 2015 il DPCoe ha assunto il coordinamento delle attività per la partecipazione italiana alla Conferenza *Habitat III*, predisponendo il Rapporto nazionale sullo sviluppo urbano sostenibile⁸¹. Il NUVAP ha svolto il coordinamento scientifico e la redazione del Capitolo VII relativo agli Indicatori individuando e quantificando, in collaborazione con l'ISTAT, quelli più adatti a descrivere a scala urbana la dotazione di servizi, i fenomeni di disagio sociale (in particolare quello abitativo) e lo stato della pianificazione per uno sviluppo sostenibile delle città⁸²;
- *approfondimenti degli investimenti dedicati al disagio abitativo*. Per la prima volta il ciclo di programmazione comunitaria prevede l'esplicita possibilità di affrontare con i fondi SIE le sfide poste dal disagio abitativo. Il NUVAP ha realizzato attività di analisi dei Programmi Operativi per ricostruire lo specifico contributo dei fondi strutturali. Dall'analisi sono emerse attese d'investimento per complessivi 720 milioni di euro⁸³, in gran parte provenienti dal FESR (77 per cento). Gli interventi programmati, molto diversi tra loro, spaziano dai tradizionali interventi di ristrutturazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) fino ai progetti di gestione informatizzata di tale patrimonio, dal *co-housing* agli alloggi protetti per nuovi fabbisogni delle categorie fragili. Gli esiti dell'analisi stanno orientando la predisposizione un documento di *policy* che mira a fornire indicazioni per anticipare e possibilmente superare le difficoltà operative che stanno emergendo in fase di attuazione.

Infine, sempre in questo ambito è in corso la ricostruzione, attraverso i dati di OpenCoesione, degli investimenti complessivi dedicati alle città nel periodo 2007-2013, al fine di definire mirate

⁷⁹ La classificazione individua: (1) quartieri di disagio complesso; (2) quartieri delle migrazioni; (3) quartieri del degrado; (4) quartieri vulnerabili; (5) aree vulnerabili a bassa densità abitativa; (6) aree del benessere relativo. Dall'analisi emerge una geografia del disagio abbastanza “compatta” delineata da grandi quadranti del disagio, composti da quartiere adiacenti l'uno all'altro a formare quadranti e interi archi, prevalentemente posizionati in aree periferiche, con frequenti cuspidi in aree semi-centrali che spesso trascendono dai confini del capoluogo, e isole urbane svantaggiate, singole entità residuali o comunque piccole agglomerazioni di pochi quartieri adiacenti, circondate da aree del benessere relativo e posizionate sia in aree semicentrali oppure nella corona periferica o in centri satellite nella conurbazione del capoluogo.

⁸⁰ UN-Habitat è il programma delle Nazioni Unite che si prefigge di promuovere lo sviluppo di insediamenti sostenibili in termini sociali ed ambientali, assicurando su base universalistica un'adeguata qualità delle condizioni abitative. Cfr. <https://unhabitat.org/>.

⁸¹ Il Rapporto è stato trasmesso al Segretariato delle Nazioni Unite in preparazione della Conferenza *Habitat III* che si è tenuta a Quito, in Ecuador, nell'ottobre 2016, cfr. <http://www.governo.it/articolo/sviluppo-urbano-sostenibile-il-rapporto-italiano-la-conferenza-internazionale-habitat-iii>

⁸² Si tratta un set di indicatori in larga misura predefinito dalle Nazioni Unite, ma da adattare ai contesti nazionali, volti a misurare l'accesso ai servizi essenziali (acqua potabile, gestione dei rifiuti, servizi sanitari, trasporto pubblico locale, ecc.), il disagio sociale e gli strumenti di pianificazione a livello urbano.

⁸³ Dedicati dalle amministrazioni alla realizzazione del Risultato Atteso 9.4 dell'AP “Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo”.



valutazioni *ex post* nei settori di maggiore rilevanza e attualità. Tra queste, il NUVAP ha avviato il lavoro preparatorio per una valutazione *ex post* sull'utilizzo di beni pubblici dismessi e/o sottoutilizzati da destinare a servizi e a progetti di innovazione sociale, tema che incrocia anche la valorizzazione, attraverso le politiche di coesione, dei beni confiscati alle mafie e l'analisi dei processi attuativi legati ai Patti per lo sviluppo delle Città Metropolitane (2,275 miliardi di euro) e del cd. "Bando Periferie" (1,82 miliardi), finanziati dall'FSC e con altre risorse nazionali.

4.2 Strategia nazionale per le Aree Interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne⁸⁴ (SNAI) è una politica nazionale con forte valenza territoriale che si pone il fine ultimo di invertire il negativo *trend* demografico - che le caratterizza ormai da lungo tempo - attraverso interventi di miglioramento della qualità dei servizi essenziali di cittadinanza, stimolando la capacità di realizzare nuovi percorsi per l'innovazione e il cambiamento e favorire lo sviluppo e l'occupazione. Fin dalle fasi iniziali di costruzione della SNAI (2012) il NUVAP (allora UVAL) ha partecipato all'impostazione strategica, alla definizione del metodo e del percorso di programmazione delle singole Strategie d'Area, elaborando analisi territoriali per la prima individuazione dei Comuni candidati a far parte della Strategia.

Nel triennio 2015-2017, a seguito dell'intenso lavoro di selezione delle aree svolto in collaborazione con il Comitato Tecnico Aree Interne⁸⁵, coordinato dal DPCoe, si è giunti ad un numero complessivo di settantadue aree su tutto il Paese, quattro delle quali interessate dagli eventi sismici e naturali intercorsi tra il 2016 e il 2017.

La Strategia Nazionale è stata finanziata ogni anno a partire dal 2014 con legge di stabilità e, negli anni successivi, con delibere CIPE. In totale, incluso il rifinanziamento approvato con legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017), tutte le aree interne selezionate possono contare su 281,18 milioni di euro di risorse nazionali cui si sommano le risorse a valere sui Programmi Operativi

⁸⁴ Nella Strategia Nazionale sono definite Aree interne quelle aree distanti da grandi centri di agglomerazione e dai servizi essenziali (istruzione, salute, mobilità) e con traiettorie di sviluppo instabili ma dotate di risorse con forte potenziale di attrazione e valorizzazione. Per maggiori dettagli si rinvia al sito all'indirizzo: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint>.

⁸⁵ Il Comitato Tecnico Aree Interne, di cui alla Delibera CIPE n. 9 del 2015, paragrafo 2, punto 2.1, è coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi. Al Comitato partecipano: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento affari regionali, le autonomie e lo sport e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI - IFEL, INEA, ISFOL, UPI, Regioni/Province autonome interessate.



