

Piano delle valutazioni della politica
di coesione 2014-2020 della Regione Siciliana



Valutazione dell'attuazione integrata delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile.



Fase 1: Valutazione del processo di implementazione.



Il presente Rapporto di valutazione è stato realizzato e curato dal Gruppo di Lavoro (GDL) per la “*Valutazione dell’attuazione integrata delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile*” del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Siciliana (NVVIP) nell’ambito delle attività afferenti al Piano delle valutazioni unitario della Regione Sicilia 2014-2020.

I componenti del GDL: Alberto Dolce, Maria Teresa Giuliano, Elisabetta Mariotti, Rosario Milazzo, Domenico Spampinato, Salvatore Tarantino.

Curato da: Maria Teresa Giuliano, Alberto Dolce e Domenico Spampinato

Redazione:

Premessa: Maria Teresa Giuliano

Capitolo 1: Maria Teresa Giuliano

Capitolo 2: Alberto Dolce e Maria Teresa Giuliano

Capitolo 3: Maria Teresa Giuliano

Capitolo 4: Alberto Dolce, Maria Teresa Giuliano, Elisabetta Mariotti e Salvatore Tarantino

Capitolo 5: Alberto Dolce, Maria Teresa Giuliano e Rosario Milazzo

Capitolo 6: Domenico Spampinato

Allegati 1, 2 e 3: Maria Teresa Giuliano

Allegato 4: Alberto Dolce

Allegato 5: Alberto Dolce e Rosario Milazzo

Disegno della valutazione: Maria Teresa Giuliano, Domenico Spampinato e Salvatore Tarantino

Ringraziamenti: Si ringraziano i componenti dello Steering Group della valutazione e la collega Ornella Pagano (NVVIP) per il contributo metodologico fornito per la definizione della struttura del disegno della valutazione e del rapporto intermedio.

Il rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al **30 novembre 2020**

Contatti: Dott. Domenico Spampinato, Coordinatore del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Siciliana, domenico.spampinato@regione.sicilia.it, 0917070021

INDICE

Premessa	6
1. Obiettivi della valutazione e approccio metodologico utilizzato	8
1.1. Inquadramento dell'oggetto della valutazione e strutturazione dell'analisi	8
1.2. Approccio metodologico	11
2. Il contesto di riferimento della valutazione	14
2.1. Sviluppo Urbano nell'UE	14
2.2. Sviluppo Urbano nell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020	17
2.3. La declinazione della Strategia per lo Sviluppo Urbano Sostenibile nel contesto siciliano	19
3. Analisi della completezza programmatica delle SUS nella programmazione 2014-2020 in Sicilia	25
3.1. Criteri di valutazione e dimensioni analitiche	25
3.2. L'Approccio multi fondo (FESR-FSE) delle SUS	26
3.3. La compiutezza della filiera cognitiva delle SUS	32
4. Analisi del percorso di programmazione delle SUS	40
4.1. Criteri di valutazione e dimensioni analitiche	40
4.2. Efficacia ed efficienza del percorso di costruzione e adozione delle SUS	40
4.3. Analisi della funzione delegata di selezione delle operazioni alle Autorità Urbane	45
4.4. La selezione delle operazioni delle SUS	56
5. Coerenza con i modelli sovraordinati e rilevanza rispetto ai fabbisogni delle strategie di sviluppo urbano sostenibile in Sicilia	61
5.1. Criteri di valutazione e dimensioni analitiche	61
5.2. La coerenza con i modelli sovraordinati al 2030 e del ciclo di programmazione 2021-2027	62
5.3. La rilevanza delle strategie rispetto agli obiettivi individuati a livello sovraordinato e rispetto ai fabbisogni locali	71
5.3.1. La costruzione dei sistemi di monitoraggio per le SUS	71
5.3.2. La valutazione della rilevanza nel caso delle SUS in Sicilia - metodologia	73
5.3.3. La valutazione della rilevanza delle SUS in Sicilia – analisi e risultati	74
6. Sintesi e principali conclusioni	81
Allegato 1. Principali esiti del Focus Group con gli stakeholder finalizzato ad approfondire i quesiti valutativi della Valutazione d'Implementazione delle SUS	88
Allegato 2. Traccia di intervista semi-strutturata ai Referenti Tecnici delle Agende Urbane	

del PO FESR 2014/2020	91
Allegato 3. Report restituzione interviste semi strutturate ai Referenti Tecnici delle Agende Urbane del PO FESR 2014/2020	97
Allegato 4. La definizione delle aree target	107
Allegato 5. Dettagli per il calcolo della rilevanza	111

INDICE DELLE TABELLE E FIGURE

Tabella 1.1: Le principali domande valutative e le relative finalità e dimensione di analisi	11
Tabella 3.1: Importi indicativi del sostegno FSE comprensivo della quota cofinanziamento nazionale e regionale OT 8, OT9 e OT 10 per Comuni ITI.	33
Tabella 3.2: Dimensioni FSE delle SUS	35
Tabella 3.3: Valutazione della compiutezza dei quadri logici delle SUS siciliane rispetto ai modelli teorici sovraordinati	44
Tabella 3.4: Compiutezza filiera cognitiva delle SUS	47
Tabella 4.1: Step procedurali attivazione del percorso di definizione e approvazione delle SUS	53
Tabella 4.2: Approvazione delle SUS	54
Tabella 4.3: Approvazione delle SUS e sottoscrizione delle Convenzioni	60
Tabella 4.4 – Definizione graduatorie definitive per CdR a fine novembre 2020	76
Tabella 5.1: Patto di Amsterdam: le sfide delle città europee	81
Tabella 5.2: Sfide del Patto di Amsterdam, gli obiettivi specifici dell'Agenda 2030 dell'ONU per PO, per OT e per azioni attivate dalle Agende urbane	83
Tabella 5.3: Le sfide del Patto di Amsterdam per Azioni attivate dalle SUS	86
Tabella 5.4: SUS e copertura delle Sfide di Amsterdam	87
Figura 1.1: Schema di sintesi della Valutazione d'Implementazione delle "SUS"	14
Figura 2.1: Europa 2020: Temi, Obiettivi UE e Obiettivi Italia	17
Figura 2.2: Obiettivi Tematici per l'Agenda Urbana dell'ADP Italia 2014-2020	21
Figura 2.3: Aggregazioni dei comuni selezionati per la composizione delle Agende Urbane	28
Figura 3.1: Format Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile	31
Figura 3.2: Filiera cognitiva delle SUS	42
Figura 3.3: Filiera cognitiva delle SUS – Focus sezioni 3, 4 e 5	43

Figura 4.1: Governance del processo di sottoscrizione della Convenzione	60
Figura 4.2: Definizione delle procedure per la selezione delle operazioni	65
Figura 4.3: Procedura selezione e attuazione operazione - elementi essenziali	70
Figura 4.4: Articolazione procedurale e finanziaria di Avvisi e graduatorie per AU, OT e CdR - marzo-novembre 2020	73
Figura 5.1: SUS regionali e copertura delle Sfide di Amsterdam (coerenza e azioni attivate)	88
Figura 5.2 – Rilevanza media per AU	96
Figura 5.3 – Rilevanza media per OT	97
Figura 5.4 – Rilevanza media per AU e OT	99

LISTA DEGLI ACRONIMI

AdG	Autorità di Gestione del PO FESR Sicilia 2014-2020
ADP	Accordo di Partenariato
AU	Agenda Urbana
CdR	Centri di Responsabilità – Dipartimenti della Regione Siciliana competenti per l'attuazione del Programma.
CdS	Comitato di Sorveglianza
DGR	Delibera di Giunta Regionale
DRP	Dipartimento Regionale Programmazione
OI	Organismo Intermedio
PdV	Piano delle Valutazioni
PO	Programma Operativo Regionale Fesr 2014-2020 della Regione Siciliana (anche Programma nel testo)
SUS	Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile

PREMESSA

Il Piano delle Valutazioni della Politica di Coesione 2014-2020 (PdV 2014-2020) della Regione Siciliana individua una specifica attività valutativa denominata *“Valutazione dei processi di attuazione delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile”*. Coerentemente con la ratio che contraddistingue le valutazioni d'implementazione, la principale finalità della suddetta valutazione consiste nel generare conoscenza analitica riguardo al contributo della programmazione ed attuazione integrata delle politiche urbane al conseguimento degli obiettivi generali del PO FESR.

Il PdV 2014-2020 prevede per questa valutazione due fasi distinte:

- la prima, che si conclude a fine 2020 e di cui il presente Rapporto rappresenta la restituzione finale, è relativa all'analisi del processo di programmazione e implementazione delle Agende Urbane.
- la seconda, che si concluderà nel 2023, è relativa all'analisi degli impatti di livello urbano regionale anche rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati dai target degli indicatori di output e di risultato di cui sono dotate le Strategie, da declinarsi in termini multidimensionali di benessere urbano e sviluppo.

Nello specifico, la Valutazione di implementazione della prima fase prevede un esercizio valutativo focalizzato ad indagare l'adeguatezza di processi/strumenti di programmazione e implementazione delle Strategie Urbane quale componente rilevante degli elementi volti ad assicurare efficacia ed efficienza dei processi di sviluppo definiti dagli Attori Locali sulla base di un assetto programmatico-attuativo delineato dall'Amministrazione regionale.

La presente valutazione mira a far emergere punti di forza e di debolezza dei percorsi di programmazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), e degli assetti organizzativi e procedurali del modello di governance della Strategia Urbana.

La disponibilità degli esiti valutativi contenuti nel presente Report assume una duplice utilità per i principali due attori deputati all'attuazione della policy:

- per le Autorità Urbane, in quanto, dal punto di vista dello stato di attuazione, si collocano al termine della programmazione delle proprie Agende con la possibilità di rimodulare talune azioni ed in fase di avvio dei processi attuativi propriamente intesi e della programmazione delle proprie Agende per il ciclo 21/27;
- per l'Amministrazione regionale, in quanto la sovrapposizione tra cicli di programmazione della politica di coesione implica da parte dell'Amministrazione regionale l'assunzione di una decisione in merito alla conferma parziale o totale dell'impianto strategico-programmatico delle policy urbane dell'ormai prossimo ciclo 2021-2027.

Tra le finalità occorre, inoltre, rimarcare che gli esiti della presente Valutazione di implementazione sono inquadrabili in ambito *learning, accountability e policy and program design* volte a:

- facilitare il policy maker nella definizione di un quadro conoscitivo dello stato di programmazione e implementazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile;
- fornire al policy maker gli strumenti per comprendere se siano state o meno raggiunte le finalità che si era preposto nel disegnare il sistema di programmazione, attuazione e di governance e come eventualmente ridefinirle anche in vista del ciclo di programmazione 2021/2027.
- raccogliere informazioni per orientare le scelte del policy maker regionale e locale fra le diverse alternative di policy.

In questa ottica, a seguito dell'insieme delle analisi condotte nel presente rapporto finale vengono formulate raccomandazioni specifiche, riconducibili logicamente a diverse tipologie di azioni correttive da contestualizzare rispetto al rilascio del report di seguito brevemente rappresentate:

1. Rafforzamento delle capacità di gestione amministrativa delle procedure attuative da parte delle unità organizzative competenti;
2. Integrazione/modifica dei processi di programmazione e di *governance* delle policy territoriali in vista del ciclo di programmazione 2021/2027;
3. Rafforzamento delle iniziative di informazione, comunicazione.

Con il presente Rapporto si intende fornire un primo riscontro ai quesiti valutativi posti nel Disegno della Valutazione, con particolare attenzione agli ambiti di valutazione dell'*Analisi della rilevanza e completezza programmatica delle SUS* ed al *Sistema di gestione e di governance delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile*.

Nello specifico, considerate le condizioni di valutabilità, ovvero lo stato di avanzamento dei Programmi Operativi in riferimento alle azioni che contribuiscono al finanziamento delle SUS, la presente valutazione è stata incentrata su alcuni dei principali aspetti specifici della valutazione d'implementazione illustrati nel **primo capitolo**, relativo all'inquadramento dell'oggetto della valutazione ed alla strutturazione dell'analisi secondo l'adozione dell'approccio metodologico definito in sede di Disegno della Valutazione.

Nel **secondo capitolo** sono illustrate le condizioni di contesto programmatico e socio-economico alla base del percorso individuato dalla Regione per il finanziamento delle SUS e vengono fornite le prime evidenze emerse con riferimento alla data di approvazione del PO FESR 2014-2020.

