

Con l'obiettivo di ampliare la rosa di indicatori territoriali rilasciati dalla statistica pubblica in materia ambientale è in attuazione anche il Progetto realizzato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca Ambientale (Ispra) per migliorare disponibilità, tempestività e dettaglio territoriale di dati e indicatori su cambiamenti climatici, qualità dell'aria e dell'acqua, difesa del suolo e del sottosuolo, biodiversità marina e terrestre, nonché disponibilità dei servizi di gestione dei rifiuti urbani e impatti dei settori produttivi sull'ambiente. In particolare, oltre ad essere stati aggiornati gli indicatori rilevanti dell'AP 2014-2020, nel corso del 2020 sono state realizzate attività metodologiche propedeutiche allo sviluppo e al popolamento di alcuni ulteriori sistemi informativi. In particolare:

- è stata sviluppata e pubblicata la banca dati IDRO-GEO sul rischio idrogeologico;
- è stato sviluppato un algoritmo per particolari elaborazioni automatizzate in materia di consumo di suolo;
- è stato realizzato un prototipo di database per i siti contaminati di interesse regionale, il cui rilascio è previsto nel 2021;
- è stata completata la ridigitalizzazione dello stato delle coste italiane, che mancava da più di 10 anni.

L'utilizzo di indicatori per sostenere l'orientamento ai risultati delle politiche di coesione continuerà nel periodo di programmazione 2021-2027. L'impostazione regolamentare della coesione comunitaria ha anche l'ambizione di ottenere maggiore uniformità tra programmi e Stati Membri, incoraggiati a considerare indicatori comuni definiti a livello europeo, non solo per quanto riguarda le realizzazioni concrete (output), ma anche per i risultati specifici delle azioni sostenute. L'impianto regolamentare per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2021-2027 (art. 7) prevede infatti ancora indicatori comuni di output - in continuità con il passato - ma anche di risultato diretto dei programmi, cioè di rilevazione di trasformazioni su territori e attori indotte dall'azione propria dei programmi. Gli indicatori di risultato diretto dei programmi costituiscono una novità del prossimo ciclo di programmazione per il FESR (ma non per il FSEplus che già dal ciclo 2014-2020 propone indicatori comuni sia sul lato realizzazione che di risultato diretto). Il regolamento FESR 2021-2027 prevede specifici Allegati per l'elenco esaustivo degli indicatori comuni.

Su tali proposte di indicatori per il FESR nel corso del 2019 vi è stato un confronto tecnico molto intenso tra i rappresentanti degli Stati Membri e con la Commissione, che si è realizzato nel gruppo di lavoro permanente dedicato alle funzioni valutative per le politiche di coesione (*Evaluation Network*) a supporto del negoziato formale interno al Consiglio sulla materia. Coerentemente con il mandato ricevuto, l'*Evaluation Network* ha realizzato una revisione condivisa della proposta originaria sugli indicatori e, per ciascun indicatore, ha predisposto una scheda metodologica di base a supporto delle Autorità di gestione dei programmi nell'interpretazione delle misurazioni, realizzata per favorire valorizzazione di dati omogenei da parte dei numerosi soggetti che attuano le politiche di coesione nei diversi territori europei. A valle di tale percorso sono state riconsiderate le liste di indicatori per gli output e risultato, confluite nell'ultima definizione del Regolamento in via di pubblicazione.

Nel corso del 2020 è proseguito in sede di *Evaluation Network* il confronto su diversi fronti, tra cui quello dell'uso di indicatori appropriati. In particolare sono stati realizzati due seminari tecnici dedicati a indicatori e metodi per la quantificazione delle misure relative ai trasporti e per la stima delle emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, sono stati organizzati diversi momenti di confronto sul quadro logico dei Programmi operativi 2021-2027 con specifico riferimento all'impostazione metodologica che dovrebbe guidare la scelta, l'utilizzo e la valorizzazione di target di indicatori quali elementi di sintesi delle scelte di obiettivi specifici (indicatori di risultato) e di strumenti e azioni per conseguire tali traguardi (indicatori di realizzazione). Questa forte riaffermazione di una impostazione della programmazione su traguardi espliciti e misurabili, negli obiettivi e nelle azioni connesse, sebbene non nuova ma molto rafforzata, richiama la necessità di progredire molto nella capacità e nella consapevolezza delle misurazioni. Queste si estendono dal sostegno della statistica pubblica (che rimane evidentemente relevantissimo per la scelta e intensità di ambiti di intervento nei diversi contesti territoriali) all'ambito del protagonismo diretto nell'identificazione e misurazione dell'azione intenzionale dei programmi verso luoghi e beneficiari specifici. Ferma restando la necessità di continuare ad alimentare il dettaglio dell'informazione di contesto territoriale, sarà indispensabile fornire ulteriori strumenti e metodi per accompagnare gli attori nell'organizzare misurazioni ancora più di dettaglio che richiederanno necessariamente più risorse cognitive e strumentali dedicate.

III.2 LA VALUTAZIONE

La politica di coesione investe fortemente nella comprensione degli esiti e caratteristiche degli interventi, come strumento per migliorare l'azione pubblica verso il raggiungimento dei propri obiettivi generali che, nel caso italiano, significano soprattutto il recupero di divari tra contesti più avanzati e più deprivati. Oltre che nella realizzazione di valutazioni (ricerche valutative) richieste dai regolamenti comunitari, la politica di coesione investe anche nel costruire capacità valutativa, cioè di richiedere, gestire, diffondere e utilizzare conoscenza valutativa. A livello europeo è attiva una sede stabile (*Evaluation Network*) per il confronto e il sostegno in tutte le attività di costruzione di pratiche e capacità valutativa per la coesione negli Stati membri. A livello nazionale ciò avviene sia attraverso le attività di orientamento e sostegno del Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione (SNV) riconfermato dall'AP 14-20 e sia attraverso quelle della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici ex legge 144/1999 (Rete) che del SNV è motore primario. Il NUVAP, che rappresenta l'Italia nell'*Evaluation Network*, è soggetto coordinatore del SNV e responsabile dell'azione di raccordo della Rete.

Nel 2020, il NUVAP ha proseguito sia le attività relative alla realizzazione diretta di valutazioni⁶², sia quelle di orientamento del SNV e di raccordo nella

⁶² A supporto delle attività di valutazione effettuate direttamente o gestite tecnicamente dal NUVAP è operativo il progetto SI.Valuta (Sistemi per la Valutazione delle politiche di coesione) a valere sul PON Governace 14-20 che finanzia il reclutamento di ricercatori da impegnare nelle diverse attività di valutazione o analisi i cui mandati di ricerca (TOR) sono definiti a cura del NUVAP sulla base di analisi preliminari e con il coinvolgimento di partner interessati. I diversi progetti di valutazione e analisi sono approvati per l'attuazione da un Comitato tecnico (CT) composto da NUVAP, ACT, ANPAL e DPCoe che opera a beneficio del raggiungimento da parte del progetto

Rete⁶³, riconvertendo rapidamente le modalità di lavoro in modo da mantenerne la funzionalità nel rispetto delle norme di contrasto all'emergenza da Covid-19.