Regionali (FESR, FSE), sui Programmi di Sviluppo Rurale (FEASR) e sul FEAMP, stimabili in circa 1 miliardo di euro⁸⁶.

Le attività del NUVAP nel triennio considerato si sono svolte nel rispetto dei compiti previsti dall'art.3 del DPCM 19 novembre 2014, riguardando in particolare:

- *analisi ex ante dei documenti di programmazione d'Area* (ai vari stadi di avanzamento, "Preliminare di Strategia" e "Strategia"): valutazione sulla solidità della proposta progettuale (strategica, tecnica ed economica) ed indicazioni per il suo miglioramento, in particolare, nei settori servizi essenziali e sviluppo locale. In quest'ambito, e con riferimento ai settori sopra richiamati, è stato fornito sostegno metodologico per la definizione di specifici approfondimenti tematici svolti in *partnership* con centri di competenza nazionali e con le amministrazioni centrali competenti per tema;
- *analisi ex ante delle forme di associazionismo intercomunale* - esistenti e/o in corso di definizione - e verifica del rispetto del requisito richiesto⁸⁷ dalla Strategia Nazionale Aree Interne ai fini del passaggio dalla Strategia d'Area all'Accordo di Programma Quadro che attua la stessa. Una specifica riflessione è attualmente in corso per l'individuazione di indicatori utili a monitorare nel tempo l'operatività delle scelte associative;
- *analisi del sistema di indicatori di risultato* collegati ai risultati attesi e degli indicatori di realizzazione collegati alle azioni delle singole strategie d'area, per verificarne la coerenza, la pertinenza rispetto all'obiettivo perseguito e la robustezza statistica, formulando, ove opportuno, di proposte di revisione;
- *predisposizione dei documenti tecnici finalizzati a consentire il monitoraggio* complessivo della SNAI attraverso il Sistema Nazionale di Monitoraggio gestito da RGS-IGRUE (architettura del monitoraggio, tavole di riferimento programmatiche, tavole indicatori e relative linee guida per la sua corretta alimentazione);
- *contributi e istruttorie tecniche* per l'inquadramento di compatibilità della SNAI nella programmazione dei diversi Fondi e Programmi che la sostengono;

⁸⁶ Per i maggiori dettagli sul finanziamento e sull'attuazione delle Strategie Nazionali Aree Interne si rinvia alle Relazioni annuali al CIPE, cfr.

http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_CIPE_2018.pdf

⁸⁷ I Comuni che partecipano alla SNAI, come indicato nell'Accordo di partenariato, "*devono provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la gestione associata di servizi*". La verifica in sede istruttoria del suddetto requisito di gestione associata di funzioni e servizi è discriminante ai fini dell'ammissibilità delle aree territoriali alla strategia medesima nonché condizione per l'attivazione degli investimenti previsti da SNAI oltre che di efficacia dei relativi interventi.



- *supporto alle iniziative della Federazione di progetti per le Aree Interne⁸⁸ e al dialogo con altri soggetti interessati.*

4.3 Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente

Le Strategie di Specializzazione Intelligente (S3), nazionale e regionali, rappresentano il quadro strategico esclusivo per il disegno e l'attuazione degli interventi delle politiche di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione previsti dall'Obiettivo Tematico 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione dell'Accordo di Partenariato.

Le S3 individuano traiettorie di sviluppo che fanno leva sul potenziale innovativo in settori e ambiti tecnologici specifici, sono frutto di un processo partecipativo e possono essere aggiornate nel tempo, a tal fine sono monitorate nell'attuazione e valutate nei risultati. L'Italia ha definito una "Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente" (SNSI) per la quale la CE⁸⁹ ha riconosciuto essere soddisfatta la condizionalità *ex ante* per l'OT1 e ventuno S3 regionali. La SNSI ha individuato 5 aree tematiche di interesse, delineate a partire dalle traiettorie individuate a livello regionale⁹⁰. I veicoli di attuazione della SNSI sono il PON "Imprese e Competitività 2014-20" (PON-IC) che, a seguito dell'aggiustamento tecnico del bilancio UE (vedi par. 3.1), interessa l'intero territorio nazionale, ed il PON "Ricerca e Innovazione 2014-2020" (PON-RI), circoscritto al Mezzogiorno. L'attuazione della SNSI è demandata anche a piani strategici per ciascuna area tematica e finanziati dal Fondo di Sviluppo e Coesione (legge di stabilità per il 2015, art. 1 comma 703).

In relazione alla tematica ricerca e innovazione, il NUVAP, nel periodo 2015-2017, ha condotto valutazioni ed analisi con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, ha analizzato la programmazione 2014-2020 ed i primi avanzamenti nell'attuazione in ambito OT 1 ed ha impostato le attività di valutazione relative alla SNSI. Nello specifico, il NUVAP ha:

- tracciato le linee generali della programmazione relativa alla SNSI, evidenziandone lo stato di attuazione anche ai fini della stesura, in raccordo con l'ACT, del paragrafo dedicato all'interno della *Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate* (art. 10 L. 196/2009, integrata dal D.lgs. 88/2011), allegato al DEF 2017;

⁸⁸ La Federazione di progetti per le aree interne, prevista nell'Accordo di partenariato 2014-2020 (paragrafo 3.1.6) intende promuovere e facilitare il raggiungimento dei risultati della strategia attraverso la condivisione e la messa in comune di esperienze che facciano proprie e rendano note le istanze di metodo e di merito della strategia. Maggiori dettagli sono disponibili all'indirizzo : http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/accordo_di_partenariato_sezioni_3_e_4_2017.pdf

⁸⁹ Nota Ares (2016) 1730825 del 12.04.2016.

⁹⁰ Le aree tematiche sono: a) Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente; b) Salute, Alimentazione, Qualità della vita; c) Agenda Digitale, *Smart Communities*, Sistemi di mobilità intelligente; d) Turismo, Patrimonio culturale e industria della creatività; e) Aerospazio e difesa.