Nel **terzo capitolo** si affrontano i quesiti valutativi inerenti tale percorso con focus di analisi relativo all'approccio multi fondo ed alla completezza programmatica delle SUS.

Il **quarto capitolo** analizza le modalità implementazione individuate dalla Regione per la programmazione e attuazione delle Agende Urbane con focus sui meccanismi individuati per il conferimento della delega di funzioni e sull'espletamento della funzione delegata di selezione delle operazioni.

Il **quinto capitolo** analizza due dimensioni valutative strettamente interrelate tra loro e rappresentate dalla coerenza esterna, intesa come corrispondenza tra gli obiettivi delle SUS e le priorità di intervento individuate dai modelli di sviluppo urbano sovraordinati, e dalla rilevanza, intesa come capacità degli interventi delle SUS di rappresentare un'inversione dei trend espressi dalle dinamiche dei territori e di soddisfarne i fabbisogni.

Infine, nel **sesto capitolo** si fornisce una sintesi semi-strutturata dei principali esiti che sono scaturiti dall'analisi di metà periodo dell'attuazione delle politiche di Sviluppo Urbano Sostenibile nell'ambito della politica di coesione regionale europea.

1. OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE E APPROCCIO METODOLOGICO UTILIZZATO

1.1. Inquadramento dell'oggetto della valutazione e strutturazione dell'analisi

Il presente rapporto della valutazione d'Implementazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) fornisce una risposta all'esigenza di verificare la capacità delle SUS regionali approvate di raggiungere gli articolati obiettivi individuati da parte dell'UE, dello Stato Centrale e della Regione Siciliana.

Il rapporto intende fornire, inoltre, delle evidenze circa l'efficacia e l'efficienza del processo di co – pianificazione per la costruzione delle SUS.

Il dato programmatico dal quale prende origine l'attuazione della dimensione urbana della politica di coesione regionale europea è quello fornito direttamente dalla Commissione Europea che, per il ciclo di programmazione 2014-2020, stima:

“Almeno il 50% delle risorse del FESR sarà investito in aree urbane, circa 10 miliardi di euro provenienti dal FESR verranno assegnati direttamente alle Strategie integrate per lo Sviluppo Urbano Sostenibile dell'ambiente urbano, che circa 750 città europee dovranno trasporre sul piano pratico”¹.

Al di là dell'aspetto meramente finanziario, il rilievo della dimensione urbana nell'ambito della politica di coesione assume una connotazione rilevante non solo in fase programmatica – con particolare riferimento agli strumenti attuativi – ma anche e soprattutto in fase di design delle strategie da parte delle Autorità urbane, richiedendo una significativa complessità di analisi di progettazione dettata dal carattere multidimensionale delle policy urbane, specie per gli ambiti di policy *place-based*², che intervengono su una pluralità di settori fortemente trasversali, quali principalmente il capitale sociale, il capitale umano, l'innovazione sociale, l'innovazione tecnologica, le politiche energetiche e la competitività dei sistemi produttivi locali (cap. 2).

Adottare un approccio *place-based* nella definizione delle politiche urbane significa utilizzare le conoscenze del contesto territoriale di riferimento e considerare e contemperare interessi ed obiettivi degli attori istituzionali in un contesto che tenda a promuovere la cooperazione inter-istituzionale orizzontale e verticale. In tal senso la definizione di fabbisogni/obiettivi/interventi multisettoriali avviene quindi “dal basso” tenendo conto, tuttavia, di priorità e quadri programmatici di riferimento definiti ad un livello superiore (Unione Europea, Stato, Regione).

Nella definizione della struttura del presente rapporto, si è tenuto conto del carattere emergente delle aree/ambiti di analisi e valutazione delle policy urbane nel rispetto di un modello di governance, di cui al Disegno di Valutazione, ovvero:

1. Analisi della rilevanza e completezza programmatica delle SUS;
2. Sistema di gestione e di governance delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile.

Le analisi si sono basate sui documenti programmatici di livello europeo, nazionale, regionale e urbano al fine di valutare:

- le SUS alla luce del sistema di regole di livello europeo, nazionale e regionale posto alla base delle scelte e dell'impostazione programmatica delle stesse per il ciclo 2014-2020.

¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/themes/urban-development/

² Politiche volte all'implementazione di strategie di sviluppo rispondenti ad obiettivi e bisogni locali, individuati, discussi ed implementati in cooperazione con gli attori del luogo.

- le SUS alla luce dei “modelli di sviluppo urbano” di livello sovra ordinato in riferimento ai settori di intervento e agli obiettivi delle policy urbane in termini di completezza del quadro strategico di riferimento per la programmazione delle Strategie per il ciclo 2021/2027.

Parallelamente, sono state oggetto di analisi i quadri logici delle SUS al fine di valutare:

- l'adeguatezza dell'approccio plurifondo FESR/FSE nelle sezioni che compongono le SUS in termini di integrazione dei Fondi lungo tutta la filiera cognitiva delle SUS (Fabbisogni/Risultati Attesi/Azioni);
- La fattibilità tecnico-operativa delle SUS rinvenibile dall'analisi della sezione 3 “Panoramica di investimento e sistema degli indicatori” delle nove SUS approvate;
- l'adeguatezza dei risultati espressi dai target rispetto ai baseline degli indicatori in risposta ai fabbisogni rilevati, in relazione alle risorse finanziarie dedicate alla copertura del fabbisogno rinvenibile, anche in questo caso, dall'analisi della sezione 3 “Panoramica di investimento e sistema degli indicatori” delle nove SUS approvate;
- l'adeguatezza del sistema di programmazione e di governance rispetto agli obiettivi di policy e alle funzioni istituzionali delegate alle Autorità Urbane (ex art. 7 Reg UE 1301/2013) che hanno caratterizzato le politiche urbane promosse dal PO FESR,
- l'adeguatezza del sistema delle procedure di attuazione e le performance/risultati raggiunti dall'attuazione delle Strategie sia sotto il profilo istituzionale che socio-economico (in sede di rilascio del Rapporto Finale della Valutazione d'Implementazione in riferimento alla performance istituzionale e nel Rapporto di Valutazione di Impatto – II Fase – in riferimento alla performance fisica e finanziaria).

La prima area di valutazione persegue l'obiettivo di analizzare i quadri logici delle Strategie approvate al fine di verificare se e in che modo il processo di costruzione delle stesse abbia condizionato l'operato e la scelta delle azioni inserite nelle Strategie, seppur in un quadro di coerenza interna che il valutatore assume come dato in forza del fatto che le Strategie sono state tutte valutate positivamente e approvate. Saranno analizzate, inoltre, le Strategie al fine di verificare: i) la compresenza nelle stesse della componente operativa oltre che strategica; ii) la co-pianificazione da parte delle AdG dei due fondi FESR ed FSE a sostegno delle Strategie; iii) la rilevanza dei target realizzativi fissati al 2023 dalle SUS rispetto ai fabbisogni espressi dalle aree.

La seconda area di valutazione persegue l'obiettivo di analizzare la struttura del modello di governance di ciascuna Agenda Urbana per verificarne l'effettiva funzionalità in relazione agli obiettivi generali della medesima ed alle prospettive di attuazione. Tale analisi, oltre a mirare essenzialmente alla individuazione degli elementi di efficacia e di efficienza del modello e/o le sue criticità, è tesa anche all'individuazione di elementi utili alla delineazione del quadro della governance delle policy in una prospettiva più ampia con specifico riferimento all'imminente prossimo ciclo di programmazione.

Si è, inoltre, analizzato il complesso delle procedure attuative: principale oggetto di osservazione è costituito dai sistemi di programmazione e attuazione prefigurati dal quadro normativo e regolamentare di riferimento condizionante i processi attuativi di responsabilità delle Autorità Urbane. In subordine, sono stati presi in considerazione quegli elementi del sistema riconducibili alle iniziative dell'AdG nella misura in cui queste abbiano avuto ricadute sul raggiungimento delle finalità delle Strategie.

La terza, ed ultima, area/ambito di approfondimento riguarda l'analisi dei primi risultati raggiunti con riferimento agli obiettivi di policy ed agli assetti istituzionali di livello urbano che sarà affrontata nella Valutazione d'Impatto-Fase II.

Di seguito in tabella 1.1 sono rappresentati, per ciascun'area di approfondimento valutativo, il set di *quesiti valutativi* di riferimento del presente report della Valutazione d'Implementazione delle SUS unitamente alle finalità di analisi perseguite (aree di valutazione I e II) e del report della Valutazione d'Impatto (area di valutazione III).

Tabella 1.1: Le principali domande valutative e le relative finalità e dimensione di analisi

Fase	Aree di valutazione	Domande valutative*	Dimensione di analisi e finalità
I	1. Analisi della rilevanza e completezza programmatica delle SUS	1. Il Quadro Logico delle SUS è stato costruito a partire dai fabbisogni fino ad arrivare agli interventi e nel rispetto dell'approccio multi fondo FESR/FSE? 2. Gli ambiti di policy attivabili e attivati dalle SUS sono esaustivi in riferimento alla multisettorialità derivante dal contesto programmatico (UE, Stato, Regione) e ai più recenti modelli di sviluppo urbano? 3. La panoramica di investimento e il sistema degli indicatori delle SUS presentano elementi di rilevanza degli espliciti obiettivi degli interventi rispetto ai livelli dei fabbisogni? 4. La capacità di programmazione delle città si è rivelata adeguata?	Valutazione della completezza programmatica delle SUS in termini di rispondenza all'approccio multi fondo e di completezza della filiera cognitiva (Fabbisogni/Risultati Attesi/Azioni/Interventi) Valutazione della coerenza tra gli ambiti di intervento delle SUS rispetto ai contenuti dei modelli di sviluppo sovraordinato Valutazione della rilevanza degli obiettivi delle SUS in termini di target realizzativi fissati al 2023 e risorse assegnate rispetto ai reali fabbisogni espressi dell'area
	2. Sistema di gestione e di governance	5. Il percorso di costruzione e di adozione delle Strategie Urbane ed il modello di governance prefigurato può essere considerato adeguato alle esigenze di sviluppo urbano? 6. Le soluzioni adottate sotto il profilo procedurale per la delega alle Autorità Urbane si sono rivelate efficaci? 7. Il percorso di devoluzione (conferimento delle deleghe) ha determinato effetti e condizionamenti rispetto alla implementazione delle Strategie? 8. Quali sono le percezioni degli attori locali rispetto alla programmazione e gestione delle Strategie Urbane? 9. Nel processo di selezione delle operazioni, le procedure adottate si sono rivelate efficienti?	Valutazione della funzionalità e adeguatezza del modello di governance, del sistema di gestione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e dell'avanzamento istituzionale complessivo: la valutazione di efficacia ed efficienza dei processi di programmazione e gestione delle policy urbane
II	3. Performance e impatto atteso	10. Qual è l'effetto conseguito dalle policy nelle AU rispetto agli obiettivi posti nell'ambito degli Assi 2, 4 e 9 (OT cardine) e sugli altri Assi (3, 5 e 6)? 11. Quali sono stati i miglioramenti dell'assetto istituzionale dell'attore locale nella programmazione e gestione delle SUS? 12. Gli interventi hanno avuto un positivo effetto sulla modernizzazione dei servizi urbani e sulle pratiche per l'inclusione sociale?	Valutazione dei primi risultati raggiunti con riferimento agli obiettivi di policy ed agli assetti istituzionali di livello urbano. Con riferimento agli impatti la valutazione nell'ambito della Fase 2 si concentrerà soprattutto sugli effetti raggiunti dalla dimensione urbana

Questo Rapporto rappresenta una restituzione di riflessioni puntuali circa l'efficacia e l'efficienza delle dimensioni (di contesto, strategiche e di governance) dell'approccio regionale alle policy urbane e, nello specifico, rappresenta le risultanze basate su un'analisi desk ai quesiti valutativi da n. 1 a 9 delle aree della

valutazione “Analisi della rilevanza e completezza programmatica delle SUS” e “Sistema di gestione e di governance” evidenziati in tabella 1.1.

La trattazione del *quesito valutativo 8* “Quali sono le percezioni degli attori locali rispetto alla programmazione e gestione delle Strategie Urbane” si basa invece principalmente sui risultati emersi dall’analisi field e fornisce il punto di vista dell’attore locale rispetto al complessivo modello di programmazione e gestione delle Strategie Urbane. Le evidenze del quesito valutativo 8 non sono raccolte in una sezione specifica ma, intercettando la pluralità degli ambiti di analisi del Rapporto, sono disseminate nelle varie sezioni dello stesso e nell’allegato 3.