Nel 2020 si sono completate le fasi preparatorie di studio prealutativo e lanciate le selezioni di ricercatori per sei valutazioni sugli esiti di interventi realizzati: sulle tematiche di ricerca e innovazione nelle imprese del Sud, riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, effetti sull'area del grande progetto della Metropolitana di Napoli, e tre valutazioni locali (valutazioni dal punto di vista del territorio) rispettivamente in Sud Salento (Puglia), in Locride - Area Greca (Calabria), e nel sistema territoriale di Castel Volturno e della via Domiziana (Campania). La realizzazione di queste valutazioni, che beneficiano del sostegno del progetto SI. Valuta a valere sul PON Governance 14-20, è iniziata a gennaio 2021. In tema di sostegno a iniziative di lavoro autonomo e progetti di impresa, su cui sono state nel tempo finanziate molte iniziative da parte delle politiche di coesione sono stati realizzati sia approfondimenti prealutativi e raccolto opinioni e punti di vista di portatori di esperienze, in particolare attraverso una dedicata Conferenza di Valutazione⁶⁴.

FOCUS

Esiti della Conferenza di Valutazione su Resto al Sud e altre misure di promozione di lavoro autonomo e creazione d'impresa

Lo strumento Resto al Sud, attivo dal 15 gennaio 2018, sostiene, con una significativa dotazione finanziaria del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), iniziative di lavoro autonomo e progetti di impresa nelle regioni del Mezzogiorno e, dal mese di ottobre 2019, anche nelle aree del Centro Italia colpite dai terremoti del 2016 e del 2017⁶⁵. L'ambizione di offrire opportunità a soggetti che vivono in contesti meno sviluppati per suscitare e sostenere le loro idee imprenditoriali non è una novità nel panorama delle politiche di sviluppo. Anche nel ciclo di programmazione 2014-2020, numerosi sono gli strumenti attivi su scala regionale e sovregionale che prevedono agevolazioni finanziarie (con una prevalenza di sovvenzioni a fondo perduto e in conto capitale) e servizi reali (in larga misura servizi di orientamento e di accompagnamento alla presentazione dei progetti) indirizzati a soggetti disoccupati o inoccupati o a giovani che intendano avviare un percorso imprenditoriale.

In vista della definizione di una **valutazione dedicata agli strumenti di promozione del lavoro autonomo e di creazione di impresa** e in considerazione della molta esperienza maturata su tali misure, il NUVAP ha organizzato ad aprile 2020 un'occasione di confronto in cui attori, *policy maker* nazionali e regionali e analisti sono stati invitati a mettere in comune conoscenze, frutto delle esperienze fatte o in corso, e a riflettere insieme. Il dialogo guidato tra i partecipanti⁶⁶, che ha assunto la forma della Conferenza di Valutazione, ha approfondito

degli obiettivi di valutazione previsti dall'AP 14-20. Le valutazioni e analisi sostenute dal progetto SI. Valuta sono complementari a quelle realizzate dalle singole AdG dei PO in base ai requisiti regolamentari.

⁶³ Il progetto ASSIST (Azioni di Sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e del Nuclei di Valutazione) a valere sul PON Governance 14-20 è un'azione di sistema a supporto delle attività istituzionali del SNV e della Rete per la costruzione di capacità valutativa. Il progetto fornisce strumenti di rafforzamento dell'azione istituzionale tra cui un team di esperti che opera, in collaborazione e sotto la supervisione del NUVAP, a beneficio di tutti gli attori (amministrazioni, Nuclei di valutazione e partner) impegnati nelle attività di produzione e utilizzazione di conoscenze per la politica di coesione.

⁶⁴ La conferenza di valutazione è una tecnica di ricerca per le politiche pubbliche finalizzata ad approfondire le conoscenze su un determinato strumento di policy e a mettere a valore, in modo intenzionale, il dialogo orizzontale tra ideatori, attori, studiosi e valutatori. I partecipanti, facilitati da un conduttore, sono invitati a condividere le proprie conoscenze ed esperienze sulla policy e a identificare nuovi apprendimenti da mettere al servizio delle proprie pratiche e della politica pubblica oggetto della valutazione.

⁶⁵ Dati di dettaglio circa le caratteristiche della misura, la dotazione finanziaria e lo stato di attuazione sono presentati nel paragrafo II.3.3.

⁶⁶ Il 16 aprile 2020 sono stati invitati a prendere parte alla Conferenza rappresentanti dell'amministrazione di livello centrale e regionale, gestori di misure analoghe a Resto al Sud, analisti, ricercatori e testimoni privilegiati a vario titolo attivi sul tema della promozione del lavoro autonomo e della creazione di impresa, il responsabile

cosa sia stato ottenuto nel concreto da strumenti simili a Resto al Sud, interrogandosi su come tali interventi siano risultati utili per i destinatari ed efficaci per i territori.

Il confronto ha consentito di mettere a fuoco alcune questioni di particolare interesse, a partire dalle quali sarà strutturata l'attività di valutazione che sarà avviata nel corso del 2021. Di seguito una sintesi di alcuni elementi emersi.

- Le misure di promozione del lavoro autonomo e di creazione di impresa sono ambiziose, in quanto spesso perseguono molteplici obiettivi. Alcune sono più classificabili quali misure di politica attiva del lavoro, altre sono più centrate sull'idea di contribuire al rafforzamento del tessuto di imprese e associano il successo non solo alla dimensione dell'esperienza lavorativa autonoma maturata, ma anche alla sopravvivenza o alla redditività dell'iniziativa agevolata o, ancora, alla capacità di creare e mantenere occupazione aggiuntiva. Sono punti di vista piuttosto diversi che è importante, in un'ottica di valutazione, tenere adeguatamente in considerazione, così come è necessario, a seconda dei casi, considerare gli indicatori più adatti per misurare l'attuazione e i risultati di queste misure. È rilevante capire **per chi realmente tali misure funzionano, in quali circostanze (soggettive e di contesto) e qual è il loro valore aggiunto:** esperienza lavorativa, benessere, reddito. Ma è altrettanto importante, nei casi in si riscontrano alti tassi di rinuncia da parte dei beneficiari, indagare caratteristiche e **motivazioni di chi ha deciso di abbandonare il percorso avviato.**
- Le misure attivate anche negli ultimi anni sono numerose. Il NUVAP ha portato all'attenzione della discussione 18 diverse misure (di scala regionale e sovra regionale) di sostegno al lavoro autonomo e alla creazione di impresa attive a partire da settembre 2015 che complessivamente destinano circa 2,5 miliardi di euro⁶⁷ a beneficio di aspiranti imprenditori. Se ciò dà ragione della rilevanza data al tema, dall'altro si è riconosciuta l'esigenza di una **sede di raccordo e di coordinamento** tra iniziative sia nella fase di ideazione e lancio sia nella fase di attuazione, **allo scopo sia di favorire processi di condivisione di conoscenza** tra soggetti impegnati in pratiche diverse, sia di **contenere effetti di spiazzamento** tra misure, assicurando in tal modo una migliore allocazione delle risorse.
- Se l'offerta di strumenti è ampia, la potenziale domanda sembra essere parzialmente inesplorata. Un elemento di debolezza delle misure è riconosciuto proprio nella non dimostrata capacità di intercettare i potenziali beneficiari. L'attività di stimolo attivo e riconoscimento di chi possano essere i beneficiari (*scouting*) è in larga misura sottovalutata, sia per una diffusa tendenza a riproporre procedure già rodiate (più utili all'attività amministrativa che a incontrare le necessità individuali) e sia perché di frequente si presume che strumenti dalle "maglie larghe", per requisiti richiesti beneficiari alle persone e caratteristiche dell'iniziativa imprenditoriale, possano intercettare molteplici fabbisogni e quindi un'ampia domanda, con un conseguente alto tasso di partecipazione (take up). Peraltro, lo scouting è particolarmente difficile nei confronti di soggetti fragili che vivono in condizioni sociali disagiate a cui, proprio misure di questo tipo, potrebbero rivolgersi.
- Un altro tema di rilievo riguarda l'efficacia dei servizi reali di accompagnamento alla presentazione della domanda e a quelli di tutoraggio e di consulenza successivi all'avvio dell'iniziativa. Pochi sono i soggetti in grado di erogarli in maniera efficace e a costi accessibili. I servizi per le imprese piccole e piccolissime – tolti quelli di contabilità – necessitano di essere personalizzati, di avere continuità nel tempo, oltre a basarsi su delicati rapporti di tipo fiduciario tra esperto di sostegno e utente sostenuto. Sul tema