- analizzato il processo di attuazione della SNSI attraverso il PON-IC, il PON-RI e i piani strategici per area tematica, contribuendo in tal modo alla stesura del paragrafo dedicato alla SNSI all'interno della *Relazione sullo stato dei lavori dell'AP* (art. 52 lettera b e d Reg. UE 1303/2013);
- condotto approfondimenti su dati di contesto e su scelte strategiche e programmatiche nell'ambito delle aree tematiche della SNSI, funzionali alla allocazione delle risorse aggiuntive assegnate dalla UE (vedi par. 3.1.6);
- impostato e curato la gestione tecnica della *Valutazione delle politiche per la Ricerca e l'Innovazione* svolta nell'ambito del progetto *Supporto alle attività di valutazione del QSN 2007-2013* (vedi par. 2.1);
- effettuato una rassegna delle attività di valutazione previste dai PdV dei PO regionali e nazionali sui temi della ricerca, innovazione e competitività (vedi par. 1.3). Gli esiti di tale analisi sono stati presentati in occasione di incontri del SNV (2016-2017) e dell'incontro con il Partenariato del PON-IC (2017);
- realizzato, anche valorizzando gli esiti dell'attività di cui al punto precedente, un approfondimento tematico sul contesto, le sfide, le risorse della SNSI e delle strategie regionali, sui quesiti valutativi dei PdV e sui riferimenti bibliografici utili all'impostazione di attività valutative sul tema;
- condotto un'analisi del complesso dei progetti di ricerca e innovazione finanziati dalle politiche di coesione nel ciclo 2007-2013. Per la definizione del perimetro di analisi, a partire dai dati pubblicati su OpenCoesione, aggiornati ad ottobre 2017, sono stati utilizzati criteri oggettivi e replicabili in grado di cogliere le molteplici dimensioni assunte dai processi di innovazione e di individuare quei progetti che, nel ciclo 2014-2020, ricadrebbero sotto l'egida delle specializzazioni intelligenti⁹¹. L'analisi è incentrata su natura, tipologia, classe dimensionale dei progetti e, per gli incentivi alle imprese, anche sulla distribuzione territoriale e settoriale. Le risorse complessivamente attivate

⁹¹ Si sono considerati: i progetti di diffusione e cooperazione pubblico privata, i progetti di ricerca svolti presso le Università e gli Istituti di ricerca, i progetti di ricerca e innovazione delle imprese, le opere e le infrastrutture per la ricerca (centri di ricerca, laboratori attrezzati, etc.), nonché le opere e gli impianti per l'industria e i servizi alle imprese quando funzionali a processi di innovazione, e, infine, i progetti di miglioramento e valorizzazione del capitale umano.



sono state stimate in 8,8 miliardi di euro, corrispondenti al 9 per cento delle risorse della politica di coesione del ciclo 2007-2013⁹²;

- impostato, a valle degli approfondimenti di cui ai tre punti precedenti, un progetto valutativo, confluito nella proposta del PdV dell'AP (vedi par. 1.2), relativo all'attuazione della SNSI ed al confronto tra diverse esperienze attuative, anche regionali, in termini di capacità di sostenere le traiettorie di sviluppo e di capacità di attivazione di risorse private.

4.4 Investimenti della politica di coesione per la valorizzazione degli asset naturali e culturali e per l'attrattività turistica

Le politiche per l'attrattività turistica rivestono in Italia un ruolo centrale nelle agende per lo sviluppo, alla costante attenzione dei governi - centrale e locali - e dei territori. Da un quindicennio a questa parte hanno trovato nella politica di coesione comunitaria e nazionale sia una cornice strategica, sia un notevole sostegno finanziario, pur nella complessa configurazione di un settore che, soprattutto in alcune aree del Paese, deve ancora ad organizzarsi in termini di sistema.

Il NUVAP svolge dal 2004 con regolarità analisi e approfondimenti su questi settori di intervento, dando periodica diffusione ai risultati attraverso la predisposizione di specifici e originali contributi pubblicati nel Rapporto sul Turismo Italiano nell'ambito della sezione dedicata alle Istituzioni.

Nel triennio 2015-2017 sono stati predisposti due contributi⁹³ che hanno aggiornato e qualificato il quadro degli investimenti rivolti all'attrattività turistica territoriale finanziati nell'ambito delle politiche di coesione comunitarie e nazionali nel decennio che abbraccia due cicli di programmazione: quello 2007-2013 appena concluso, di cui si è restituito l'articolato quadro degli interventi in attuazione, come tracciati dal sistema nazionale di monitoraggio e pubblicati sul

⁹² L'attività di analisi è confluita nella "Pillola di OpenCoesione" e l'elenco dei progetti è disponibile in formato aperto e sarà aggiornato bimestralmente nella sezione dedicata agli "Approfondimenti tematici sui progetti in attuazione" della pagina open data del portale OpenCoesione permettendo, in prospettiva, di osservare con sistematicità sia gli ulteriori avanzamenti del ciclo di programmazione 2017-2013 sia, con opportuni adattamenti, l'attuazione della programmazione 2014-2020. Cfr.

<https://opencoesione.gov.it/it/pillole/pillola-n-39-progetti-di-ricerca-e-innovazione-nelle-politiche-di-coesione-del-ciclo-2007-2013-analisi-dei-dati-di-monitoraggio-aggiornati-al-31-ottobre-2017/> e

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

⁹³ Cfr. *Rapporto sul Turismo italiano*, XX, ed. 2015/2016 (<https://www.iriss.cnr.it/rapporto-sul-turismo-italiano/>), Parte quinta, cap.5.1 "Il turismo nella politica di coesione dal 2007-2013 al 2014-2020", pp. 675-684 e *Rapporto sul Turismo italiano*, XXI ed. 2017, Parte quinta, cap. 5.1 "Il turismo nelle politiche di coesione comunitaria e nazionale", pp. 707-739. Dall'edizione 2017 il NUVAP ha anche la responsabilità del coordinamento della sezione Istituzioni dedicata alle politiche pubbliche, che contiene anche analisi sul turismo nel quadro delle politiche di sviluppo rurale e della pesca (contributo a cura del CREA), sulle opportunità di sviluppo del settore per le aree interne del Paese (contributo a cura del Comitato tecnico Aree Interne, PCM-DPCoe), e sulla spesa pubblica per il turismo basata sui dati dei Conti Pubblici Territoriali (contributo a cura del NUVEC-Agenzia per la Coesione Territoriale).



portale OpenCoesione; e quello 2014-2020 in corso, di cui si sono osservate le scelte e le allocazioni finanziarie programmatiche. Per la definizione del perimetro di analisi si sono messi a punto criteri oggettivi e replicabili in grado di isolare il set degli interventi con finalità turistica⁹⁴ attraverso i quali porre le basi per valutare sia la programmazione, sia l'attuazione, a partire dalla pubblicazione di due "Pillole di OpenCoesione"⁹⁵ e la periodica restituzione di uno specifico *focus* tematico disponibile in formato aperto nella sezione del portale OpenCoesione dedicata agli approfondimenti sui progetti in attuazione⁹⁶.