1.2. Approccio metodologico

Coerentemente al Piano delle Valutazioni, la presente valutazione rientra nella tipologia delle Valutazioni d’Implementazione, è incentrata sull’analisi dell’efficacia ed efficienza dei processi e dei meccanismi programmatici e attuativi e mira a far emergere punti di forza e di debolezza dell’assetto organizzativo definito per la governance della fase di programmazione e attuazione della dimensione territoriale riconducibile alla AU e contemplata nell’ambito dei PO FESR ed FSE 2014-2020 della Regione Siciliana.

Il modello di valutazione di riferimento è il modello basato sulla teoria (*theory based*) ovvero quel tipo di indagine volta a far emergere e misurare le relazioni di causa/effetto prodotte dalla programmazione e attuazione delle politiche urbane finanziate dai Programmi.

L’indagine è stata condotta attraverso l’utilizzo di tecniche diverse, di tipo sia quantitativo che qualitativo.

Sotto questo profilo gli elementi di conoscenza, rinvenibili attraverso l’analisi desk della documentazione disponibile, hanno consentito la ricostruzione dei sistemi di relazione causa-effetto che hanno prodotto lo stato attuale dell’oggetto della valutazione.

In particolare, l’analisi documentale è stata condotta prendendo a riferimento la documentazione programmatica e gli atti amministrativi che hanno consentito la definizione del percorso di costruzione delle SUS sino alla loro approvazione.

Sono stati analizzati, inoltre, gli atti amministrativi per il conferimento della delega di funzioni alle Autorità Urbane (ex art. 7 del Reg UE 1301/2013).

Tali documenti, che definiscono altresì il quadro delle procedure attuative, vengono analizzati al fine di schematizzare e rappresentare i processi attuativi eventualmente distinti per linea di policy.

La rappresentazione e analisi del modello di governance sono volte a verificare sia la distanza tra quanto teorizzato e quanto messo in pratica sia la funzionalità del disegno.

Ferma restando una modalità di rappresentazione che sintetizzi il quadro di riferimento articolato in nove SUS, l’analisi ed i risultati esposti sono strutturati in maniera tale da consentire una lettura che metta in risalto le differenze e lo spettro delle casistiche oggetto di valutazione.

Con riferimento ai processi attuativi, gli schemi procedurali descritti e prefigurati dalla documentazione presa in esame, sono articolati secondo un processo di *clusterizzazione* degli stessi che ne consente una rappresentazione per fasi.

Per quanto attiene, invece, gli aspetti prettamente quantitativi, la rappresentazione, le analisi e le valutazioni dei risultati ottenuti verranno condotte sulla base dei seguenti elementi:

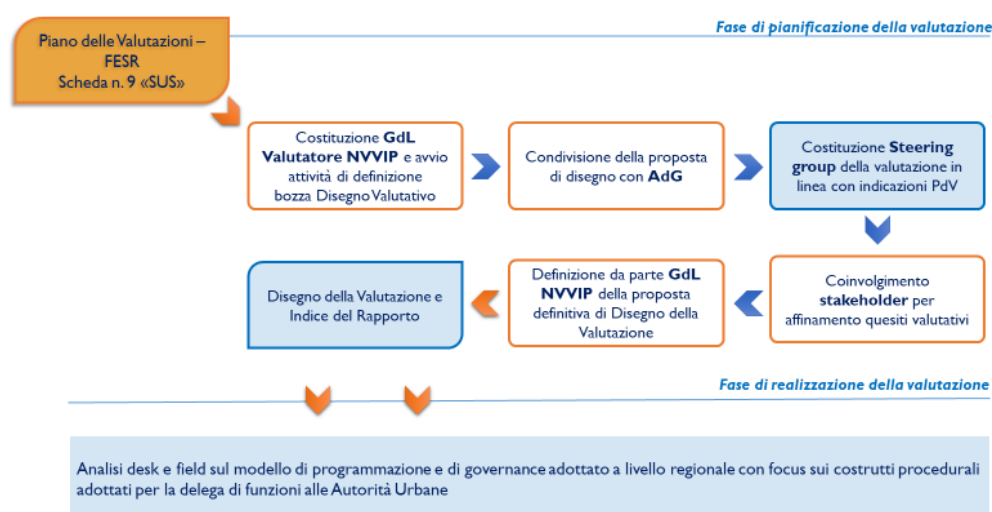
- Indicatori di avanzamento procedurale definiti allo scopo. Una tale soluzione si è resa opportuna in considerazione dello stato di avanzamento dell'implementazione delle direttrici di intervento delle SUS;
- Indicatori di realizzazione individuati dalle SUS sulla scorta di quanto rilevato dal sistema di monitoraggio regionale e/o dalla stessa AU.

L'esercizio di valutazione è stato integrato, sotto il profilo qualitativo, ricorrendo a tecniche di valutazione basate sul coinvolgimento delle figure che a vario titolo sono state interessate dalla fase di *design* delle SUS, nonché delle figure istituzionali che hanno rivestito precisi ruoli nel percorso attuativo delle SUS (analisi field).

In particolare, si è fatto ricorso sia ad interviste semi-strutturate rivolte a testimoni privilegiati del processo di costruzione delle Strategie e dei percorsi di attuazione delle stesse (Autorità di Gestione dei Programmi Operativi FESR ed FSE3, Centri di Responsabilità e Referenti Tecnici delle nove Autorità Urbane unitamente ad esperti in programmazione delle politiche di sviluppo locale⁴), sia a tecniche di Focus Group attraverso le quali fare emergere le opinioni dei Centri di Responsabilità regionale del PO FESR5 coinvolti nella programmazione delle policy urbane in riferimento alla selezione delle operazioni delle SUS delegate agli Organismi Intermedi.

Di seguito si riporta la rappresentazione schematica degli step prefigurati per la pianificazione e realizzazione della Valutazione d'Implementazione delle SUS (fig.1.1).

Figura 1.1: Schema di sintesi della Valutazione d'Implementazione delle "SUS"



3 Nel corso del mese di dicembre 2020 sono state condotte le interviste semi strutturate con le Autorità di Gestione dei due Programmi ed i principali esiti sono rinvenibili nei capitoli 3 e 4 del Rapporto. L'intervista all'AdG del PO FESR è stata condotta con la Dirigente, ormai in quiescenza, dell'Area 6 "Politiche Territoriali" del DRP in quanto i temi trattati nel corso dell'intervista hanno riguardato attività e procedimenti realizzati durante il mandato della stessa.

4 Nel corso del mese di settembre 2020 sono state condotte le interviste semi strutturate con i Referenti Tecnici delle nove Autorità Urbane del PO FESR 2014/2020. Lo schema di intervista è contenuto nell'Allegato 2 del Rapporto, mentre i principali esiti sono rinvenibili nei capitoli 3, 4 e 5 e nell'Allegato 3 del Rapporto.

5 In data 11 gennaio 2021 è stato condotto un focus group con i diversi Centri di Responsabilità coinvolti. I principali esiti sono rinvenibili nei capitoli 3 e 4 del Rapporto.

Coinvolgimento degli Stakeholder della Valutazione

L'individuazione dei soggetti che a vario titolo istituzionale e partenariale hanno accompagnato tutte le fasi della valutazione, già a partire dalla definizione del disegno della valutazione, ha rappresentato un elemento cruciale per la conduzione della valutazione e l'elaborazione dell'esito finale dell'intero percorso valutativo.

Considerato l'oggetto della Valutazione di cui qui si tratta, l'individuazione degli stakeholder è necessariamente, almeno in primo luogo, riconducibile agli attori del percorso negoziale partenariale alla base del processo di definizione delle Agende Urbane. Sulla scorta di tali premesse ne consegue che gli stakeholder della valutazione in oggetto possono essere classificati nei seguenti gruppi omogenei:

1. referenti degli Enti Locali Territoriali interessati dal Processo: con tale accezione si intende far riferimento sia al ristretto gruppo di attori coinvolti in prima istanza e direttamente nel processo di disegno della Strategia in qualità di referenti istituzionali e tecnici dell'Autorità Urbana, sia agli attori istituzionali degli Enti Locali beneficiari interessati direttamente dal processo di implementazione delle Strategie;
2. referenti dell'Amministrazione regionale: indipendentemente dalla presenza delle deleghe effettuate agli OI è indubitabile il ruolo chiave svolto dalla macchina amministrativa regionale nel processo di definizione ed implementazione delle Strategie Urbane – anche con riferimento a quegli interventi prefigurati dalle Strategie che non implicano una delega alle AU. Date queste premesse una valutazione dei processi di implementazione – anche in una prospettiva di futura ridefinizione delle policy urbane – non può prescindere dall'interlocuzione con i diversi livelli amministrativi regionali interessati dall'intero percorso di progettazione ed attuazione della Strategia sostenuta dai Fondi SIE.

Si è costituito lo **Steering Group**⁶ per assicurare un presidio della qualità della valutazione in oggetto ed è stata già avviata una fase di confronto e condivisione con gli stakeholder che ha consentito di circoscrivere l'oggetto della valutazione; è stato, per l'appunto, condotto un *focus group*⁷ con i principali portatori di interesse individuati finalizzato a determinare gli obiettivi conoscitivi della presente valutazione.

Nello specifico, in considerazione delle aree/ambiti di analisi descritti al precedente paragrafo, il gruppo di lavoro incaricato allo svolgimento della presente valutazione, per meglio circoscrivere l'oggetto della presente valutazione, ha ulteriormente declinato i macro quesiti inseriti nel Piano delle Valutazioni ed ha costituito un primo set dettagliato di quesiti valutativi.

Tali quesiti sono stati condivisi e sottoposti all'attenzione dei referenti delle AU e dell'Amministrazione Regionale in occasione del Focus Group appositamente dedicato.

Il set di quesiti è stato, quindi, tarato dal gruppo di lavoro incaricato in funzione del quadro conoscitivo preliminare acquisito già in fase di stesura del disegno della valutazione e approfondito nelle sedi di confronto descritte precedentemente; si è tenuto conto, eminentemente, delle condizioni di valutabilità e del quadro temporale nel quale è presumibile che alcune delle attività in corso o previste saranno in grado di rivelare esiti almeno preliminari funzionali alla conduzione degli approfondimenti valutativi.

⁶ La riunione dello Steering Group della Valutazione d'Implementazione dell'"Attuazione integrata delle Strategie per lo Sviluppo Urbano Sostenibile del PO FESR 2014/2020" si è tenuta in modalità web meeting in data 23 luglio 2020. Nel corso della riunione è stato condiviso e approvato il Disegno della Valutazione.

⁷ Il Focus Group si è svolto in data 13 febbraio 2020. I principali esiti del Focus Group sono rappresentati nell'Allegato 1 del presente Rapporto.

2. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO DELLA VALUTAZIONE

2.1. Sviluppo Urbano nell'UE

“Le aree urbane d'Europa ospitano oltre due terzi della popolazione dell'UE, utilizzano circa l'80% delle risorse energetiche e generano fino all'85% del PIL europeo. Veri e propri motori dell'economia europea, queste aree fungono da catalizzatori per la creatività e l'innovazione in tutta l'Unione, ma sono anche i luoghi in cui vari problemi persistenti, quali ad esempio disoccupazione, segregazione e povertà, raggiungono i livelli più allarmanti. Le politiche urbane assumono in quest'ottica un'importanza transfrontaliera, ragion per cui lo sviluppo urbano riveste un ruolo di primo piano nella politica regionale dell'UE8.”