della gestione di Resto al Sud e un rappresentante di un Ente accreditato Resto al Sud. Hanno inoltre seguito i lavori della Conferenza rappresentanti del Gabinetto del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, del Dipartimento per le Politiche di Coesione, dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, dei Nuclei regionali di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, oltre che componenti del NUVAP ed esperti del team ASSIST di sostegno alle attività del SNV e della Rete.

⁶⁷ Le misure analizzate sono valere su diversi fondi: FESR, FSE, FEASR e FSC.

sono state richiamate esperienze di co-progettazione dei servizi con i beneficiari e iniziative che hanno coniugato l'intervento formativo con un percorso guidato alla definizione del progetto di impresa e alla presentazione della domanda di agevolazione. Particolarmente delicata, come emerso nel corso della discussione, è anche la questione del sottile confine tra l'accompagnamento e la consulenza, in quanto quest'ultima spesso rischia di inibire processi di apprendimento e valutazione individuali.

Le attività di costruzione di capacità valutativa si basano largamente su interazioni dirette in cui i soggetti si confrontano, possono reagire alle proposte e meglio affrontare la vasta mole di documentazione disponibile. L'emergenza pandemica se ha fatto emergere una forte domanda di conoscenza e desiderio di discussione, ha imposto diverse modalità di interazione. Condurre le attività, inclusi gli incontri di Rete e SNV, completamente in remoto ha richiesto non solo il competente uso di tecnologie appropriate, ma anche l'uso di tecniche di conduzione e animazione degli incontri diverse rispetto a quelle usate negli incontri in presenza. Il compito è stato agevolato da una lunga consuetudine di lavoro di Rete condotto già parzialmente in remoto (per facilitare la partecipazione di Nuclei che lavorano in tutte le regioni) che è stata estesa consentendo addirittura di incrementare le occasioni. Oltre alle attività previste sono stati aggiunti nel 2020 appuntamenti addizionali. Le Amministrazioni e i Nuclei hanno utilizzato pienamente l'opportunità offerta, incrementando la propria partecipazione agli incontri: mentre all'incontro di Rete del 12 febbraio 2020, l'ultimo tenuto in presenza, avevano partecipato 55 persone, a quello tenuto completamente in remoto il 2 aprile 2020 hanno partecipato 114 persone. L'incremento di partecipazione si è mantenuto in tutti gli incontri collettivi realizzati successivamente. Complessivamente nel 2020 si sono tenuti 12 incontri plenari: 8 di Rete e 4 del SNV, nonché altri numerosi incontri di gruppi di lavoro più ristretti.

Nel 2020 è, inoltre, proseguita l'iniziativa "Osservatorio dei processi valutativi" prevista dall'AP 14-20 che coinvolge le amministrazioni partecipanti il SNV in rilevazioni periodiche sulle valutazioni concluse, in corso o in progettazione con il duplice obiettivo di mantenere alta l'attenzione su necessità e benefici dalla produzione e utilizzazione di valutazione e di condividere e rendere accessibili i prodotti delle valutazioni. Attraverso le rilevazioni fin qui realizzate (la più recente effettuata a metà 2020, la prossima prevista a maggio 2021), il SNV ha raccolto in un database pubblico informazioni strutturate su 327 valutazioni, tra completate (148), in corso (108) o in preparazione (71), riferite al periodo gennaio 2016-marzo 2020. Si tratta di una riserva di conoscenza che riveste potenzialmente un grande valore per informare anche le scelte della programmazione 2021-2027 e per affrontare le sfide dell'attuazione nel momento delicato che il Paese sta attraversando dall'inizio dell'emergenza pandemica.

Al fine di valorizzare tale conoscenza e di proseguire nella costruzione di capacità di valutazione, nel 2020 si è ideata e avviata un'iniziativa di Laboratori SNV sull'utilizzazione di conoscenze utili all'elaborazione dei Programmi Operativi 2021-2027. Il formato standardizzato (*template*) per il Programma Operativo (PO), incluso nella proposta di regolamento di disposizioni comuni richiede, infatti, di giustificare le scelte del programma alla luce di dati ed evidenze. Il NUVAP ha elaborato un metodo che aiuta i protagonisti a individuare le esigenze conoscitive necessarie alle scelte relative a ciascuna parte del PO e le collega in un percorso

logico articolato in cinque *step*⁶⁸ per ciascuno dei quali sono state individuate domande da porsi e fonti dove cercare le risposte. Attraverso questo percorso, focalizzandosi intorno ad ambiti tematici propri dell'effettiva programmazione si individuano, analizzano e organizzano conoscenze provenienti da fonti di varia natura: valutazioni, studi, dati statistici, dati amministrativi (in particolare quelli di OpenCoesione) e conoscenza raccolta ad hoc attraverso contatti con attori che, sui territori, portano avanti strategie di cambiamento.

I Laboratori SNV sono esperienze collaborative rivolte innanzitutto alle responsabilità di programmazione sui territori (Regioni e Province Autonome), facilitati da un coordinamento composto da esperti tematici NUVAP, coadiuvati dal Team di OpenCoesione e dal Team ASSIST, in collaborazione con CREA, ISPRA, ANPAL e Tecnostruttura FSE (coinvolti a seconda del tema). Partecipano ai Laboratori Nuclei di Valutazione regionali, Autorità di Gestione, Direzioni e Servizi settoriali nell'ambito delle Regioni e altri soggetti competenti rispetto alla policy di interesse, istituzionali e privati.