In coerenza con l'approccio strategico delle politiche di coesione, le analisi hanno considerato finanziamenti e progetti in tre ambiti tematici: i) *Natura* (tutela e valorizzazione delle risorse naturali, promozione della biodiversità e protezione del patrimonio naturale, principalmente nei parchi naturali e nei "Siti Natura 2000"); ii) *Cultura* (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); iii) *Turismo* (filiera turistica in senso stretto, infrastrutture con esplicita finalità turistica e promozione dei servizi di ricettività, ospitalità, accoglienza, *marketing* e *governance* territoriale, *management* delle destinazioni turistiche e sostegno alle imprese operanti in tali ambiti).

L'analisi dei dati di monitoraggio sull'attuazione degli investimenti attivati (ad aprile 2017) sul complesso dei fondi programmati nel 2007-2013 a livello nazionale e regionale ha evidenziato un finanziamento totale pubblico di circa 6,8 miliardi di euro, distribuiti in circa 11.300 progetti di tutela e valorizzazione delle risorse naturali, culturali e al turismo, il 60 per cento dei quali risulta già concluso. Per il 2014-2020, sugli stessi ambiti tematici sono stati complessivamente allocati circa 5,4 miliardi di euro.

4.5 Agenda digitale e banda ultra-larga

Nelle tecnologie digitali, a fronte del sostanziale conseguimento dell'obiettivo di dotare l'intera collettività nazionale della connettività di base a 2 Mbps perseguito con il "Piano Banda Larga", l'Italia sconta ancora un notevole ritardo in termini di copertura in Banda Ultra Larga (BUL: connessioni con velocità di almeno 30 Mbps). Secondo i dati della Commissione Europea, nel 2017 il Paese si collocava infatti al quintultimo posto nell'UE -28 in termini di disponibilità di connessioni veloci ed affidabili, pur avendo scalato tre posizioni rispetto all'anno precedente.

⁹⁴ Per il dettaglio sui criteri utilizzati cfr. https://opencoesione.gov.it/media/opendata/metadati_focus_turismo.xls

⁹⁵ Cfr. <https://opencoesione.gov.it/it/pillole/pillola-n-38-politiche-di-coesione-e-turismo-focus-sullattuazione-del-ciclo-2007-2013-e-primi-elementi-della-programmazione-2014-2020/>; <https://opencoesione.gov.it/it/pillole/pillola-n-23-i-dati-al-30-giugno-2015-un-focus-sul-turismo/>

⁹⁶ Cfr. https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!approfondimenti_section



A tale ritardo si associa un marcato squilibrio territoriale, non solo fra aree urbane ed aree rurali ma anche fra porzioni di aree appartenenti a uno stesso *cluster* di mercato. Nel raffronto su base regionale, tuttavia, sono le regioni meridionali a possedere la migliore dotazione infrastrutturale, grazie soprattutto agli investimenti realizzati con i fondi strutturali del periodo 2007-2013.

Per colmare i fabbisogni di investimento in infrastrutture connettive e condurre la dotazione digitale del Paese in linea con gli obiettivi europei, nel marzo 2015 il Governo italiano ha presentato la *“Strategia italiana per la Banda Ultra Larga”*⁹⁷.

La *Strategia* mobilita risorse per circa 7 miliardi di euro di fondi pubblici, fra apporti nazionali (1,4 miliardi di fondi ordinari e 3,5 provenienti dal Fondo Sviluppo e Coesione) e dei fondi strutturali europei (per 2,1 miliardi di euro), cui si sommano gli investimenti degli operatori privati (per un importo dell'ordine di 6 miliardi di euro). La *Strategia* mira inoltre ad accrescere e qualificare la domanda di servizi digitali, attualmente indebolita da competenze ancora insufficienti a garantire un'adeguata massa critica.

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 assume le finalità della Strategia entro l'Obiettivo Tematico 2 (*“Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*) i cui tre risultati attesi sono rivolti alla riduzione dei divari territoriali in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, all'informatizzazione dei processi organizzativi e di produzione dei servizi pubblici e al sostegno della domanda di servizi digitali da parte di cittadini ed imprese.

Nel corso del 2017 il NUVAP ha avviato un'attività di osservazione del “Piano BUL” con l'obiettivo di articolare prime indicazioni valutative sui risultati conseguibili nel medio periodo attraverso la sua attuazione. Le analisi - condensate in un rapporto preliminare - hanno evidenziato la difficoltà di raggiungere nei tempi previsti gli obiettivi del Piano, in assenza di robusti interventi di accelerazione.

Tra questi, un ruolo decisivo potrebbe avere la decisione di completare celermente gli affidamenti per l'infrastrutturazione digitale delle aree classate dalla consultazione del 2017 come “a fallimento di mercato” (cd. “aree bianche”). Nella medesima direzione opereranno le risorse aggiuntive approvate il 7 agosto 2017 dal CIPE su proposta del Ministro per la Coesione territoriale e per il Mezzogiorno, che indirizzano 2,1 miliardi di euro verso i territori in cui verrà sviluppata nei prossimi tre anni una rete in banda ultra larga da parte di un operatore privato (si tratta delle cosiddette “aree grigie”, alla cui infrastrutturazione concorrono anche i risparmi ottenuti dai

⁹⁷ Si tratta di un ambizioso programma di investimenti che, in coerenza con gli indirizzi dell'Agenda Europea 2020, si propone di assicurare una velocità di connessione di almeno 100 Mbps all'85 per cento della popolazione (garantendo inoltre servizi in abbonamento di pari velocità ad almeno la metà degli utenti residenziali) e di almeno 30 Mbps alla totalità dei cittadini entro il 2020, assicurando nel contempo una copertura ad almeno 100 Mbps ad edifici pubblici (scuole e ospedali, in particolare) ed aree industriali.



ribassi d'asta nelle prime due gare per le "aree bianche") e 1,3 miliardi di euro per interventi a sostegno della domanda finale, *in primis* di quella espressa dalle famiglie, un segmento giudicato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - AGCOM - come particolarmente fragile.

Sul piano dei processi gestionali, la decisione di valersi di Infratel S.p.A. come soggetto attuatore dei "Piani Banda Larga" e "Ultra Larga" parrebbe aver garantito apprezzabili risparmi. Punti di forza della soluzione prescelta sono il patrimonio di conoscenze e l'adeguatezza delle risorse umane disponibile presso tale centro di competenza. Al contenimento dei costi avrebbero inoltre concorso gli stimoli concorrenziali derivanti dall'apertura del mercato dell'infrastrutturazione digitale ad altri operatori, tra cui *Open Fiber*, società operante nelle tecnologie in fibra ottica basate sull'architettura cd. *Fiber to the Home*.