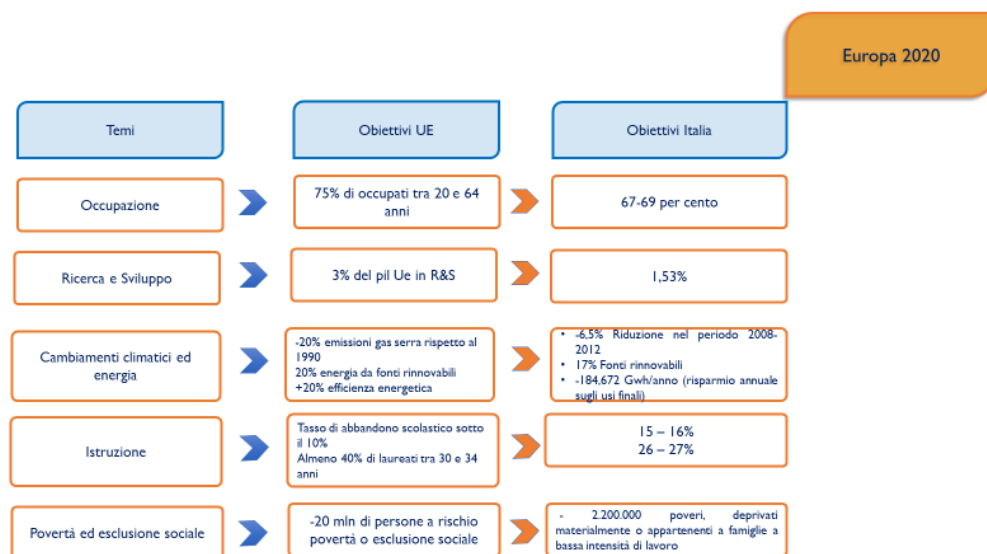
La natura multisettoriale delle politiche urbane, e la conseguente necessità di adottare un approccio integrato per la programmazione ed attuazione degli interventi in ambito urbano, trova un riconoscimento già in Europa 2020, Strategia decennale di cui si è dotata l'UE e che fissa 5 obiettivi univocamente misurati e da perseguire entro il 2020 (Ricerca e Sviluppo, Occupazione, Istruzione, Clima ed Energia, Inclusione Sociale e Povertà).

La Strategia Europa 2020 presenta una dimensione urbana spiccata soprattutto in riferimento agli obiettivi ambientali e di inclusione sociale e contrasto alla povertà e individua, pertanto, nelle aree urbane i territori chiave per il perseguimento dei cinque obiettivi di policy. Nella figura 2.1 di seguito riportata, oltre ai cinque temi fondanti della Strategia, sono riportati per ciascun tema gli obiettivi target dell'Unione Europea, nonché i target dell'Italia per misurare il contributo dell'Italia e, ovviamente, degli altri Stati membri dell'UE, a favore della Strategia Europa 2020.

8 https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/themes/urban-development/

9 “Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, COM (2010) 2020 del 03.03.2010.

Figura 2.1: Europa 2020: Temi, Obiettivi UE e Obiettivi Italia



La dimensione urbana sopra brevemente descritta di Europa 2020 rinnova in senso più ampio la centralità rivestita dalle aree urbane all'interno delle strategie comunitarie e nazionali che ormai registrano una consolidata tradizione¹⁰ programmatico attuativa.

La portata innovativa delle politiche urbane nel ciclo di programmazione 2014-2020 è consistita nell'introduzione dell'art. 7 "Sviluppo urbano sostenibile" del Regolamento (UE) FESR 1301/2013 nel quale si stabilisce che:

1. il FESR sostiene, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali;
2. lo sviluppo urbano sostenibile è intrapreso per mezzo degli investimenti territoriali integrati di cui all'articolo 36 del regolamento (UE) n. 1303/2013 o per mezzo di un programma operativo specifico, o di un asse prioritario specifico conformemente all'articolo 96, paragrafo 1, primo comma, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013.
3. tenendo conto della propria specifica situazione territoriale, ciascuno Stato membro stabilisce nel proprio Accordo di Partenariato i principi per la selezione delle aree urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile e la dotazione indicativa destinata a tali azioni a livello nazionale. L'importo indicativo da destinare alle finalità di cui al paragrafo 2 del presente articolo è indicato nel programma operativo o nei programmi operativi pertinenti.
4. almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" è destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile laddove le città e gli organismi subregionali o locali responsabili dell'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile ("autorità urbane") sono responsabili

¹⁰ Ricordiamo i Progetti Pilota Urbani inaugurati nel periodo di programmazione 1989-1993 e rinnovati nel ciclo 1994-1999; il programma di iniziativa comunitaria URBAN I e II degli anni 1994-2006; il programma di rete e scambio di esperienze URBACT seguito dal progetto URBAN AUDIT; i Piani Integrati di Sviluppo Urbani (PISU) del PO FESR Sicilia 2007-2013.

dei compiti relativi almeno alla selezione delle operazioni conformemente all'articolo 123, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

5. l'AdG determina, di concerto con le AU, la portata dei compiti, che dovranno essere svolti dalle autorità urbane, relativi alla gestione di azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile e può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione.

Di contro, il paragrafo 2 dell'articolo 12 *“Disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali”* del Regolamento (UE) 1304/2013 recita quanto segue:

“Come integrazione agli interventi del FESR di cui all'articolo 7 del regolamento (UE) n. 1301/2013 ..., il FSE può contribuire allo sviluppo urbano sostenibile grazie a strategie che prevedono azioni integrate finalizzate ad affrontare i problemi economici, ambientali e sociali che devono affrontare le aree urbane individuate dagli Stati membri in base ai principi di cui ai rispettivi accordi di partenariato.”

Il quadro regolamentare 2014-2020 determina, pertanto, una svolta nella direzione di una maggiore robustezza delle policy urbane nella Politica di Coesione con l'introduzione di una quota minima di risorse (*ring fencing*) del 5% da destinare alle policy urbane e della delega minima di funzioni (almeno la selezione delle operazioni) alle Autorità Urbane. L'introduzione del sistema di regole minime per le policy urbane integrate è tuttavia, come sopra argomentato, obbligatorio per il fondo FESR e soltanto opzionale per il fondo FSE.

Per quel che concerne il sistema di regole per la selezione delle aree target e per la costruzione delle Strategie, il Regolamento rimanda all'Accordo di Partenariato, esaminato nel successivo paragrafo 2.2. Inoltre, nel maggio 2015 la Commissione Europea ha emanato le Linee guida per gli Stati membri sullo sviluppo urbano sostenibile integrato (articolo 7 del Regolamento FESR)¹¹ attraverso le quali *“richiama gli elementi fondamentali da definire nei programmi e fornisce risposte alle questioni relative all'attuazione connesse alla delega alle autorità urbane, progettando strategie integrate e monitorando e valutando i progressi.”*

I principali indirizzi contenuti nelle Linee guida rappresentano come le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile:

- devono, in conformità all'articolo 7 del regolamento FESR, essere composte da azioni interconnesse volte a determinare un miglioramento duraturo nelle condizioni ambientali, climatiche, sociali e demografiche di un'area urbana... mentre le operazioni sostenute dai fondi SIE non devono coprire tutti questi elementi, la strategia più ampia deve prendere in considerazione tutti gli aspetti elencati;
- non devono essere viste come un esercizio amministrativo che un'Autorità Urbana deve portare a termine per poter beneficiare di un finanziamento ai sensi dell'articolo 7 del regolamento FESR. Esse sono Strategie globali e in evoluzione, effettivamente utili all'Autorità Urbana per far fronte alle sfide fondamentali;
- devono essere composte da un sistema di azioni interconnesse volte a introdurre un miglioramento duraturo nelle condizioni economiche, ambientali, climatiche, sociali e demografiche di un'area urbana...mentre le azioni finanziate dai fondi SIE non devono coprire tutti questi elementi, le Strategie più ampie devono prendere in considerazione tutti gli aspetti elencati in precedenza. Sebbene non sia obbligatorio, gli Stati membri dovrebbero cercare di utilizzare il FSE, in sinergia con

11 Commissione Europea “Linee Guida per gli Stati Membri sullo sviluppo sostenibile integrato”, EGESIF 15-0010-01 del 18.05.2015.

il FESR, per sostenere le azioni relative all'occupazione, all'istruzione, all'inclusione sociale e alla capacità istituzionale concepite e attuate nell'ambito della strategia;

- devono chiaramente fare riferimento e basarsi su altri investimenti importanti (inclusi gli investimenti finanziati dai fondi SIE) che si verificano all'interno delle aree urbane interessate, dal momento che non tutte le operazioni svolte all'interno delle aree saranno finanziate nel quadro dello sviluppo urbano sostenibile ai sensi dell'articolo 7 del regolamento FESR. Per estensione, qualsiasi progetto di investimento finanziato dall'UE deve pertanto cercare di prendere in considerazione e collegarsi alle Strategie integrate urbane di cui all'articolo 7. "La Commissione raccomanda la creazione di meccanismi di coordinamento tra le AdG pertinenti per garantire una sinergia e un coordinamento tra gli investimenti, in particolare quelli sostenuti dall'UE, nei territori urbani interessati";
- devono essere realistiche in termini di capacità di attuazione nonché proporzionate alla quantità dei finanziamenti in questione;
- devono chiaramente dimostrare come i cittadini locali, la società civile, gli altri livelli di governance saranno coinvolti nell'attuazione delle Strategie. La creazione della Strategie deve essere un impegno collettivo, dal momento che il metodo di co-produzione aumenta la possibilità di un approccio integrato e le possibilità di un'attuazione efficace. Pur essendo assodato che è impegnativo e richiede uno sforzo aggiuntivo, il metodo di co-produzione sarà utile alle Autorità Urbane nel lungo periodo.

Nello specifico, sulla base di quanto previsto dalle indicazioni comunitarie per la programmazione 2014-2020, le **SUS devono essere:**

1. Composte da azioni interconnesse volte al miglioramento delle condizioni climatiche, ambientali, sociali e demografiche di un'area urbana;
2. Globali (non costruite per poter beneficiare del solo finanziamento ai sensi dell'art. 7 del regolamento FESR) e in evoluzione, effettivamente utili all'Autorità Urbana per far fronte alle sfide fondamentali attraverso una programmazione decennale che integri le varie fonti di finanziamento;
3. Realistiche in termini di capacità di attuazione nei tempi della Programmazione e proporzionate alle risorse disponibili;
4. Basate anche sull'azione congiunta FESR/FSE.

I Regolamenti comunitari e le Linee Guida UE, sopra descritti, restituiscono, pertanto, un quadro di riferimento che definisce e perimetra solamente i contorni dell'azione del FESR per lo Sviluppo Urbano Sostenibile nonostante la auspicata azione congiunta FESR/FSE; di contro, i diversi indirizzi metodologici forniti dall'UE per una "buona programmazione delle policy urbane" sono sostanzialmente solo opzionali, delegando, pertanto, al livello nazionale, regionale e locale l'eventuale decisione circa la regolamentazione degli stessi.

2.2. Sviluppo Urbano nell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020

Coerentemente al quadro delle regole e degli orientamenti dell'Unione Europea, l'Italia individua nell'Accordo di Partenariato un framework per l'utilizzo dei fondi SIE 2014-2020 a favore dell'attuazione della dimensione Agenda Urbana nel territorio nazionale.

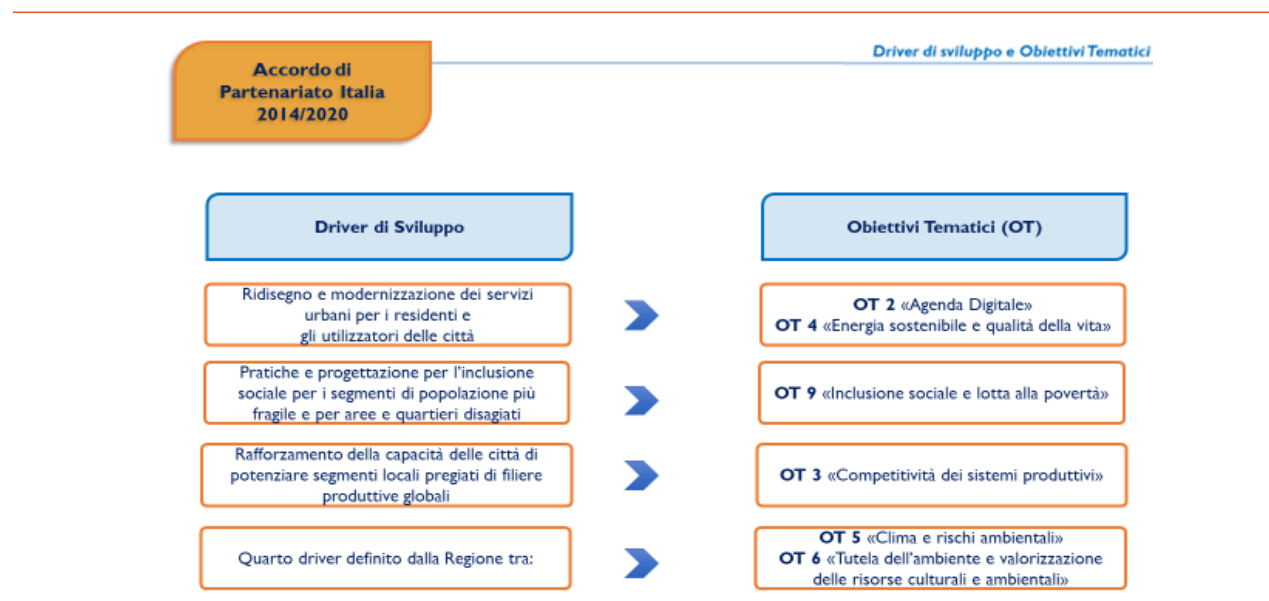
L'ADP, in applicazione del principio di concentrazione tematica, focalizza l'intervento delle Strategie su tre driver di sviluppo per le città¹² ovvero tre ambiti prioritari di intervento, tra loro complementari, sui quali fare convergere le politiche di sviluppo promosse con i Fondi Strutturali:

1. ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori della città (mobilità e logistica sostenibile; risparmio energetico e fonti rinnovabili, digitalizzazione);
2. pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati (sostegno alle politiche sociali attraverso il rafforzamento di quelle esistenti; contrasto alla povertà e al disagio);
3. rafforzamento della capacità della città di potenziare i segmenti locali pregiati di filiere produttive globali (servizi avanzati per imprese industriali, agricole e ittiche; imprese sociali, creative e di servizio per i cittadini; focus su ricerca e innovazione).