I Laboratori prevedono ciascuno un percorso di lavoro di alcune settimane articolato in *a*) incontri in cui l'intero gruppo si confronta sui temi rilevanti e *b*) lavoro interno a ciascuna Regione aderente all'iniziativa, con l'accompagnamento degli esperti del coordinamento. I partecipanti raccolgono e selezionano le fonti conoscitive, in particolare di natura valutativa, discutono i passi necessari per utilizzarle e organizzarle in materiali utili al processo di elaborazione dei PO regionali, e infine mettono a disposizione i risultati del lavoro in un incontro conclusivo del SNV, aperto a tutte le Amministrazioni coinvolte nella politica di coesione, ai valutatori e al partenariato.

Nel 2020, si sono compiutamente realizzati due Laboratori, in tema di contrasto al dissesto idrogeologico e di competitività di imprese e sistemi locali⁶⁹ (vedi FOCUS "Percorso e approfondimenti dei Laboratori SNV 2020 per la programmazione 2021-2027 su contrasto al dissesto idrogeologico e competitività di imprese e sistemi locali") che hanno portato all'elaborazione di vari prodotti utilizzabili anche da soggetti che non hanno preso parte al percorso specifico:

- **Raccolta di studi e valutazioni sul tema approfondito.** Il primo passo di ciascun Laboratorio è stato quello di individuare valutazioni e studi rilevanti nel database delle valutazioni della politica di coesione realizzato nell'ambito dell'Osservatorio dei processi valutativi. Tali valutazioni sono state poi integrate con ricerca bibliografica di ulteriori materiali disponibili sul web e con l'individuazione di fonti presenti presso le Regioni partecipanti.
- **Identificazione degli interventi coesione realizzati e in realizzazione.** Con la collaborazione del team di coordinamento dell'iniziativa Open Coesione⁷⁰, si sono ricercati gli insiemi rilevanti (perimetro d'interesse) degli interventi attuati con i fondi per la coesione nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Il perimetro elaborato per il Laboratorio sul contrasto al dissesto

⁶⁸ Gli step sono: 1) analisi dei fabbisogni; 2) ricostruzione del quadro strategico e degli obiettivi perseguiti da ciascun livello territoriale (comunitario, nazionale, regionale e territoriale); 3) individuazione dei risultati attesi per i destinatari ultimi; 4) individuazione delle azioni e analisi dell'attuazione; 5) analisi dei costi.

⁶⁹ Inoltre è stato progettato un terzo Laboratorio, in realizzazione dai primi mesi del 2021, in tema di inclusione sociale (sugli interventi per l'inclusione attiva e per garantire l'accesso a servizi di qualità).

⁷⁰ Sull'attività dell'iniziativa OpenCoesione vedi il paragrafo successivo.

idrogeologico ha costituito la base per l'elaborazione di una Data Card⁷¹ pubblicata sul portale OpenCoesione.

- **Prodotti per le Regioni:** ciascuna Regione ha prodotto materiali ad uso interno, in cui sono organizzate le conoscenze necessarie per informare le scelte che le AdG e i loro partenariati dovranno fare nell'elaborazione del PO in relazione agli ambiti oggetto di approfondimento.
- **Incontri collettivi del SNV.** I percorsi laboratoriali culminano in momenti collettivi di restituzione e confronto. Nel 2020, sono stati svolti due incontri finali (26 maggio per il Laboratorio 1 sul contrasto al dissesto,⁷² 13 ottobre per il Laboratorio 2 sulla competitività⁷³) in cui sono stati presentati e discussi con tutto il SNV i principali esiti dei percorsi laboratoriali. La registrazione degli incontri è disponibile sul canale YouTube del SNV e anche i materiali di supporto alle presentazioni sono a disposizione sulla pagina web del progetto ASSIST del PON Governance.
- **Ricostruzione dell'organizzazione amministrativa interna ed elementi sulla governance del tema nello spazio regionale.** Sulla base di uno schema fornito dal coordinamento dei Laboratori, è stato chiesto a ciascun Nucleo di ricostruire la struttura delle responsabilità interne della Regione sul tema oggetto del Laboratorio e alcuni elementi della *governance* regionale (che identifica quali soggetti istituzionali, di partenariato o privati svolgono un ruolo in programmazione e attuazione). Tali schemi sono di ausilio a riflettere sulla natura composita degli attori coinvolti e sui passi necessari a rendere reale la richiesta di azione collettiva implicita nei regolamenti.

FOCUS

Percorso e approfondimenti dei Laboratori SNV 2020 per la programmazione 2021-2027 su contrasto al dissesto idrogeologico e competitività di imprese e sistemi locali

Il Laboratorio sugli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico ha impegnato cinque regioni (Calabria, Liguria, Sicilia, Veneto e Umbria). Il percorso ha richiesto 7 riunioni del gruppo di lavoro (comprensivo dei soggetti di coordinamento: NUVAP, Team ASSIST, Team OpenCoesione, CREA, ISPRA) e ulteriori attività presso le Regioni e con soggetti del territorio. Il Laboratorio ha costruito sull'esperienza del Gruppo di Monitoraggio e Valutazione per la Sostenibilità Ambientale della Rete dei Nuclei che aveva già realizzato precedentemente anche una Rassegna valutativa "Come migliorare le politiche di prevenzione del rischio idrogeologico" realizzata nell'ambito delle attività di Rete nel 2019.⁷⁴ Il tema è particolarmente rilevante per l'Italia, a causa degli impatti potenziali su quote rilevanti della popolazione e dei territori.⁷⁵ A tale rilevanza, tuttavia, non appare corrispondere una politica di previsione e prevenzione coordinata a livello nazionale. Insufficiente omogeneità e coordinamento tra Regioni appaiono influenzare anche la raccolta dei dati sul fenomeno.

⁷¹ <https://opencoesione.gov.it/it/pillole/data-card-dissesto/>

⁷² <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/sistema-nazionale-di-valutazione-valutazioni-analisi-e-dati-per-le-decisioni-di-intervento-laboratori-snv-per-la-programmazione-2021-2017-metodi-e-pratiche-per-riconoscere-e-utilizzare-con/>.