Quanto al contesto di *governance* del processo, le analisi condotte in seno al NUVAP hanno posto in rilievo possibili effetti negativi derivanti dalla frequenza annuale delle consultazioni, che potrebbe comportare mutamenti troppo rapidi del quadro di riferimento. Al riguardo, parrebbe opportuno concordare in sede europea un intervallo più lungo fra due consultazioni successive.

4.6 Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie

La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 611) ha affidato all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), in collaborazione con il DPCoe, la definizione della *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione* cui ha lavorato nel corso del 2017 un Gruppo di Lavoro inter-istituzionale coordinato operativamente dal NUVAP e composto da rappresentanti dell'ANBSC, del Ministero dell'Economia e Finanze (RGS-IGRUE) e del Nucleo di verifica e controllo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (NUVEC).

Il Documento di Strategia, con i suoi allegati, costituisce uno strumento di coordinamento, di indirizzo e di supporto per le Amministrazioni statali, gli enti locali e tutti quei soggetti che intervengono a diverso titolo nella valorizzazione, recupero e gestione dei beni confiscati⁹⁸. I beni confiscati hanno raggiunto negli ultimi anni una dimensione economica e finanziaria tale da rendere necessario un complesso di interventi per il loro recupero: si tratta di oltre 30.000 immobili e di circa 4.000 aziende distribuiti sull'intero territorio nazionale con una concentrazione nelle regioni del Sud (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), oltre che nel Lazio e in Lombardia⁹⁹.

⁹⁸ Cfr. https://opencoesione.gov.it/it/strategia_beni_confiscati_2014_2020/

⁹⁹ Fonte: Dati ANBSC - OpenRegio, www.openregio.it; aggiornamento al 31 dicembre 2017



L'attuazione della Strategia prevede una *governance* coordinata a livello centrale da un Tavolo di Indirizzo e Verifica, composto da rappresentanti dalle Amministrazioni che hanno contribuito alla stesura del documento e dal Ministero dell'Interno; si avvale di Gruppi di Lavoro permanenti con le Regioni.

La Strategia, per come è stata definita dal gruppo di lavoro coordinato dal NUVAP, è guidata dall'obiettivo generale di utilizzare in modo efficace ed efficiente i beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata, attraverso interventi di valorizzazione sostenuti anche dalle politiche di coesione, e si declina in tre obiettivi specifici (rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali; valorizzazione dei beni immobili confiscati; re-immissione nel circuito dell'economia legale delle aziende confiscate).

Per ciascun obiettivo specifico è definito un *set* di indicatori di risultato e vengono individuate e descritte le azioni prioritarie volte alla diffusione di esperienze positive e alla sperimentazione di nuovi modelli prototipali. Le azioni sono corredate dall'individuazione delle amministrazioni responsabili, dall'indicazione dei tempi previsti per il raggiungimento dei primi risultati e, laddove possibile, delle fonti finanziarie delle politiche di coesione già stanziare o dei principali strumenti programmatici in cui le stesse possono trovare adeguata copertura.

Nell'aprile 2018 la Strategia è stata approvata dalla Conferenza Stato-Regioni, in vista della successiva approvazione da parte del CIPE, così come previsto dalla citata legge di bilancio 2017.

4.7 Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

L'Italia, insieme ad altri 192 Paesi, ha aderito nel 2015 all'Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, Agenda 2030, nella quale sono stati definiti i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*) articolati nei 169 *target* da raggiungere nel 2030, per promuovere un'azione convergente dei Paesi aderenti e con la finalità di affermare un modello di sviluppo economico, sociale e ambientale capace di garantire un futuro alle generazioni presenti e a quelle future.

Coerentemente agli impegni sottoscritti, il nostro Paese ha elaborato un proprio documento strategico: la *Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS)*¹⁰⁰, approvata dal Consiglio dei Ministri (ottobre 2017) e dal CIPE (dicembre 2017), che rappresenta il primo passo per declinare e calibrare gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite nell'ambito della programmazione economica, sociale e ambientale del nostro Paese.

Le attività svolte dal NUVAP in questo ambito hanno riguardato due profili:

¹⁰⁰ Cfr. <http://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>



- supporto al DPCoe nell'ambito delle consultazioni istituzionali per la definizione del documento di Strategia. In questo ambito sono state elaborate proposte di revisioni al testo che hanno principalmente riguardato: il sistema di misurazione degli obiettivi strategici, il monitoraggio e la valutazione, la *governance* della Strategia;
- analisi del ruolo delle politiche di coesione nel processo di attuazione della SNSvS. In particolare è stata esaminata l'adeguatezza degli indicatori disponibili e del loro raccordo con il monitoraggio dei risultati attesi degli interventi finanziati con i Fondi SIE.

Sulla base di queste analisi è emersa la necessità di approfondire il fabbisogno d'investimento necessario a condurre le aree del Paese più arretrate verso gli obiettivi indicati per i 17 *goals* della SNSvS, quantificandone lo sforzo finanziario.



5 PARTECIPAZIONE AL DIBATTITO COMUNITARIO SUL FUTURO DELLA POLITICA DI COESIONE E ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

In questo capitolo vengono descritte due importanti attività svolte dal NUVAP nel periodo esaminato dalla Relazione. Il par. 5.1 informa sulla strumentazione disponibile presso il Nucleo per valutare ipotesi alternative di perimetro e di intensità degli interventi per la coesione territoriale che saranno finanziati con risorse del bilancio europeo nel ciclo di programmazione successivo al 2020; il par. 5.2 richiama la partecipazione del Nucleo nelle sedi di confronto internazionale sulla dimensione territoriale delle politiche di sviluppo.

5.1 Dati e scenari per il negoziato sulla politica di coesione 2021-2027

La costruzione, l'aggiornamento e la messa a punto di insiemi di indicatori economici, sociali e demografici per i Paesi dell'UE, disaggregati a una scala territoriale almeno regionale (NUTS-2 e NUTS-3), e l'affinamento di strumenti di simulazione costituiscono l'apporto analitico che il NUVAP sistematicamente fornisce al DPCoe per la definizione della posizione italiana nell'ambito del negoziato comunitario sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027¹⁰¹. Tale attività beneficia anche del confronto tra Paesi sui diversi tavoli negoziali e delle riflessioni che emergono nell'ambito del Comitato OCSE per le Politiche di Sviluppo Regionale (vedi oltre paragrafo 5.2).