La Strategia italiana dell'Agenda Urbana si completa di un quarto driver che sarà definito da ciascuna Regione e che potrà fare riferimento all' OT 5 "Clima e rischi ambientali" e all'OT 6 "Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali".

La figura 2.2 rappresenta gli Obiettivi Tematici corrispondenti ai driver di sviluppo appena sopra elencati.

Figura 2.2: Obiettivi Tematici per l'Agenda Urbana dell'ADP Italia 2014-2020



L'individuazione delle aree territoriali (città) poste come target dell'Agenda urbana all'interno dei Programmi Operativi Regionali ha avuto luogo, secondo un'impostazione condivisa a livello nazionale nell'ADP, ma applicata nei diversi Programmi secondo le rispettive specificità territoriali attraverso la definizione dei criteri, non soltanto demografici, per la individuazione delle aree territoriali potenzialmente interessate dall'Agenda Urbana; per la trattazione dell'analisi per la selezione delle aree target condotta dalla Regione Siciliana si rimanda alla sezione 2.3 del presente rapporto.

12 Sezione 3.1.3 dell'Accordo di Partenariato Italia del 8.2.2018 C(2018) 598 final.

Passando alla traduzione operativa della delega minima di funzioni (ex art. 7 Reg (UE) 1301/2013) dell'ADP Italia, la stessa è ascrivibile al metodo della co-progettazione per la selezione delle operazioni ed è regolata dai seguenti principi cardine:

1. ampia autonomia alle Autorità Urbane nella definizione dei fabbisogni e individuazione degli interventi;
2. coerenza dei Risultati Attesi delle SUS con gli obiettivi di policy dei POR;
3. certezza sui tempi della fase di selezione delle operazioni da perseguire attraverso il ruolo di impulso delle AdG a tutela degli obiettivi di spesa del Programma;
4. sostegno alla qualità della progettazione e della spesa da parte dell'AdG al fine di migliorare la performance attuativa delle SUS.

Infine, l'ADP Italia in riferimento all'organizzazione nei PO dell'Agenda Urbana, sia che si scelga l'Asse dedicato o in alternativa lo strumento "Investimenti Territoriali Integrati", di seguito ITI, indica l'allocatione finanziaria a livello nazionale per il FESR (6,52%) e per il FSE (2,14%), attenzionando quindi anche l'approccio plurifondo delle SUS.

Il sistema di regole posto dall'ADP Italia 2014-2020 ha determinato delle scelte poste dallo Stato membro per le SUS volte a rafforzare le policy urbane e contestualmente a circoscriverne il raggio d'azione attraverso:

1. l'incremento per il fondo FESR della quota minima (*ring fencing*), posta a livello di Stato membro al 6,52% e l'introduzione di una quota minima per il fondo FSE pari al 2,14% non presente nel Regolamento dedicato;
2. la concentrazione tematica della Politica di Coesione per le policy urbane attraverso l'identificazione di sei Obiettivi Tematici serventi le SUS attivabili;
3. i principi guida per la co-progettazione AdG/AU delle SUS e l'attuazione delle stesse volti ad attenzionare l'autonomia di scelta da parte delle AU, la certezza sui tempi di selezione e la performance attuativa delle SUS;
4. la delineazione di Strategie plurifondo FESR/FSE ma non globali, così come raccomandato dall'UE e come delineato dall'ADP per la linea di policy Aree Interne.

2.3. La declinazione della Strategia per lo Sviluppo Urbano Sostenibile nel contesto siciliano

Gli ambiti di intervento delle priorità nazionali costitutivi dell'Agenda Urbana individuati nei driver di sviluppo precedentemente analizzati hanno rappresentato la cornice di riferimento programmatica sia per l'individuazione delle cosiddette aree target della Regione, ossia le aree per le quali è prioritario attuare le azioni e gli interventi di Sviluppo Urbano (par. 2.2), sia per l'individuazione degli asset strategici delle SUS siciliane.

Nel percorso che ha condotto alla definizione della Strategia per lo Sviluppo Urbano nel contesto siciliano, oltre al quadro programmatico sovraregionale, è stata fortemente determinante per il supporto alle decisioni su tale policy l'analisi della situazione socio-economico siciliana svolta in accompagnamento alla elaborazione del PO FESR Sicilia 2014-2020. Le principali risultanze della suddetta analisi hanno, infatti, contribuito ad orientare le scelte strategiche in Sicilia, facendo leva sulla elevata fragilità sociale e produttiva, marcatamente aggravata dagli effetti negativi della crisi economica e finanziaria del 2008 e di quelli post crisi. Tra il 2013 e il 2014 in Sicilia sono stati registrati gli effetti culminanti negativi della crisi che hanno colpito in particolare i contesti urbani della regione caratterizzati dai tre maggiori capoluoghi (Palermo, Catania e Messina) e dai due sistemi metropolitani policentrici, uno ad ovest, nella zona di Trapani e Marsala, e uno a sud-est tra

Siracusa e Ragusa, oltre ai capoluoghi di provincia nella Sicilia centrale che costituiscono le costituiscono città-Polo fondamentalmente per la loro funzione principale amministrativa e istituzionale¹³.

La gravità dei ritardi e delle criticità della Sicilia trovavano evidenza negli elevati livelli di disagio sociale ed economico derivanti, tra gli altri, da un tasso netto di turnover delle imprese¹⁴ negativo (-2,1 per cento), da un numero di famiglie siciliane nel 2014 che vivevano sotto la soglia di povertà pari al 25 per cento del totale, dall'evidenza che ben il 16,2 per cento di italiani a rischio povertà o esclusione sociale erano siciliani, dall'elevata concentrazione di persone che vivevano in famiglie in stato di grave deprivazione materiale (29,5 per cento¹⁵), dal significativo degrado ambientale causato da livelli minimi di raccolta differenziata (12,5 per cento nel 2014 ed ultima regione in Italia), dalle discariche a cielo aperto (388 kg di rifiuti smaltiti per abitante, peggiore valore nazionale rilevato nel 2014, subito dopo il Molise), dai ritardi nella digitalizzazione con il 90 per cento dei comuni privi di servizi online, dagli alti tassi di dispersione scolastica e formativa (24 per cento della popolazione siciliana 18-24 anni con al più la licenza media non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative) e infine dalla generale diffusione di bassi livelli di legalità.

Indubbiamente tali criticità riguardavano tutto il territorio regionale ma acuivano i loro effetti nei contesti urbani dell'Isola con riferimento alle carenze dei servizi essenziali necessari sia per il benessere dei cittadini quanto per la competitività dei contesti produttivi e alla necessità di interventi volti prioritariamente a favorire il recupero ambientale ed a sostenere il settore sociale. Per tali motivi nei confronti dell'attuazione del Programma vi era una forte aspettativa in termini di contrasto alla crisi e, quindi, di propulsore di sviluppo del territorio regionale, specie per l'azione ed il ruolo delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile in ambito locale ed in forza della ratio che ne caratterizza impianto strategico.

Sulla base di tali premesse, una programmatica ed una di contesto, l'Agenda Urbana regionale¹⁶ è stata concentrata strategicamente sugli OT afferenti ai tre drivers di sviluppo dell'ADP e scegliendo come quarto l'ambito "patrimonio naturale/culturale e competitività turistica", agganciando al contempo le criticità emerse dall'analisi comparata del contesto, ovvero:

1. OT2 "Agenda Digitale": penultima regione tra le meno sviluppate con il 10,3% di Comuni con servizi pienamente interattivi;
2. OT4 "Energia Sostenibile e Qualità della Vita": generale deterioramento delle condizioni di servizio del TPL con una riduzione di circa il 40% dei passeggeri trasportati nei comuni capoluogo, rispetto al 2007;
3. OT9 "Inclusione Sociale": incremento complessivo della quota di popolazione in condizioni di marginalità/disagio (11,2% vive in abitazioni sovraffollate, prive di servizi e con problemi strutturali).

Più in dettaglio, dal punto di vista della costruzione delle strategie, le SUS sono state definite sulla base di un approccio integrato e secondo una logica di ulteriore concentrazione tematica che prevede l'attivazione da due a quattro OT come di seguito elencati:

13 L'ADP ha fornito un supporto informativo statistico di analisi territoriale con cui sono stati classificati tutti i comuni italiani in cinque diverse tipologie in funzione di un criterio basato sulla distanza dei singoli comuni dai centri erogatori di servizi.

14 Differenza tra il tasso di natalità e di mortalità delle imprese in percentuale.

15 L'indicatore è dato dal numero di persone che vivono in famiglie che presentano almeno 4 di 9 problemi considerati, che sono: i) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; ii) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per esempio gli acquisti a rate; iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano); v) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: vi) una lavatrice; vii) un televisore a colori; viii) un telefono; ix) un'automobile (Fonte ISTAT-Metadati).

16 Sezione 4 del PO FESR Sicilia 2014-2020 adottato dalla Commissione Europea con la Decisione (C) 8989 del 18 dicembre 2018.

- almeno due su tre degli OT cardine (2 – 4 – 9);
- al massimo due tra gli OT 3 – 5 – 6.

A valle dell'attivazione delle procedure previste, l'Amministrazione regionale ha infine selezionato le 18 città target dell'Agenda Urbana regionale. Più nel dettaglio, per la definizione e la delimitazione delle città target si è partiti dall'analisi svolta sui comuni classificati secondo i criteri di inquadramento geografico individuati nell'Accordo di Partenariato. Dall'applicazione di tale analisi è scaturita una classificazione dei comuni siciliani nelle classi previste dalla metodologia di analisi: 14 comuni Polo (1.859.158 abitanti, pari al 37,2 per cento del totale regionale), 78 comuni Cintura (con 1.005.968 residenti, pari al 20,1 per cento) ed infine 298 comuni costituenti la "dimensione aree interne", con 2.134.766 residenti pari al 42,7 per cento.

Il ricorso a tale metodologia di analisi ha reso esplicito l'effetto di attrazione/concentrazione insediativa dei Poli in Sicilia, che unitamente alle loro "cinture" intercettano un quarto della superficie regionale e quasi i due terzi della popolazione regionale, svolgendo la funzione di centri erogatori di servizi di rango elevato e includendo sul loro territorio e nelle loro cinture la gran parte delle attività produttive regionali, dei posti letto ospedalieri e delle stazioni ferroviarie.

Allo stesso tempo, è stato possibile evidenziare, presso le aree Polo e Cintura, la presenza di significative criticità quali la scarsa presenza di posti residenziali per anziani, l'eccessiva concentrazione delle scuole superiori nei comuni Polo a discapito dei comuni Cintura e un intenso *digital divide*, ossia una quota elevata di popolazione non raggiunta da banda larga fissa e distante dai valori medi nazionali.