⁷³ <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/home-2/sistema-nazionale-di-valutazione-laboratori-snv-per-la-programmazione-2021-2027-metodi-e-pratiche-per-riconoscere-e-utilizzare-conoscenze-utili-laboratorio-2-competitivita-di-impre/>

⁷⁴ http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/2020_05_04-Rassegna-Valutativa_Prev_Rischio-1.pdf

⁷⁵ Rapporto ISPRA: https://www.isprambiente.gov.it/files2018/pubblicazioni/rapporti/rapporto-dissesto-idrogeologico/Rapporto_Dissesto_Idrogeologico_ISPRA_287_2018_Web.pdf

Attraverso la politica di coesione, nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, l'Italia ha promosso 7.250 interventi contro il dissesto, con un costo totale pubblico di 7,8 miliardi di euro (per pagamenti nei dati aggiornati al 30 giugno 2020 pari a 3,5 miliardi di euro)⁷⁶. Meno chiaramente discernibile il contributo della politica di sviluppo rurale, in assenza di un coordinamento nazionale tra interventi che necessariamente hanno natura e dimensioni eterogenee. Il lavoro del Laboratorio, e prima ancora quello della Rassegna valutativa, hanno fatto emergere un quadro generale in cui le risorse finanziarie appaiono dedicate più a gestire emergenze e a riparare i danni causati da fenomeni di dissesto, che a realizzare opere di prevenzione – un orientamento che appare da riconsiderare, soprattutto considerato che gli interventi di prevenzione costano meno e risultano più efficaci di quelli di riparazione (evidenza confermata anche da studi messi in luce dalla Regione Veneto).

I lavori delle Regioni hanno colto l'opportunità di ragionare sulle evidenze a disposizione, con punti di vista diversi. La Regione Liguria ha mostrato i risultati ottenuti tramite il proprio sistema informativo, che crea, a partire da varie fonti, una banca dati regionale dei progetti, finalizzata a facilitare sia la gestione, sia le funzioni di controllo. Il sistema ricostruisce il quadro complessivo degli interventi finanziati dalla Regione con varie fonti e lo riferisce all'appropriata dimensione cartografica. La Regione Siciliana, che nel percorso laboratoriale ha affrontato tutti gli *step* previsti dal metodo condiviso, ha sintetizzato il proprio lavoro confrontando la distribuzione territoriale dei progetti messi in cantiere con la distribuzione dell'intensità dei problemi di dissesto sul territorio, evidenziando solo parziali sovrapposizioni e alcune discrepanze. La Regione Calabria, oltre ad un'accurata ricostruzione della *governance* regionale e del quadro strategico adottato, ha realizzato un approfondimento in confronto con alcuni attori del territorio, evidenziando anche questioni che talora ostacolano o non facilitano la realizzazione di azioni serventi le necessità locali. Tra queste emergono: i bisogni di realizzare attività diffuse di manutenzione per prevenire danni ricorrenti, un maggiore riconoscimento del ruolo delle imprese agricole nella gestione del territorio, un attento coinvolgimento delle comunità locali, la necessità di sostenere con sufficienti risorse gli strumenti con maggiore potenzialità collaborativa e di prevenzione (come ad esempio i Contratti di Fiume). La Regione Umbria ha approfondito, in particolare, le lezioni che provengono dalle valutazioni realizzate. Come già la Rassegna, anche il Laboratorio ha constatato che è necessario incrementare il numero di valutazioni degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico.

Il Laboratorio sugli interventi per la competitività di imprese e sistemi locali ha impegnato, accompagnate dal gruppo di coordinamento, sei Regioni (Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte/IRES, Sardegna, e Sicilia) in 13 incontri collettivi e attività presso le Regioni. A queste Regioni vanno aggiunte Lazio e Molise che hanno partecipato agli incontri, considerandoli come un'opportunità di riflessione e formazione. La scelta degli interventi per la competitività di imprese e sistemi locali come oggetto di un Laboratorio deriva dalla necessità di una riflessione attenta su un ampio e articolato insieme di strumenti senz'altro di rilievo (in tema di infrastrutture, logistica e trasporto merci, trasferimenti, credito e garanzie, formazione continua, scuole tecniche e professionali, servizi pubblici per le imprese, mobilità, sicurezza, marchi, etc.) che, però, spesso nella concreta applicazione appaiono associati a modalità poco mobilitanti su snodi specifici (ad es. con interventi di aggiudicazione di risorse a PMI attraverso bandi rivolti a territori ampi e disomogenei, come intere regioni). Soprattutto nella situazione attuale, caratterizzata da una forte crisi che investe territori e settori con modalità e intensità diversa, tali interventi potrebbero tornare ad essere concepiti in modo più mirato. La tradizione italiana di politica regionale, infatti, ha per lungo tempo (prima di una più recente spinta alla standardizzazione) considerato centrale il collegamento tra caratteristiche territoriali e

⁷⁶ Dati sui progetti: https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!approfondimenti_section

competitività delle imprese. Tuttora, numerose conformazioni della politica valorizzano la conoscenza dei territori (Strategia Nazionale per le Aree Interne, Zone Economiche Speciali, Aree di crisi industriale, parchi tecnologici, etc.). In questo contesto, il Laboratorio ha spinto verso un maggiore ancoraggio territoriale della riflessione.

La Sicilia ha individuato primi orientamenti per le azioni sulla base di un'analisi dell'ambiente produttivo e dei suoi fabbisogni, collegata ad una ricostruzione del quadro delle strategie e degli interventi perseguiti nella regione. Il Piemonte ha collegato un'analisi dei territori e dei fabbisogni della struttura produttiva regionale, arricchita dai risultati di un'indagine sull'impatto della crisi innescata dalla pandemia, con apprendimenti dalle valutazioni realizzate. Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno approfondito aspetti relativi a singoli territori all'interno della regione. La Calabria ha tratto indicazioni per la programmazione dall'approfondimento su due aree: Cosenza-Rende e l'area SNAI Reventino-Savuto. La Sardegna ha concentrato l'analisi della struttura economica regionale sul territorio della Gallura, cercando di individuare le conseguenze del Covid-19 sulle attività produttive (in particolare sul turismo). Il Friuli ha osservato in particolare il contributo che gli interventi della Cooperazione Territoriale Europea possono dare allo sviluppo delle aree montane, in un'ottica collegamento tra le risorse culturali e i processi di innovazione. L'Emilia-Romagna ha estratto indicazioni dall'esperienza della Regione in una delle aree interne SNAI (Appennino emiliano) che è riuscita, non senza sforzi, a mettere insieme interventi diversi verso una più compiuta comprensione delle esigenze e prospettive degli attori di competitività territoriale.

I Laboratori hanno incontrato molte delle esigenze della fase di preparazione dei programmi regionali e aiutato a riconsiderare differenze, opportunità, esperienze e vocalità del territorio anche nell'impostazione di interventi settoriali. Inoltre, l'esperienza ha portato, in diversi casi, anche a una maggiore integrazione di alcuni Nuclei all'interno dell'Amministrazione di riferimento. Si tratta di un aspetto rilevante per il percorso di costruzione e consolidamento di capacità analitica e valutativa, perché i Nuclei sono stati istituiti con la specifica missione di intermediari, sostenitori e diffusori dell'utilizzazione di conoscenze per l'azione.

III.3 LA TRASPARENZA

OpenCoesione è l'iniziativa nazionale di governo aperto (*open government*) sulle politiche di coesione coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il NUVAP-team OpenCoesione⁷⁷. Dal 2012 OpenCoesione ha garantito attività e impegno sui tre interrelati pilastri dell'*open government*: trasparenza, collaborazione e partecipazione. L'iniziativa si rivolge a cittadini, Amministrazioni, imprese, ricercatori, studenti, valutatori e media per favorire un migliore uso delle risorse pubbliche attraverso la diffusione e il riutilizzo di dati e informazioni sugli interventi finanziati dalle politiche di coesione così come pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it⁷⁸.