Nel corso del 2017, con l'entrata nel vivo del dibattito europeo sul futuro della politica di coesione, il NUVAP – con la collaborazione tecnica dell'Istat – ha perfezionato le basi dati e gli strumenti di simulazione finalizzati a:

- individuare le regioni europee ammissibili a beneficiare del sostegno dei fondi strutturali (FESR e FSE) nel periodo post-2020, simulando gli effetti di cambiamenti nelle regole e nei criteri di allocazione della futura politica di coesione comunitaria;
- stimare diverse ipotesi di allocazione delle risorse finanziarie tra Paesi e categorie di regioni, utilizzando una strumentazione flessibile in grado di aggiornare il quadro dei risultati al variare dei dati di base e dei parametri oggetto di negoziato in sede europea.

A tal fine, sono state definite diverse metodologie di stima e predisposti vari scenari; in particolare: a) applicando regole invariate rispetto al presente ciclo di programmazione con dati aggiornati all'ultimo triennio disponibile; b) simulando gli effetti di cambiamenti delle regole vigenti (es. introduzione di nuovi indicatori, di nuove soglie di ammissibilità e di diversi periodi di

¹⁰¹ La Commissione Europea il 2 maggio 2018 ha ufficialmente avanzato le prime proposte organiche di natura tecnica, finanziaria e regolamentare (*Legal texts and factsheets on the EU budget for the future*; cfr. https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en). Successivi documenti, analisi d'impatto e testi legislativi sono stati diffusi nel corso del mese di maggio.



riferimento per l'individuazione delle categorie di regioni beneficiarie; diverse metodologie di stima per l'allocazione delle risorse tra regioni, prescindendo dalla loro categorizzazione). Gli scenari sono prontamente aggiornati in base alla disponibilità di nuovi dati o incorporando le proposte avanzate nel percorso negoziale, al fine di offrire un supporto tecnico efficace e tempestivo ai decisori politici.

Nel corso del biennio 2016-2017 il NUVAP ha inoltre contribuito con note e documenti tecnici alla discussione nelle competenti sedi comunitarie sui punti salienti del mandato e dell'architettura della politica di coesione post-2020. Più in dettaglio, le istruttorie si sono concentrate sia sull'orientamento ai risultati e sull'utilizzo a tale scopo di indicatori e strumenti di misurazione di *performance* nella programmazione operativa, sia sul nesso tra politica di coesione, *governance* economica europea e strumenti di sostegno alle riforme strutturali. Sono stati inoltre offerti contributi analitici all'impostazione e al merito dei documenti di programmazione, nonché alla trasparenza e comunicazione dei risultati delle politiche.

Infine, il NUVAP, con la sua partecipazione tecnica all'*Evaluation Network della DG Regio* ha contribuito alla discussione preparatoria tra Stati Membri sulla strumentazione analitica e valutativa per il post-2020 (cfr. par. 1.1).

5.2 Partecipazione alle attività del Comitato OCSE per le politiche di sviluppo regionale

L'Italia svolge un ruolo rilevante nel Comitato dell'OCSE per le Politiche di Sviluppo Regionale fin dal 1999, anno della sua istituzione¹⁰². Oggi il *Regional Development Policy Committee* (RDPC) riveste una posizione di primo piano nella definizione degli indirizzi strategici delle politiche di coesione territoriale nei paesi avanzati. In questo ambito, il NUVAP coordina la delegazione italiana e detiene attualmente la Presidenza del Comitato e la Vice-presidenza del gruppo di lavoro sulle politiche urbane.

Il programma di lavoro del Comitato RDPC si articola in tre principali linee di attività: 1) determinanti della dinamica della produttività a livello regionale; 2) crescita inclusiva negli ambiti regionali, urbani e rurali; 3) *governance* multi-livello degli investimenti pubblici. A tali linee offrono contributi gruppi di Paesi interessati a sviluppare analisi e progetti comuni, anche in vista del dibattito in corso sulla riforma della politica di coesione post-2020.

Gli studi più recenti hanno indagato le cause che hanno determinato l'aprirsi di un consistente divario di produttività fra regioni più avanzate e quelle più arretrate nei Paesi OCSE a partire dalla

¹⁰² Cfr. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/regionaldevelopment.htm>



metà degli anni Novanta dello scorso secolo, in presenza di una forte polarizzazione della distribuzione territoriale dei salari, del reddito e della ricchezza. Ulteriore elemento di riflessione è il tendenziale aumento delle disuguaglianze sociali che si osserva sia fra aree rurali e urbane, sia all'interno di queste ultime, segnatamente in quelle di maggiore dimensione, cui potrebbero aver concorso politiche poco attente ai fabbisogni e potenzialità dei singoli territori o guidate da logiche puramente compensative. Ne deriverebbe l'esigenza di promuovere politiche "rivolte ai luoghi" (*place based*) che tengano conto dell'impatto dei fattori di lungo periodo (come demografia e migrazioni, cambiamento climatico, innovazione tecnologica e digitalizzazione) sulla *performance* delle economie regionali, mitigando in tal modo il potenziale *trade-off* tra dinamica della produttività e miglioramento dell'inclusione sociale. Questo sarà il tema della prossima riunione a livello ministeriale organizzata dal Comitato RDPC nel 2019.

Sul tema delle politiche di investimento pubblico e della *governance* multi-livello, il Comitato RDPC dispone di uno strumento autorevole di *moral suasion* per sostenere i Paesi aderenti nella valutazione dei programmi di intervento pubblico, nel coordinamento tra livelli di governo e nel rafforzamento delle capacità progettuali delle amministrazioni territoriali ("*Recommendations of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*")¹⁰³. Il Comitato ha sviluppato un portale innovativo per assicurare il regolare monitoraggio delle *Recommendations*, mediante la raccolta e l'armonizzazione dei dati a livello territoriale, lo scambio di esperienze tra Paesi e l'elaborazione di studi nazionali soggetti al vaglio di *peer reviewers*.

Sul versante delle politiche urbane, il Comitato svolge un ruolo attivo sul lato dei contenuti e della promozione della cd. "Nuova Agenda Urbana"¹⁰⁴, tema sul quale sono state organizzate numerose attività ed eventi dal gruppo di lavoro OCSE sulle politiche urbane congiuntamente con la Commissione Europea (DG Regio) e con la già citata (cfr. paragrafo 4.1) iniziativa "UN Habitat" promossa dalle Nazioni Unite. L'impegno crescente nella definizione di principi generali per le politiche urbane si sostanzia in "*The National Urban Policy Programme*"¹⁰⁵ avviato dall'OCSE con UN Habitat nel 2016 e rivolto alle politiche nazionali multilivello. In questo ambito si distingue l'apporto di armonizzazione dei dati e di analisi territoriale contenuto nel recente studio OCSE "*Making cities work for all: data and action for inclusive growth*"¹⁰⁶, ricco di indicatori statistici per 200 città metropolitane dei Paesi aderenti.