Rispetto alle prime evidenze derivanti dalle metodologie e dalle analisi fornite dall'ADP, per la lettura territoriale della Sicilia l'Amministrazione regionale si è avvalsa di ulteriori variabili ed ha considerato altri indicatori, come previsto nell'ADP, finalizzati ad individuare quei sistemi territoriali in cui si realizzavano in modo prevalente i processi di sviluppo economico e sociale dell'Isola, che rappresentavano i generatori o nodi delle dinamiche di trasformazione e, quindi, influivano sulla complessiva struttura geo-economica regionale.

Tale integrazione era coerente non soltanto con la specificità regionale, ma anche con la definizione di Comune eleggibile secondo gli obiettivi dell'Agenda urbana italiana, inteso quale area funzionale caratterizzata da una dotazione di funzioni strategiche e servizi di specializzazione economica, scientifica, culturale e della mobilità, capaci di svolgere una funzione di poli attrattori di popolazione e di imprese rispetto ai sistemi territoriali di area vasta su cui gravitano.

Rispetto a tale definizione, non era, infatti, del tutto soddisfacente ricorrere alla sola classificazione dei comuni fornita dall'ADP per l'individuazione delle aree target siciliane, in quanto occorreva travalicare il semplice concetto di marginalità, includendo ulteriori elementi analitici capaci di cogliere la molteplicità degli ambiti di intervento sottostanti l'Agenda urbana e valutare i singoli comuni su più dimensioni analitiche, definendo un criterio complesso esplicitamente agganciato ai driver delle politiche urbane.

Questo percorso analitico ha, pertanto, condotto ad una classificazione dei comuni siciliani basata non solo sulla presenza o assenza di determinate funzioni/servizi attrattivi (criterio DPS), ma anche sui livelli di queste funzioni/servizi attivi sul territorio, sempre in considerazione delle loro dimensioni demografiche.

In dettaglio, il criterio di selezione agganciato ai driver delle politiche urbane che ha permesso di definire i livelli delle funzioni/servizi attivi sui territori è stato identificato nella definizione e calcolo dell'"indice di attrattività di Rango Urbano" (RU)¹⁷.

¹⁷ Cfr. Allegato 4 "La definizione delle aree target" del presente Rapporto.

Inoltre, lo strumento attuativo scelto dalla Regione Siciliana per la costruzione e implementazione delle SUS è l'**Investimento Territoriale Integrato (ITI)**¹⁸.

L'ADP in riferimento alle le modalità organizzative con cui strutturare gli investimenti dell'Agenda urbana e gli strumenti attuativi, rappresenta quanto segue in riferimento ai due dispositivi opzionabili¹⁹:

- *Asse dedicato riferito a diversi Obiettivi tematici:* Tale opzione appare preferibile per consentire: i) la semplificazione e riduzione di numero dei processi amministrativi per la gestione finanziaria e contabile del Programma; ii) l'inclusione nell'asse dedicato allo sviluppo urbano del riferimento anche ad obiettivi tematici-OT non presenti nel Programma; iii) la facilitazione dell'integrazione tra FESR e FSE nel caso di programmi pluri-fondo.
- *Investimento Territoriale Integrato (ITI)* per ciascuna Agenda urbana. Tale modello, sebbene possa costituire una novità regolamentare in altri Paesi dell'Unione, è già stato sperimentato in Italia (sia nella presente, che nella passata programmazione) con strumenti dedicati alla progettazione integrata che in alcuni PO FESR (es. Sardegna 2000-2006 o Sicilia 2007-2013) hanno impegnato risorse finanziarie da misure o linee di intervento in distinti assi prioritari. Un'architettura che, a fronte di una notevole complessità amministrativa, non ha realmente condotto a corrispondenti innovazioni di facilitazione di processo o di efficacia di risultato... *Lo strumento attuativo, a fronte della complessità amministrativa, permette di allocare una percentuale di risorse superiore alla policy urbana poiché coniuga finanziamenti connessi, anche e soprattutto, agli Obiettivi Tematici soggetti al vincolo di concentrazione tematica.*

Sulla base della selezione delle 18 città target, appena rappresentata, e sulla scorta del negoziato con la Commissione Europea che ha, tra le altre, rappresentato la necessità di attivare fino ad un massimo di dieci ITI, la Regione Siciliana ha, quindi, definito le aggregazioni territoriali per le 18 città selezionate (fig. 2.3). Le Agende Urbane attivate, in ossequio al criterio di concentrazione sono, dunque, le seguenti nove:

1. Palermo e Bagheria
2. Catania e Acireale
3. Messina
4. Siracusa

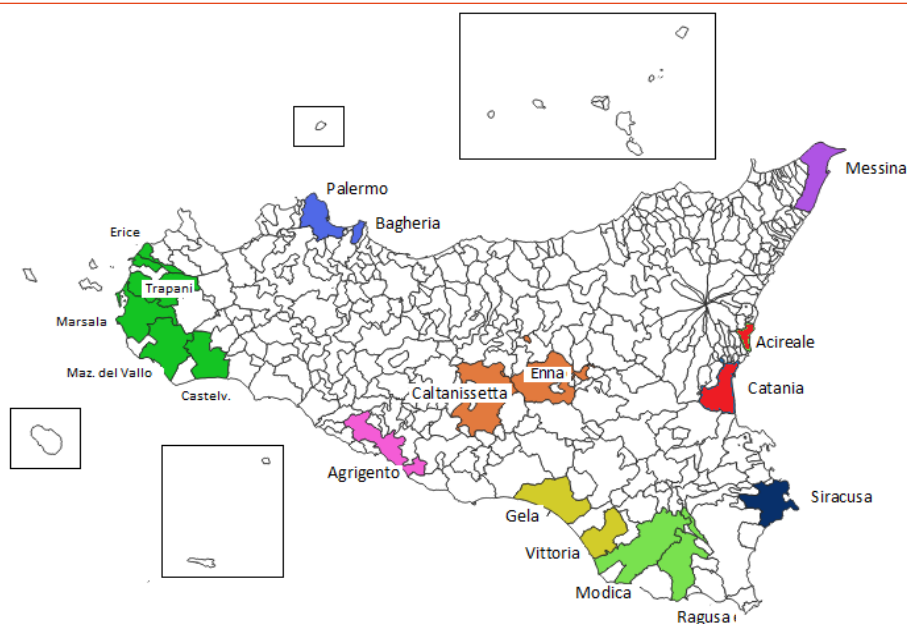
¹⁸ L'investimento Integrato Territoriale (ITI) è "un nuovo strumento attuativo che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più programmi operativi per la realizzazione di interventi multi-dimensionali e intersettoriali e si caratterizza per la previsione di un regime di gestione ed attuazione integrato. L'ITI può rappresentare uno strumento ideale per sostenere azioni integrate nelle aree urbane perché permette di coniugare finanziamenti connessi a obiettivi tematici differenti, prevedendo anche la possibilità di combinare fondi di assi prioritari e programmi operativi supportati dal FESR, dall'FSE e dal Fondo di coesione. Un ITI può anche essere integrato da aiuti finanziari erogati attraverso il FEASR o il FEAMP". A livello nazionale l'Accordo di Partenariato individua l'ITI quale strumento privilegiato per l'attuazione della Strategia per le Aree Interne; con riferimento invece alle modalità organizzative dell'Agenda Urbana l'Amministrazione pubblica individua la possibilità di avvalersi dell'ITI, quantunque questo sia ritenuto uno strumento residuale da utilizzare solo nel caso in cui la declinazione dell'Agenda Urbana sia concentrata su poche aree target e a condizione di un efficace percorso di co-progettazione. Fonte: Art. 36 del Regolamento (UE) 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE; Fact sheet della Commissione "Sviluppo Urbano sostenibile integrato – Politica di Coesione 2014-2020"

¹⁹ Cfr. Accordo di Partenariato Italia del 8.2.2018 C(2018) 598 final, pag. 708.

5. Enna e Caltanissetta
6. Agrigento
7. Gela e Vittoria
8. Ragusa e Modica
9. Marsala, Trapani, Erice, Castelvetro e Mazara del Vallo.

Emerge, quindi, che la scelta delle aggregazioni territoriali è stata decisa, in linea di massima, unicamente dall'attore regionale sulla base degli esiti dell'analisi condotta unitamente al numero massimo di ITI attivabili; per quel che concerne le aggregazioni di cui ai punti da 7 a 9 dell'elenco sovrastante si rappresenta che l'AdG del PO FESR ha "condiviso" con le predette città la scelta circa la configurazione aggregativa sulla base del criterio per cui erano attivabili fino a 4 ITI "costituiti da almeno due città eleggibili che insieme raggiungano una popolazione residente >100.000 ab. o tra le quali vi sia immediata continuità territoriale. Il Polo intercomunale Trapani/Erice equivale ad una città ai fini dell'aggregazione. Le aggregazioni, dunque, potranno avvenire nell'ambito del sistema urbano occidentale (Trapani/Erice, Marsala, Mazara del Vallo, Castelvetro) o del sistema sud-orientale (Gela, Vittoria, Ragusa, Modica)"²⁰.

Figura 2.3: Aggregazioni dei comuni selezionati per la composizione delle Agende Urbane



Alle Autorità Urbane individuate è stato attribuito il ruolo di Organismo Intermedio (OI)²¹ come previsto dall'Art. 7 par. 4 del Reg. (UE) 1301/2013 a valle di un percorso procedurale che sinteticamente può essere rappresentato come di seguito riportato:

20 Sezione 4.2 del PO FESR Sicilia 2014-2020 adottato dalla Commissione Europea con la Decisione (C) 8989 del 18 dicembre 2018.

21 La delega conferita dall'AdG del PO FESR alle Autorità Urbane è minima nella misura in cui le stesse sono responsabili della sola fase di selezione delle operazioni e non della loro attuazione e gestione. Si precisa, inoltre, che tale delega minima non riguarda le operazioni con risorse dell'OT3; in questo caso, ove la Strategia comprenda tale direttrice di intervento, la competenza della selezione degli interventi resta in capo agli uffici del Dipartimento Attività Produttive.

1. riconoscimento dell'Autorità Urbana ammissibile, titolata ad elaborare e formalizzare la propria Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS);
2. elaborazione della SUS da parte delle Autorità Urbane ammissibili al finanziamento tenendo conto della metodologia e dei criteri di selezione delle stesse definiti preliminarmente dall'AdG e sulla base dei quali le stesse sono state successivamente approvate;
3. delega della funzione di selezione delle operazioni alle Autorità Urbane ammissibili in qualità di Organismi Intermedi.

Con riferimento alla componente finanziaria, l'Amministrazione regionale, oltre a fissare l'ammontare complessivo²² nell'ambito del PO FESR, ha anche fissato delle soglie finanziarie sia a livello di Asse, sia per ciascuna Agenda Urbana²³, rinviando alle tipologie di intervento ammissibili del Programma per Priorità di Investimento.

Il Programma FSE, in linea con gli orientamenti/dettami del fondo FESR capofila, ha destinato alle SUS 16.401.929,02 euro, pari al 2% dell'ammontare del Programma a valere sugli Obiettivi Tematici 8 "Occupazione", 9 "Inclusione sociale e lotta alla povertà" e 10 "Istruzione e Formazione".

I due Programmi Operativi hanno, pertanto, individuato territori target, aggregazioni territoriali, risorse per Città, per Asse e rispettive Priorità di Investimento; l'assenza alla data di approvazione dei Programmi delle Agende Urbane ha fatto sì che la scelta di allocazione finanziaria per singola Priorità di Investimento sia stata condotta unicamente dall'attore regionale, determinando di fatto, già in fase ex ante, una limitazione delle opzioni a disposizione di ciascuna Autorità Urbana. Tale evidenza trova ulteriore riscontro nell'analisi della composizione finanziaria per ciascuna SUS condotta nel capitolo 5 del presente Rapporto.

In definitiva, il sistema di regole posto dal livello regionale ha delineato e, per alcuni aspetti, limitato ulteriormente il perimetro di azione delle policy urbane siciliane, attraverso:

1. l'ulteriore incremento per il fondo FESR della quota minima (*ring fencing*), posta dall'ADP, dal 6,52% al 9,22% e l'allineamento con l'ADP per il Programma FSE Sicilia;
2. la concentrazione tematica della Politica di Coesione per le policy urbane attraverso la selezione da parte delle Autorità Urbane di non più di cinque Obiettivi Tematici dei sei attivabili da ADP;
3. la concentrazione territoriale attraverso la selezione di 18 città target²⁴ e procedurale nella misura in cui le 18 città hanno attivato nove ITI;
4. la scelta delle aggregazioni territoriali condotta, in buona misura, dall'AdG del PO FESR;
5. la scelta di allocazione finanziaria delle risorse negli OT dei Programmi Operativi (ITI) in assenza delle programmazioni locali ha determinato, in buona misura, una limitazione della possibilità di scelta della copertura dei fabbisogni/sfide a cui dare una risposta da parte delle Autorità Urbane poiché risorse date e rese pressoché stabili dai Documenti di Programmazione Attuativa di cui si sono dotate le AdG, hanno in pratica determinato ex ante le opzioni disponibili per le AU per la copertura dei fabbisogni/sfide (cap. 5) e reso complesse le rimodulazioni/riprogrammazioni.