⁷⁷ L'iniziativa OpenCoesione è realizzata in stretta collaborazione istituzionale e operativa con l'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'UE della Ragioneria Generale dello Stato (RGS-IGRUE), responsabile del Sistema nazionale di monitoraggio unitario delle politiche di coesione, e con l'Agenzia per la Coesione Territoriale, anche in qualità di Autorità di Gestione dei programmi di promozione di capacità amministrativa in cui sono inquadrati i progetti di sostegno all'iniziativa.

⁷⁸ Attraverso il portale, l'iniziativa assicura la fruibilità e riutilizzabilità di informazioni aggiornate su programmazione, attuazione e contesto degli interventi finanziati con le risorse dedicate alla coesione sia di

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

La sistematica pubblicazione dei dati è corredata dalla periodica diffusione di brevi testi di analisi che propongono spunti di riflessione e approfondimenti su singoli o gruppi di progetti. Nel 2020 le “Pillole” e “Data Card” di OpenCoesione⁷⁹ hanno offerto dettagli e storie su progetti della coesione dedicati a temi ambientali (dissesto idrogeologico, energie rinnovabili, biodiversità, diritto all’acqua, cambiamenti climatici, mobilità sostenibile), a sfide che la pandemia da Covid-19 ha reso di estrema attualità (dalla salute del cittadino a strumenti della per la didattica a distanza) e al settore turistico- culturale (turismo lento, sostegno offerto a nuove produzioni per cinema e tv e alla digitalizzazione delle sale cinematografiche, valorizzazione dei territori montani e dei luoghi della cultura come i musei). Gli approfondimenti sugli interventi della politica di coesione sui musei italiani hanno visto, come indicato nel paragrafo III.1, anche la realizzazione di una specifica sezione del portale⁸⁰ quale esito di un’attività di *data linkage* tra l’insieme degli interventi che compongono il focus di policy dedicato investimenti della politica di coesione in tema Cultura (periodicamente aggiornato nella sezione open data del portale) e l’anagrafica di musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici, monumenti e complessi monumentali statali e non statali oggetto di rilevazione annuale a cura dell’Istat.

Accanto a queste sperimentazioni volte ad arricchire la portata informativa dei dati resi disponibili sul portale, l’iniziativa OpenCoesione ha consolidato il suo ruolo di modello di riferimento internazionale per promuovere la partecipazione pubblica a partire da dati pubblicati in formato aperto. A partire dall’anno scolastico 2019-2020 la sperimentazione europea del progetto “A Scuola di OpenCoesione” (ASOC), sviluppato in Italia dal 2013 per sostenere attività di monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici da parte di studenti e docenti delle scuole superiori, ha coinvolto anche classi di Bulgaria, Croazia, Grecia, Portogallo e Spagna. Il percorso didattico ASOC si è rivelato flessibile e facilmente adattabile alle esigenze dei diversi Paesi e non si mai è fermato durante l’emergenza pandemica che nel corso del 2020 ha interessato l’intera Europa. Ad ASOC è stato riconosciuto il merito di aver rafforzato, proprio nel momento più difficile della crisi da Covid-19, il senso di unità delle comunità scolastiche partecipanti e di aver costituito un importante elemento di aggregazione di docenti e studenti grazie alla prerogativa “digitale” del progetto, al modello organizzato per moduli, *step* e obiettivi progressivi e agli ausili forniti per incrementare l’utilizzo di strumenti digitali per svolgere le attività a distanza.

fonte comunitaria che nazionale. I dati e le informazioni presenti sul portale sono sia visualizzabili dagli utenti con modalità dinamiche e geo-referenziate, sia scaricabili in formato open data per elaborazioni. La fonte delle informazioni pubblicate è principalmente il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) gestito dall’Ispettorato Generale per i Rapporti con l’Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato (MEF-RGS-IGRUE) alimentato, sulla base di un Protocollo Unico di Colloquio, da tutte le Amministrazioni titolari di Piani e Programmi finanziati da risorse della coesione.

⁷⁹ Si veda www.opencoesione.gov.it/it/pillole/

⁸⁰ Si veda www.opencoesione.gov.it/it/confronta_integra/musei_ISTAT/

I diversi team-classe europei hanno seguito, in inglese e nelle lingue dei diversi paesi partecipanti al *pilot*, le 4 lezioni previste in modalità Massive Online Open Course - MOOC (Progettare, Analizzare, Esplorare, Raccontare) selezionando i progetti da monitorare secondo criteri di prossimità territoriale e di rilevanza per la comunità di riferimento e redigendo un apposito report di monitoraggio pubblicato su Monithon.it, piattaforma indipendente di *civic monitoring* che il progetto ASOC utilizza sin dai suoi primi anni di attività e che è oggi pienamente fruibile in modalità multilingue.

Nell'anno scolastico 2019-2020, accanto alle 200 classi italiane che hanno aderito al progetto in tale edizione, sono state complessivamente coinvolte nella sperimentazione europea oltre 30 scuole, per un totale di circa 600 studenti e 60 docenti. Tutti i team partecipanti, a eccezione delle scuole portoghesi a lungo bloccate dall'emergenza, hanno completato i lavori di ricerca di monitoraggio civico secondo quanto programmato, raccontando le fasi di avanzamento dei lavori e i contenuti dei progetti monitorati con l'ausilio dei social media attivati per l'occasione (circa 50 account tra *Instagram*, *Facebook*, *Twitter*). Gli studenti italiani ed europei dei team che si sono distinti per aver realizzato le migliori ricerche di monitoraggio civico nell'edizione 2019-2020 hanno avuto l'opportunità di partecipare a occasioni di dialogo, confronto e dibattito con referenti istituzionali di alto profilo nazionale ed europeo, organizzate in modalità virtuale e dedicate ad approfondire molti diversi ambiti tematici delle politiche di coesione: agenda digitale, inclusione sociale, ricerca e innovazione, cultura e turismo, ambiente e trasporti⁸¹.

Considerato il positivo riscontro dell'iniziativa pilota europea, la sperimentazione prosegue anche nell'anno scolastico 2020-2021 affiancando in altri Paesi gli oltre 5.000 ragazzi italiani che, guidati da circa 500 docenti, hanno intrapreso l'ottava edizione del percorso ASOC nel nostro Paese.

⁸¹ E' disponibile la playlist youtube con la raccolta delle 9 giornate organizzate in Italia dal titolo "ASOC Talk - dialoghi istituzionali" da cui è possibile ascoltare il dibattito tra studenti e rappresentanti della Commissione Europea, del Dipartimento per le politiche di coesione, dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e di diverse Amministrazioni Regionali competenti per programmazione e attuazione degli interventi della politica di coesione nei diversi territori: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLe47mmEmIMU4adf-iWTcgkRR6kxrJKkEy>.