Tra i progetti che l'Italia ha seguito con interesse va menzionato lo studio "*The need for a territorial approach to migrant integration: the role of local authorities*"¹⁰⁷ esito di un progetto

¹⁰³ Cfr. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>

¹⁰⁴ Cfr. <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/urbanmetroreviews.htm>

¹⁰⁵ Cfr. <http://www.oecd.org/gov/national-urban-policies.htm>

¹⁰⁶ Cfr. <http://www.oecd.org/publications/making-cities-work-for-all-9789264263260-en.htm>

¹⁰⁷ Cfr. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Migrants-in-cities.pdf>



finanziato dalla Commissione europea che ha coinvolto diverse città (tra cui Roma, Amsterdam, Atene, Barcellona, Berlino, Glasgow, Göteborg, Parigi e Vienna) con l'intento di collegare in rete sia soggetti pubblici e privati, sia esperienze nell'accoglienza e nell'integrazione dei migranti. Il progetto ha visto la partecipazione del NUVAP nella fase di promozione e selezione dei temi, considerata sia la crescita dei flussi migratori diretti verso l'Italia, sia l'opportunità di condividere una piattaforma di buone pratiche e azioni di ampio respiro nella gestione dell'immigrazione.



6 CONTRIBUTI A DOCUMENTI ISTITUZIONALI E PARTECIPAZIONE A COMITATI

Conclude la Relazione questo breve capitolo che descrive il contributo fornito dal NUVAP alla predisposizione, a cura del Dipartimento, di relazioni periodiche, istruttorie legislative e strutturazione di basi informative (par. 6.1); viene inoltre documentata la partecipazione a comitati inter-istituzionali in materia di politiche e dimensioni territoriali dello sviluppo, segnatamente in campo ambientale (par. 6.2).

6.1 Contributi a documenti istituzionali

La maggior parte delle attività qui considerate (che prescindono da quelle già partitamente esposte in altre sezioni di questa Relazione) ha riguardato apporti del NUVAP alle analisi di contesto richieste al DPCoe da impegni normativi, contributi istruttori propedeutici all'emanazione di provvedimenti legislativi, nonché approfondimenti di natura conoscitiva richiesti dall'Autorità politica per il tramite dei vertici dipartimentali ed attività di natura strumentale concernenti la strutturazione di basi informative e la definizione di protocolli di collaborazione inter-istituzionale.

Tra le prime vanno ricordati i contributi che il NUVAP ha fornito per l'aggiornamento dei quadri macroeconomici e settoriali inseriti nella sezione 1-A del vigente Accordo di Partenariato dell'Italia (come modificato con decisione di esecuzione della Commissione Europea dell'8 febbraio 2018), nella cd. *Relazione sullo stato dei lavori dell'Accordo di Partenariato* prevista dall'art. 52 del Regolamento n. 1303 del 2013 (che chiede ai paesi membri di esprimersi sui cambiamenti nelle "esigenze di sviluppo" intervenuti dopo la stipula degli atti che governano la programmazione delle risorse dei fondi strutturali) e nella *Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, allegata al *Documento di Economia e Finanza* (DEF) (ai sensi dell'art. 10 della legge n. 196 del 2009, come integrata dall'art. 7 del D.lgs. n. 88 del 2011)¹⁰⁸.

Sempre nel contesto della citata *Relazione* in allegato al DEF va ricordato il contributo che prima l'UVAL e ora il NUVAP tradizionalmente offrono alla specifica sezione che documenta lo sforzo compiuto dalle politiche di coesione per sostenere l'orientamento ai risultati degli interventi, integrando in tal modo gli obiettivi strategici di misurazione, valutazione e trasparenza.

Tra i contributi istruttori si segnalano in particolare l'attività di analisi economica ed istituzionale finalizzata a sostanziare la norma che nel giugno del 2017 ha istituito le cd. "*Zone Economiche*

¹⁰⁸ http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2018/Allegato_2_-_Relazione_Aree_Sottoutilizzate.pdf per il contributo contenuto nell'edizione del DEF varata dal Governo nell'aprile scorso.



Speciali” (ZES), attivabili in aree portuali e retro portuali del Mezzogiorno,¹⁰⁹ e l’interlocuzione valutativa su vari profili tecnici nel contesto nel percorso ascendente del quadro regolamentare per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali dell’Unione Europea (con particolare riferimento al cd. *Common Provisions Regulation*, CPR, la cui prima proposta è stata diffusa dalla Commissione Europea nel maggio 2018). Approfondimenti conoscitivi hanno riguardato vari temi specifici, tra cui: il finanziamento degli investimenti nel settore idrico; lo sviluppo dei servizi di connettività digitale in ambiti rurali; la cd. “clausola di flessibilità” per investimenti pubblici accordata all’Italia per il 2016; questioni concernenti gli aiuti di stato nei settori infrastrutturali e negli incentivi alle imprese; la morfologia del settore agricolo nei paesi dell’Ue.

Infine, tra le attività di natura strumentale meritevoli di menzione ricadono le proposte, avanzate dal NUVAP e discusse con il vertice dipartimentale, finalizzate a strutturare una base informativa condivisa contenente dati statistici di natura macro-economica, settoriale e finanziaria utile ad agevolare le periodiche analisi di contesto che il DPCoe è tenuto a svolgere nonché a sostanziare approfondimenti monografici su temi di interesse per le politiche di sviluppo; i contributi redazionali forniti per lo sviluppo di un primo embrione del sito *web* dipartimentale; il percorso ascendente per la definizione di un protocollo d’intesa fra Dipartimento, l’Agenzia per la Coesione Territoriale, la Banca Europea per gli Investimenti (insieme al Fondo Europeo per gli Investimenti, FEI) per favorire forme di collaborazione nel campo della programmazione delle risorse finanziarie a lungo termine e della loro gestione, attivando in particolare strumenti finanziari decentralizzati per massimizzare l’effetto leva dei fondi SIE¹¹⁰.

6.2 Partecipazione a comitati inter-istituzionali

Il NUVAP partecipa con sistematicità ad alcuni Comitati e Gruppi di lavoro inter-istituzionali portando il contributo tecnico principalmente connesso con le opportunità offerte dalla politica di coesione nazionale e comunitaria e con gli esiti delle valutazioni condotte. I principali sono riassunti di seguito.