22 L'ammontare è pari a € 420.091.113,34, ovvero il 9,22% rispetto alla dotazione totale del Programma al 2015.

23 Il 20% della dotazione finanziaria complessiva è stato ripartito in quote pari tra le città eleggibili, il restante 80% sulla base di un indicatore composito popolazione (70%) /Territorio (30%).

24 Le città obiettivo del ciclo di Programmazione 2007/2013 erano individuate nelle n, 34 città capoluogo di Provincia e/o con popolazione non inferiore a 30.000.

3. ANALISI DELLA COMPLETEZZA PROGRAMMATICA DELLE SUS NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 IN SICILIA

3.1. Criteri di valutazione e dimensioni analitiche

Sulla base degli elementi informativi presenti nel PO FESR, si è inteso ricostruire, in prima istanza, il percorso procedurale definito dall'AdG del Programma per la costruzione e l'adozione delle SUS, al fine di valutare se il modello di governance prefigurato possa essere considerato adeguato rispetto alle esigenze di sviluppo urbano (*Quesito Valutativo n. 5*).

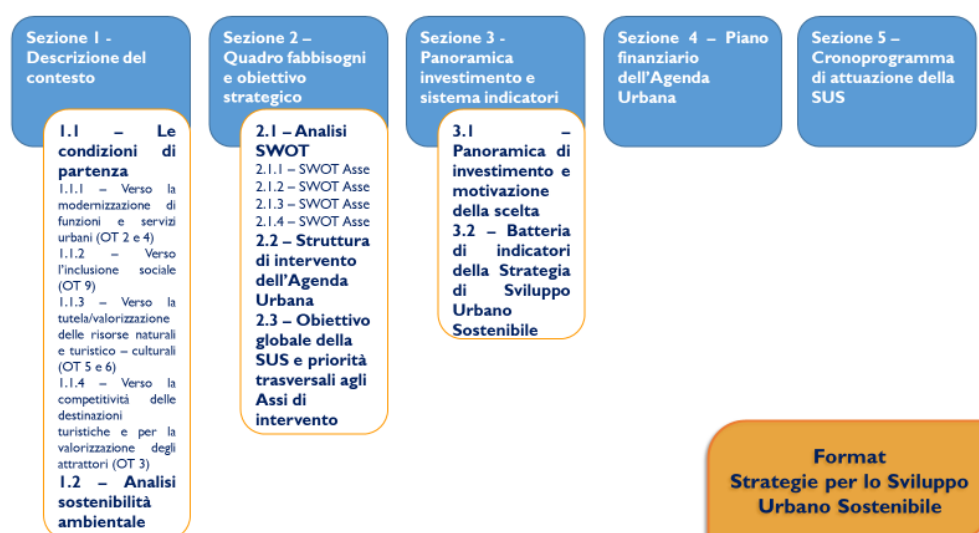
In particolare, la valutazione dell'**adeguatezza del modello di governance** si articola in due direzioni analitiche complementari, ossia nella *valutazione dell'efficacia del costruito programmatico delle SUS* (capitolo 3 del Rapporto) e la *valutazione dell'efficacia ed efficienza del percorso procedurale rispetto agli obiettivi di programmazione delle SUS* (capitolo 4 del Rapporto).

Per ciò che riguarda la valutazione dell'efficacia del percorso di costruzione delle Strategie, questa è stata indagata attraverso l'analisi delle seguenti dimensioni programmatiche considerate rilevanti alla luce del sistema di regole e/o delle raccomandazioni contenute nel quadro di riferimento di livello sovraordinato presentate nel capitolo 2, ovvero:

- il rispetto dell'approccio multi fondo FESR/FSE delle SUS approvate (*Quesito Valutativo n. 1*);
- la compiutezza della filiera cognitiva intesa quale adeguata rappresentazione in ciascuna SUS dei fabbisogni-sfide/Risultati Attesi/Azioni/interventi (*Quesito Valutativo n. 1*).

L'analisi di queste dimensioni programmatiche, riportata nei successivi paragrafi 3.2 e 3.3, prende in esame tutte le sezioni in cui sono articolate le nove Strategie approvate e che sono state così redatte a partire dal format fornito dall'AdG del PO FESR 2014-2020²⁵ nel corso del secondo semestre 2016, come di seguito rappresentato (fig. 3.1):

Figura 3.1: Format Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile



²⁵ Il format per la redazione delle SUS non è stato approvato con atto formale da parte dell'AdG del PO FESR 2014-2020.

3.2. L'Approccio multi fondo (FESR-FSE) delle SUS

La rispondenza all'approccio multi fondo FESR/FSE delle SUS approvate rappresenta un'importante dimensione valutativa nell'ambito della valutazione dell'efficacia del percorso di programmazione delle SUS che può essere tradotta operativamente in quanti e quali elementi riferibili ad entrambi i fondi è possibile riscontrare all'interno delle Strategie?

Dall'analisi dell'articolazione della struttura delle SUS siciliane emerge in modo netto come le varie sezioni della SUS siano state organizzate simmetricamente alla struttura dei rispettivi programmi operativi di entrambi i Fondi, partendo dall'analisi del contesto locale e dei relativi fabbisogni a valere sugli OT/Assi del PO FESR individuati dalle AU, per poi proseguire con i correlati Risultati Attesi, Azioni, Indicatori di risultato e di realizzazione accompagnati da un'analisi della "Motivazione della scelta". In particolare, quest'ultima sezione è articolata, esattamente come nei due programmi, nelle componenti analitiche e descrittive "Situazione", "Tipologia di intervento" e "Cambiamento Atteso".

Tuttavia, nelle "Linee guida per la redazione della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile tramite il formulario di presentazione" fornite dall'AdG FESR 2014-2020, nel corso del secondo semestre 2016, a supporto della redazione delle SUS, emerge chiaramente dai passaggi di seguito elencati, come le SUS siano state concepite con un forte orientamento a favore del PO FESR 2014-2020.

- *Premessa*: "In sintesi, le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile dovranno adottare un quadro logico uniforme, risultante dai seguenti passaggi...la definizione un quadro finanziario ed attuativo congruo rispetto alle risorse ed all'orizzonte temporale posti dal Programma Operativo FESR";
- *Sezione 1 – Descrizione del contesto*: "La sottosezione 1.1 "Le condizioni di partenza" si articola in quattro paragrafi corrispondenti ai driver di sviluppo dell'Agenda Urbana, entro i quali inquadrare i connotati del contesto di intervento... Prescindendo dalla diversa articolazione, il paragrafo 1.1.2 "Quadro di riferimento regionale" del PO FESR 2014- 2020 può rappresentare un efficace modello di riferimento per la stesura della sottosezione 1.1";
- *Sottosezione 1.2 – Analisi delle condizioni di sostenibilità ambientale del contesto urbano (con particolare riferimento all'efficientamento energetico)*: "devono essere illustrati gli aspetti di qualità ambientale del contesto che, nel precedente paragrafo 1.1.1, sono stati già analizzati riguardo alla erogazione/fruizione di servizi urbani inquadrabili nell'ambito tematico dell'OT4. In questa sottosezione, si richiede un approccio trasversale di analisi che, approfondendo i temi dell'efficienza energetica, fonti rinnovabili, gestione e distribuzione intelligente dell'energia ed attenuazione delle emissioni (ancora interni all'OT 4 "cardine") si colleghi anche ai temi più strettamente ambientali degli OT 5 e 6 "complementari" ovvero i rischi – specie da cambiamento climatico – la conservazione del patrimonio naturale, la biodiversità, i servizi eco-sistemici, l'inquinamento acustico ed atmosferico".
- *Sezione 2 - analisi SWOT e quadro dei fabbisogni*: "La struttura della sezione è strettamente raccordata, nei contenuti, alla precedente descrizione del contesto, rispetto alla quale articola la definizione della strategia sui singoli Assi di intervento, nel numero e nella composizione attualmente prescritti dal Programma Operativo FESR, ovvero in non più di quattro OT/Assi dei quali: almeno due di quelli cardini (2 – 4 – 9) e non più di due degli "accessori" (3 - 5 - 6)";
- *Sezione 3 - Panoramica di investimento, motivazione della scelta, indicatori*: "Nella sottosezione 3.1 si illustra l'articolazione operativa della strategia, in analogia allo schema della Tabella 2 par. 1.2 del PO FESR 2014 – 2020, rispetto alla quale però sono state omesse alcune colonne..." In linea generale,

la motivazione della scelta è richiesta al livello dell'Obiettivo Specifico, applicando sinteticamente lo schema del PO FESR;

- *Batteria di indicatori*: "...Nella scelta degli indicatori occorre puntare alla massima coerenza nel metodo e nei contenuti con gli indicatori del PO al livello di Obiettivo Specifico (risultato) ed Azione (realizzazione), evidenziando anche le connessioni/contributi al Performance Framework";
- *Sezione 4 - Piano finanziario dell'agenda urbana*: "Il Piano Finanziario è articolato secondo la Panoramica di investimento, con distinte assegnazioni finanziarie per Asse, Obiettivo Specifico ed Azione..."

Con riferimento al PO FSE Sicilia 2014-2020, contrariamente a quanto emerso per il PO FESR, non è invece possibile riscontrare richiami ad elementi di struttura immediatamente associabili ad esso. Gli unici elementi espliciti del PO FSE all'interno delle SUS fanno riferimento esclusivamente al riparto finanziario a livello di Azione delle risorse dedicate da questo fondo. In pratica, sono state individuate soltanto le azioni territorializzate che possono contribuire al sostegno delle strategie delle rispettive Aree Urbane, nonché la dotazione finanziaria dedicata alla programmazione ed attuazione integrata della Strategia regionale per le Aree Urbane, pari complessivamente a € 16.401.929,02. Il riparto, oltre che a livello di singola Azione del PO FSE territorializzata, è stato definito dall'AdG del PO FSE Sicilia anche rispetto alle 18 città individuate dalla Strategia regionale delle Aree Urbane e sulla scorta dei criteri adottati per la redistribuzione delle risorse dall'AdG PO FESR.

Di seguito si rappresentano in tabella 3.1 le dotazioni finanziarie FSE, per ciascuna delle 18 città dell'Agenda Urbana regionale, ripartite a livello di Asse.

Tabella 3.1: Importi indicativi del sostegno FSE comprensivo della quota cofinanziamento nazionale e regionale OT 8, OT9 e OT 10 per Comuni ITI.

N. AU	Comuni ITI	Asse I	Asse II	Asse III	Totale
1	Acireale	179.135,52	179.135,52	89.567,73	447.838,77
	Catania	656.143,12	656.143,12	328.071,46	1.640.357,70
	Subtotale	835.278,64	835.278,64	417.639,19	2.088.196,47
2	Bagheria	180.138,84	180.138,84	90.069,39	450.347,07
	Palermo	1.290.700,03	1.290.700,03	645.349,82	3.226.749,88
	Subtotale	1.470.838,87	1.470.838,87	735.419,21	3.677.096,95
3	Agrigento	269.441,12	269.441,12	134.720,52	673.602,76
	Subtotale	269.441,12	269.441,12	134.720,52	673.602,76
4	Caltanissetta	343.220,30	343.220,30	171.610,10	858.050,70
	Enna	259.636,43	259.636,43	129.818,18	649.091,04
	Subtotale	602.856,73	602.856,73	301.428,28	1.507.141,74
5	Trapani	299.351,90	299.351,90	149.675,90	748.379,70
	Erice	139.920,36	139.920,36	69.960,16	349.800,88
	Marsala	308.413,08	308.413,08	154.206,49	771.032,65
	Mazara del Vallo	267.547,87	267.547,87	133.773,89	668.869,63
	Castelvetrano	209.330,46	209.330,46	104.665,20	523.326,12
	Subtotale	1.224.563,67	1.224.563,67	612.281,64	3.061.408,98
6	Gela	313.369,31	313.369,31	156.684,61	783.423,23
	Vittoria	252.805,32	252.805,32	126.402,62	632.013,26
	Subtotale	566.174,63	566.174,63	283.087,23	1.415.436,49
7	Modica	280.504,99	280.504,99	140.252,45	701.262,43
	Ragusa	366.609,68	366.609,68	183.304,78	916.524,14
	Subtotale	647.114,67	647.114,67	323.557,23	1.617.786,57
8	Siracusa	361.991,69	361.991,69	180.995,79	904.979,17
	Subtotale	361.991,69	361.991,69	180.995,79	904.979,17
9	Messina	582.511,99	582.511,99	291.255,91	1.456.279,89
	Subtotale	582.511,99	582.511,99	291.255,91	1.456.279,89
Totale		6.560.772,01	6.560.772,01	3.280.385,00	16.401.929,02

Da queste prime evidenze emerge, quindi, un quadro programmatico delle Strategie eminentemente mono fondo FESR, in cui il ruolo esplicito del fondo FSE dal punto di vista programmatico è presente solo in termini finanziari.