I contenuti dell'incontro avuto da rappresentanze degli studenti partecipanti ad ASOC Europa con la commissaria Elisa Ferreira in occasione della 18° edizione della European Week of Regions and Cities, organizzata dalla DG REGIO della Commissione Europea, sono invece disponibili al link: <https://www.pscp.tv/w/1eaKbzNwQRRKX?fbclid=IwAR3jL5pKoYvun8OPTXhUfQKxbKZPtWDupTV0JnTFxlpIK995UWzbskpH6MQ>

PAGINA BIANCA

IV. LA POLITICA DI COESIONE EUROPEA 2021-2027

IV.1 GLI ESITI DEL CONFRONTO SULLE PROPOSTE DEI REGOLAMENTI

Nel corso del 2020, è proseguito il negoziato sui regolamenti che disciplineranno la politica di coesione nel settennio di programmazione in fase di avvio. Alle cinque proposte regolamentari facenti parte del pacchetto presentato dalla Commissione Europea il 29 maggio 2018⁸², si è aggiunto, nel quadro della più ampia iniziativa in materia di *Green Deal* europeo, il progetto di regolamento istitutivo del Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund - JTF*)⁸³. Lo strumento, che concorre agli obiettivi della politica di coesione, è rivolto a dare sostegno ai territori maggiormente dipendenti da produzioni ad alta intensità di carbonio nella transizione verso un'economia climaticamente neutra. La proposta istitutiva del nuovo Fondo, presentata dalla Commissione Europea il 14 gennaio 2020, è stata accompagnata dalla collegata modifica al regolamento recante disposizioni comuni sull'uso dei fondi a gestione concorrente (di seguito regolamento generale o RDC)⁸⁴. Inoltre, il 28 maggio 2020, nell'ambito del pacchetto di iniziative per la ripresa (*Recovery package*), la Commissione Europea ha ulteriormente modificato le proprie proposte regolamentari sulla politica di coesione, introducendo alcune misure di flessibilità straordinarie da poter attivare in caso di circostanze eccezionali.

Il lungo e complesso negoziato sul nuovo quadro regolamentare della politica di coesione si è svolto in parallelo al negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 (si veda paragrafo IV.2). Nella prima metà del 2020 è proseguito l'esame dei testi legislativi nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico del Consiglio UE (Gruppo Misure Strutturali), cui ha fatto seguito l'approvazione da parte del Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio (Coreper II) di mandati parziali a negoziare con il Parlamento Europeo (PE) per blocchi tematici del RDC e per gruppi di disposizioni dei regolamenti FESR, FSE Plus, JTF. Tra settembre e dicembre 2020 si sono tenuti i c.d. triloghi di confronto tra le posizioni di Parlamento, Consiglio e Commissione sull'intero pacchetto legislativo, ad eccezione del regolamento relativo al Meccanismo Transfrontaliero Europeo, il cui esame tecnico è tuttora in corso. I lavori negoziali sono successivamente culminati negli accordi politici provvisori raggiunti tra Consiglio e Parlamento, ratificati dal

⁸² Regolamento recante disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), al Fondo di coesione (FC), al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo asilo e migrazione (FAMI), al Fondo per la sicurezza interna (FSI) e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI)” (COM (2018)375final)); Regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione (FESR/FC) (COM(2018)372final), Regolamento relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+)(COM(2018)382final), Regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo “Cooperazione territoriale europea” (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterni (COM(2018)374final) e Regolamento relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero (ECBM)(COM(2018)373final).

⁸³ COM(2020) 22 final del 14/01/2020

⁸⁴ COM(2020) 23 final del 15/01/2020

Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio nelle sedute del 16 dicembre 2020 e 3 marzo 2021.

La pubblicazione dei regolamenti è prevista entro il mese di giugno 2021.

Nel seguito sono riepilogate le tappe dell'articolato processo negoziale, di cui in parte si è già dato conto nelle relazioni relative agli anni precedenti, e i principali esiti.

I lavori negoziali sono stati oggetto di un attento e costante presidio da parte del Dipartimento per le politiche di coesione allo scopo di definire, anche attraverso la consultazione dei partner istituzionali impegnati nella programmazione e attuazione della politica di coesione, le posizioni negoziali da rappresentare nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico del Consiglio, prima della loro approvazione a livello politico.

IV.1.1 Le tappe del processo negoziale

I lavori negoziali sono stati avviati nel mese di giugno 2018 e sono proseguiti fino al marzo 2021 secondo la seguente articolazione, sotto il coordinamento delle Presidenze di turno che si sono avvicendate:

- giugno-dicembre 2018 (Presidenza austriaca): a seguito dell'esame tecnico del regolamento generale (suddiviso in 8 differenti blocchi tematici) e tenuto conto del dibattito politico svoltosi in occasione del Consiglio "Affari generali" (Coesione) del 30 novembre 2018, il Comitato dei Rappresentanti Permanenti del Consiglio (Coreper II) ha conferito, alla Presidenza di turno mandato parziale a negoziare con il Parlamento Europeo i blocchi tematici 1 "*Approccio strategico e programmazione*" e 5 "*Sistemi di gestione e controllo*";
- gennaio-giugno 2019 (Presidenza romena): è proseguito l'esame dei rimanenti blocchi tematici del RDC e dei regolamenti specifici di fondo. A fine mandato, il Comitato dei rappresentanti permanenti ha approvato testi di compromesso parziali da negoziare con il Parlamento su tutte le proposte regolamentari facenti parte del pacchetto legislativo, ad eccezione del regolamento sul meccanismo transfrontaliero europeo (ECBM). Parallelamente, il Parlamento ha definito, prima di sciogliersi, le proposte di emendamento in prima lettura per tutti i regolamenti;
- luglio-dicembre 2019 (Presidenza finlandese): è stata avviata la prima fase negoziale del c.d. trilogio sui blocchi tematici del regolamento generale 1 "*Approccio strategico e programmazione*", 2 "*Condizioni per l'eleggibilità e performance framework*" e 5 "*Sistemi di gestione e controllo*", nonché per alcune disposizioni dei regolamenti specifici relativi ai Fondi FESR e Coesione e al FSE Plus, che si è conclusa con l'approvazione dei testi di compromesso provvisori sui tre blocchi tematici sopra citati, avvenuta il 18 dicembre 2019;
- gennaio-giugno 2020 (Presidenza croata): è proseguito il negoziato inter-istituzionale che ha preso in esame alcuni articoli dei regolamenti FESR, FSE Plus e Interreg, nonché i blocchi tematici 3 "*Monitoraggio, valutazione, comunicazione e visibilità*", 4 "*Forme di sovvenzione, strumenti finanziari, regole di ammissibilità*" e 6 "*Gestione finanziaria*" del RDC ed è stato avviato l'esame in Consiglio del nuovo regolamento JTF, conclusosi il 24 giugno 2020 con l'approvazione da parte del Coreper II del testo di compromesso da

negoziare con il Parlamento. Dopo la sospensione dei lavori nei mesi di marzo e aprile 2020, resasi necessaria per lasciare spazio alla discussione e adozione rapida delle iniziative regolamentari di riposta alla crisi sanitaria (c.d. CRII e CRII Plus), il confronto sui regolamenti coesione è entrato nuovamente nel vivo con l'esame di entrambe le proposte CE di modifica del RDC (di gennaio e maggio 2020) e dei blocchi 7 "*Oggetto e definizioni, delega di poteri, attuazione, disposizioni finali e transitorie*" e 8 "*Quadro finanziario*", giungendo all'adozione di mandati parziali a negoziare con il Parlamento sotto la successiva presidenza tedesca (Coreper II del 22 luglio 2020);