- *Rete nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità di Gestione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali*. Istituita nel 2011 nell’ambito del Programma Nazionale *Governance* e Azioni di Sistema – Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013. La Rete è stata rilanciata nel 2017, come previsto dall’Accordo di partenariato 2014-2020, e sostenuta nell’ambito del PON *Governance e Capacità Istituzionale 2014- 2020*. E’

¹⁰⁹ Art. 4 del DL 20 giugno 2017, n. 91, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*”, convertito nella legge 3 agosto 2017, n. 123.

¹¹⁰ Il protocollo è stato firmato il 14 dicembre 2017.



coordinata congiuntamente dal Ministero dell'ambiente e per la tutela del territorio e del mare (MATTM), dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT). È sede di confronto e di approfondimento metodologico e operativo sulle modalità di integrazione della componente ambientale nei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei. L'esigenza di rafforzare l'integrazione ambientale in tutte le politiche di investimento e il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile nel ciclo di programmazione 2014-2020 hanno portato alla sottoscrizione nel biennio 2016-17 di un Protocollo d'Intesa fra il MATTM, l'ACT, le Autorità di gestione dei programmi operativi e le Autorità ambientali per promuovere una collaborazione istituzionale tra i diversi soggetti coinvolti nei processi di *governance* dei fondi SIE.

- *European Network of Environmental and Managing Authorities (ENEA-MA)*. Istituita nel 2004 come rete delle Autorità Ambientali, nel 2009 è stata estesa anche alle Autorità di Gestione dei fondi SIE. Il suo principale obiettivo è contribuire all'integrazione della dimensione ambientale e dello sviluppo sostenibile nell'ambito dei programmi e dei progetti della politica di coesione. La rete si riunisce due volte l'anno per le sue sessioni plenarie. Il Nuvap ha assicurato la partecipazione alle riunioni che si sono svolte a Bruxelles e a Budapest nel 2017; in quelle sedi sono stati affrontati i temi del monitoraggio e dalla valutazione dell'integrazione ambientale nelle politiche di coesione dell'attuale ciclo di programmazione e sono state avviate prime riflessioni su aspetti strategici della sostenibilità ambientale per la politica di coesione post 2020.
- *Comitato Paritetico per la Biodiversità*. Istituito nel 2011 dal MATTM. Tale Comitato, vista la legge n.124 del 1994 di ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sulla Diversità Biologica sottoscritta a Rio de Janeiro nel 1992, ha la finalità di istruire, approfondire e razionalizzare le iniziative, gli atti e i provvedimenti da sottoporre al vaglio della Conferenza Stato-Regioni per l'attuazione della Strategia Nazionale per la Biodiversità¹¹¹. Vi partecipano tutti i rappresentanti delle Amministrazioni Centrali; opera su impulso di un comitato ristretto di cui il NUVAP fa parte. Nel periodo di riferimento della presente Relazione è stato approvato il *Terzo Rapporto sullo stato di attuazione della Strategia Nazionale per la Biodiversità* per il biennio 2015-2016 e sono stati forniti gli aggiornamenti sull'attuazione della strategia europea per la biodiversità al 2020. Nell'ambito del Comitato è stato avviato, inoltre, un esame sull'utilizzo dei fondi

¹¹¹ Cfr. <http://www.minambiente.it/pagina/strategia-nazionale-la-biodiversita>



comunitari 2014-2020 destinati ad interventi per la biodiversità, con particolare riferimento alla programmazione del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

- *Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume.* Il Tavolo si è costituito nel 2007 come gruppo di lavoro del “Coordinamento Agende 21 Locali Italiane”, con l'obiettivo di creare una comunità in grado di scambiare esperienze e promuovere i contratti di fiume in Italia. Un ruolo guida è svolto dal MATTM; vi partecipano alcune amministrazioni centrali (tra cui il Ministero per le politiche agricole e forestali) e il Dipartimento per le Politiche di Coesione attraverso il NUVAP. La legge 28 dicembre 2015, n. 221, pubblicata (nella G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016) inserisce nel D.lgs. 152/2006 (cd. Codice dell'Ambiente) il riconoscimento dei contratti di fiume come pratiche che *“concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.”* Nel periodo 2015-2017 il NUVAP ha partecipato alle conferenze annuali del Tavolo Nazionale, presentando relazioni tecniche che hanno evidenziato le opportunità offerte dalla programmazione comunitaria 2014-2020 per il sostegno ai piani di azione di ciascun contratto e alle sinergie con la Strategia Nazionale per le Aree Interne. Nel 2017 è stato istituito l'Osservatorio Nazionale¹¹² a guida del MATTM e sostenuto dal “PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020”, le cui finalità e struttura sono state presentate nel febbraio 2018 in occasione della XI riunione del Tavolo Nazionale.

¹¹²Cfr. <http://www.minambiente.it/notizie/prima-conferenza-dellosservatorio-nazionale-dei-contratti-di-fiume>



LISTA DEGLI ACRONIMI

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



FSE	Fondo Sociale Europeo
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
MATTM	Ministero dell'Ambiente e per la tutela del Territorio e del Mare
MiPAAF	Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali
MLPS	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
MNSA	Minori Stranieri Non Accompagnati
NTVVIP	Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici
NUVAP	Nucleo di valutazione e analisi della programmazione
NUVV	Nuclei di Valutazione e Verifica
OdS	Obiettivi di Servizio
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
PdV	Piani delle Valutazioni
PF	Performance Framework
PNSCIA	Programma Nazionale per i Servizi di Cura per l'Infanzia e gli Anziani
PON	Programma Operativo Nazionale
PON GOV 2014-20	Programma Operativo Nazionale Governance e capacità istituzionale 2014-2020
PON IC	Programma Operativo Nazionale Imprese e Competitività 2014-2020
PON IOG	Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani 2014-2020
PON RI	Programma Operativo Nazionale Ricerca e Innovazione 2014-2020
PRA	Piano di Rafforzamento Amministrativo
QSN 2007-2013	Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
RGS IGRUE	Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione europea della Ragioneria Generale dello Stato
SNAI	Strategia Nazionale per le Aree Interne
SNSI	Strategia nazionale di specializzazione intelligente
SNV	Sistema Nazionale di Valutazione delle politiche di coesione
SPRAR	Sistema centrale Per Richiedenti Asilo e Rifugiati
UVAL	Unità di Valutazione
UVER	Unità di Verifica
ZES	Zone Economiche Speciali