- luglio-dicembre 2020 (Presidenza tedesca): a seguito dell'adozione da parte del Consiglio Europeo delle proprie conclusioni sul QFP 2021-2027 e sui c.d. programmi Next Generation EU (NGEU), si è resa necessaria la trasposizione degli aspetti dell'accordo politico afferenti alla politica di coesione nel pacchetto legislativo coesione e il conseguente aggiornamento della posizione del Consiglio, avvenuto con la decisione del 5 ottobre 2020. Parallelamente, anche il PE ha provveduto ad approvare e/o aggiornare le proprie posizioni sul pacchetto legislativo.

Sui testi approvati si sono svolti i triloghi, culminati negli accordi politici tra Consiglio e Parlamento raggiunti tra dicembre 2020 e febbraio 2021, cui è seguita la ratifica in Consiglio da parte del Comitato dei rappresentanti permanenti.

IV.1.2 Principali esiti del negoziato sul pacchetto legislativo coesione

Con l'accordo raggiunto sul **Regolamento recante disposizioni comuni sui fondi a gestione concorrente** è stato definito il quadro giuridico comune applicabile ad otto fondi, vale a dire: i Fondi della politica di coesione (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo di coesione, Fondo Sociale Europeo Plus, Fondo per una transizione giusta); il Fondo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura; i c.d. Fondi "Home" (Fondo asilo e migrazioni, Fondo per la Sicurezza Interna, Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti).

Rispetto alla proposta iniziale della Commissione Europea, su istanza del Parlamento, nel testo finale di compromesso sono stati più puntualmente esplicitati i contenuti del "Codice europeo di condotta sul partenariato", introdotto nel 2014-2020, confermando però nella sostanza quanto già previsto nella proposta della Commissione in merito alla sua applicabilità alla programmazione 2021-2027. Sempre su richiesta del Parlamento, sono stati, inoltre, reintrodotti i principi orizzontali che devono essere rispettati nella programmazione e attuazione della politica di coesione. Accanto a quelli già previsti nei passati cicli di programmazione, vale a dire lo sviluppo sostenibile, le pari opportunità e la non discriminazione, viene introdotto un nuovo principio orizzontale riguardante il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, su cui nella programmazione 2021-2027 si interviene anche attraverso la previsione di un'apposita condizione abilitante.

L'Accordo di Partenariato rimane il documento in cui rappresentare la cornice strategica di programmazione della politica di coesione e i meccanismi per l'uso efficace ed efficiente dei fondi. In seguito alle modifiche alle proposte regolamentari apportate dalla Commissione nel 2020, così come approvate da Consiglio e Parlamento, esso include il Fondo per una transizione giusta mentre non

comprende i c.d. Fondi Home, che invece erano stati considerati nella proposta iniziale della Commissione. In linea con la posizione rappresentata dall'Italia nelle sedi negoziali, l'Accordo di Partenariato è stato reso obbligatorio per tutti gli Stati membri e ne è stata mantenuta la possibilità di modifica nel corso del settennio, in particolare in occasione della revisione intermedia. Al contempo, il documento è stata ulteriormente snellito rispetto alla proposta iniziale, prevedendo un numero massimo di 35 pagine da sviluppare secondo il modello previsto in allegato al RDC (Allegato II).

L'intesa raggiunta sul regolamento generale conferma il rafforzamento del collegamento tra politica di coesione e Semestre Europeo di coordinamento delle politiche economiche attraverso l'allineamento degli obiettivi e delle priorità della politica di coesione con le Raccomandazioni specifiche per Paese formulate annualmente dal Consiglio, sia in fase di stesura dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi, sia in occasione della revisione intermedia nel 2025. Ad esito dei lavori negoziali, è stato inoltre previsto l'allineamento dei documenti di programmazione della politica di coesione con il Pilastro europeo dei diritti sociali e, su richiesta del Parlamento Europeo, con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima.

Particolare attenzione dovrà essere riservata sia nell'Accordo di Partenariato, sia nei Programmi alle sfide in termini di capacità amministrativa e di semplificazione.

Con riguardo al sistema di condizionalità per l'uso dei fondi, il cui soddisfacimento dovrà essere garantito dallo Stato membro sia all'avvio della programmazione che nel corso del settennio di programmazione, l'accordo sul regolamento generale conferma l'applicazione delle condizioni "orizzontali" a tutti i fondi ad esclusione del JTF, e di quelle tematiche a tutti i fondi. E' stata, inoltre, reintrodotta, su richiesta del Parlamento, la condizione abilitante relativa al quadro di azioni prioritarie per gli interventi nelle aree Natura 2000, eliminata nella prima fase di esame del Consiglio. Il meccanismo sanzionatorio che impedisce allo Stato membro di ricevere il rimborso delle spese certificate in caso di mancato soddisfacimento anche di uno dei criteri di adempimento previsti risulta inasprito rispetto al 2014-2020 in quanto non più basato su un principio di proporzionalità e non essendo più previsto un periodo transitorio. Rimane confermato che per alcune condizioni abilitanti (in particolare quelle afferenti al settore delle risorse idriche e dei rifiuti) il rispetto dei criteri di adempimento dovrà essere assicurato sull'intero territorio nazionale.

I testi di compromesso relativi alle condizioni abilitanti sono stati affinati in alcuni punti sulla base delle osservazioni avanzate nel corso dell'esame in Consiglio. Un avanzamento significativo, per il relativo impatto sui fondi, è quello che ha riguardato la condizione abilitante orizzontale sul monitoraggio degli appalti pubblici. Altra importante modifica, fortemente voluta dall'Italia e pienamente recepita nell'accordo politico, è quella apportata all'Allegato IV e all'articolo 67.3(b) RDC, che esclude gli investimenti produttivi delle PMI dal campo di applicazione della condizione abilitante in materia di strategie di specializzazione intelligente. Tale esclusione consente di sostenere attraverso il FESR anche gli investimenti produttivi delle PMI non necessariamente collegati ad ambiti di innovazione e specializzazione intelligente, in modo tale da abilitare al sostegno un ventaglio più ampio di tipologie di intervento, ivi comprese le misure di natura automatica che, soprattutto nell'attuale contesto economico, possono fornire una risposta adeguata ai fabbisogni del tessuto produttivo del Paese.