Ferma restando la presenza esplicita di elementi afferenti al PO FSE, riscontrabili solo nel quadro finanziario delle nove SUS plurifondo FESR/FSE approvate, nella verifica dell'approccio multi fondo nelle SUS è stata verificata anche la presenza di eventuali elementi rilevanti impliciti del PO FSE nelle stesse Strategie. A tale scopo, sono state analizzate tutte le sezioni che compongono ciascuna SUS con riferimento alle seguenti tre dimensioni di analisi:

1. **Presenza di una rappresentazione del contesto specifico di riferimento e conseguente definizione di appropriate criticità e/o fabbisogni:** attraverso l'analisi delle sezioni I e II delle SUS si intende verificare se dall'analisi del contesto, dalle SWOT e dai conseguenti fabbisogni degli OT delle Strategie si rilevi la presenza di fabbisogni specifici implicitamente riconducibili alle policy Occupazione, Istruzione e Inclusione del Fondo Sociale Europeo;
2. **Presenza di riferimenti analitici afferenti ai Risultati Attesi e alle Azioni del FSE nell'articolazione operativa della Strategia:** sarà presa in esame la sezione III di ciascuna Strategia al fine di verificare se nella Panoramica d'Investimento vi siano, nella filiera Obiettivi Specifici/Indicatori di risultato/Azioni/Indicatori di realizzazione del PO FESR 2014-2020, dei riferimenti ad interventi del PO FSE da rinvenire eminentemente nella descrizione della Situazione, Tipologia di intervento e Cambiamento Atteso rappresentati per ciascuna Azione del PO FESR;
3. **Presenza di riferimenti specifici delle Azioni FSE in termini finanziari e attuativi** (sezioni IV e V delle SUS): i Piani finanziari ed i Cronoprogrammi attuativi delle SUS sono presi in esame contestualmente al fine di analizzare se le SUS abbiano rappresentato l'attivazione delle Azioni del FSE, oltre che in termini di allocazione finanziaria delle risorse, anche in termini di disegno delle fasi procedurali da mettere in campo per l'attuazione integrata delle Azioni.

Per ciascuna delle tre dimensioni e criteri di analisi sovra esposti è stato riportato in tabella 3.2 l'esito della verifica sulla presenza/assenza di elementi impliciti riferibili al PO FSE all'interno della SUS. Sulla base degli esiti della suddetta verifica, unitamente alle considerazioni sovra esposte in merito al ruolo del PO FESR all'interno delle SUS, è stato possibile fornire un giudizio sintetico sulla rispondenza all'**approccio multi fondo** di ciascuna SUS e, nello specifico, è stato fornito un giudizio positivo, contrassegnato dal simbolo ✓, ogni qual volta una Strategia presenta almeno due delle tre dimensioni oggetto di analisi riferite al PO FSE, di cui una deve essere rappresentata dall' "Articolazione operativa della SUS" (sezione III delle SUS) poiché ritenuta il *core* delle Strategie. È stato, invece, fornito un giudizio negativo, contrassegnato dal simbolo ✗, ogni qual volta una Strategia presenti una sola delle tre dimensioni oggetto di analisi o le due dimensioni Contesto/fabbisogni e Piano finanziario/Cronoprogramma.

Tabella 3.2: Dimensioni FSE delle SUS

SUS	Contesto/ fabbisogni	Articolazione operativa SUS	Piano finanziario/ cronoprogramma	Giudizio sintetico
Catania/Acireale	(+)	(+)	(-)	✓
Palermo/Bagheria	(-)	(-)	(-)	✓
Messina	(+)	(-)	(-)	✓
Siracusa	(+)	(+)	(-)	✓
Agrigento	(+)	(+)	(-)	✓
Caltanissetta/Enna	(+)	(-)	(-)	✓
Gela/Vittoria	(+)	(-)	(-)	✓
Ragusa/Modica	(+)	(+)	(-)	✓
Sicilia occidentale	(+)	(-)	(-)	✓

Legenda:

(+): dimensione oggetto di analisi presente

(-): dimensione oggetto di analisi assente

✓: giudizio in complesso positivo

✓: giudizio in complesso negativo

Dall'analisi dei criteri della dimensione "Contesto/fabbisogni" applicati alle nove SUS emerge che complessivamente otto Strategie su nove presentano una descrizione del contesto di riferimento e/o dei fabbisogni specifici delle policy FSE. In particolare:

1. quattro SUS su nove, pur non presentando elementi di analisi specifici degli ambiti di policy FSE nella sezione I descrittiva del contesto di riferimento, in sezione 2.2 "Struttura di intervento dell'Agenda Urbana" riportano una descrizione di fabbisogni riconducibili al FSE, in alcuni casi anche corredati da appropriate informazioni statistiche, ed in sezione 2.3 "Obiettivo globale della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile e priorità trasversali agli assi di intervento" rappresentano una disamina delle Azioni del FSE integrate alle Azioni ed agli OT FESR delle rispettive Strategie;
2. altre quattro SUS presentano contemporaneamente elementi del contesto specifici rinvenibili dalla sezione I e fabbisogni specificatamente FSE argomentati in ottica di integrazione nelle rispettive sezioni 2.3.
3. soltanto per una SUS, quella di Palermo/Bagheria si rileva l'assenza della dimensione di analisi, sia in sezione I che in sezione II, a causa della eccessiva genericità con cui vengono trattate le tematiche del fondo.

Le otto SUS per le quali si è rilevata la presenza della dimensione di analisi "Contesto/Fabbisogni" hanno pressoché tutte descritto il contesto di riferimento e/o i fabbisogni specifici eminentemente in riferimento all'OT/Asse "Inclusione sociale". La lettura delle SUS ci restituisce, quindi, un quadro di analisi in cui il programmatore locale ha trattato i temi afferenti all'inclusione sociale attraverso una descrizione del contesto e dei fabbisogni in una logica di integrazione dei due fondi ben maggiore rispetto agli altri OT presenti nelle Strategie. Di contro, l'OT/Asse descritto nel contesto e nei relativi fabbisogni in ottica prevalentemente mono fondo FESR per tutte le SUS è risultato essere l'OT 4 "Energia sostenibile e qualità della vita" fatta eccezione per la SUS di Catania/Acireale in cui si rintracciano fabbisogni riconducibili ad Azioni del FSE in tutti gli OT della Strategia, ovvero gli OT 2 "Digitalizzazione", 4 "Energia sostenibile e qualità della vita", 6 "Valorizzazione delle risorse naturali e turistico/culturali" e 9 "Inclusione sociale".

L'ambito di analisi "Articolazione operativa delle SUS" rileva la presenza di riferimenti al PO FSE in solo quattro SUS su nove ma con un diverso livello di articolazione e approfondimento. In particolare:

1. due delle quattro Strategie (Catania/Acireale ed Agrigento) presentano esclusivamente nella Panoramica d'investimento dell'OT 9 "Inclusione Sociale" gli interventi a valere sul Fondo FSE integrati con le Azioni del PO FESR, tralasciando la rappresentazione delle altre Azioni FSE, rinvenibili solo dal Piano finanziario della sezione IV, e che si integrano con i restanti OT delle Strategie;
2. le due SUS di Ragusa/Modica e Siracusa, invece, rappresentano, per ciascun OT, le Azioni FSE integrate. La Strategia di Ragusa/Modica nella descrizione della Tipologia di intervento delle Azioni FESR ricadenti negli OT 3 e 9 illustra brevemente, laddove presenti, le Azioni FSE integrate, mentre la Strategia di Siracusa ha inserito nella Panoramica d'investimento un'apposita tabella "Fabbisogni relativi al FSE" in cui per ciascun Asse e OS del FSE rappresenta dettagliatamente le Azioni in termini di "Situazione", "Tipologia di Intervento" e "Cambiamento Atteso" ed evidenzia gli ambiti di integrazione/complementarietà con le Azioni e Assi del FESR. La SUS di Siracusa risulta essere, pertanto, l'unica tra le nove Strategie ad avere ricostruito la Panoramica d'Investimento anche per il FSE sebbene non siano presenti, al pari del FESR, gli Indicatori di risultato e di realizzazione agganciati rispettivamente agli OS ed alle Azioni.

L'ambito di analisi, pertanto, ci restituisce un quadro in cui meno della metà delle Strategie ha rappresentato, nella sezione cardine delle stesse, gli Assi/OS e Azioni del FSE attivabili e soltanto la Strategia di Siracusa ha analizzato la Panoramica d'Investimento del FSE con un livello di accuratezza prossimo a quello richiesto per le Azioni a valere sul fondo FESR.

Limitatamente alle prime due dimensioni di analisi, emergono già le prime evidenze valutative per cui quasi la totalità delle Strategie tratta, seppur in maniera parziale o solo tematica, il contesto di riferimento/fabbisogni degli ambiti di policy FSE, ma più della metà non prosegue un percorso adeguato di costruzione della Strategia integrata non rappresentando nella filiera cognitiva "Fabbisogni/Obiettivi Specifici/Azioni" il ruolo di entrambi i fondi. Pertanto le quattro Strategie che, con vari livelli di approssimazione, hanno tracciato un Quadro Logico multi fondo hanno ottenuto un giudizio sintetico sull'approccio multi fondo, per le motivazioni sovra esposte, complessivamente positivo.

L'ultimo ambito di analisi è relativo al "Piano finanziario/Cronoprogramma" nel quale si prende in esame per le nove SUS rispettivamente le sezioni IV "Piano finanziario dell'Agenda Urbana" e V "Cronoprogramma di attuazione Azioni", al fine di verificare se le Azioni FSE delle SUS siano delineate sia dal punto di vista finanziario sia da quello attuativo.

Entrando nel dettaglio, come anticipato in premessa, tutte e nove le SUS hanno inserito in sezione IV il "*Piano finanziario a valere su risorse FSE*", ma con diversi livelli di approfondimento di seguito elencati.

- quattro SUS su nove – Catania/Acireale, Ragusa/Modica, Agrigento e Siracusa – si sono dotate di un piano finanziario FSE per Azione;
- quattro SUS su nove – Messina, Gela/Vittoria, Caltanissetta/Enna e Sicilia Occidentale – si sono dotate di un piano finanziario per Asse. Le tabelle finanziarie delle Strategie di Messina, Gela/Vittoria e Caltanissetta/Enna, seppur indichino per ciascuno dei tre Assi del FSE gli Obiettivi Specifici e le Azioni da attivare, allocano le risorse solo a livello di Asse; La Strategia della Sicilia Occidentale, invece, indica in tabella, per ciascuno dei tre Assi FSE, soltanto gli Obiettivi Specifici da attivare e anche in questo caso le risorse sono allocate a livello di Asse.
- la SUS di Palermo/Bagheria ha inserito una tabella finanziaria in cui per gli Assi I "Occupabilità" e II "Inclusione Sociale" sono individuati gli Obiettivi Specifici e le Azioni da attivare con allocazione delle

risorse a livello di Azione, mentre per l'Asse III "Istruzione e Formazione" sono individuati gli Obiettivi Specifici e le Azioni da attivare, ma le risorse sono allocate a livello di Asse.

Le quattro Strategie - Catania/Acireale, Ragusa/Modica, Agrigento e Siracusa - che hanno ottenuto un giudizio sintetico positivo, in seguito all'analisi delle dimensioni "Contesto/Fabbisogni" e "Articolazione operativa delle SUS", sono le stesse che hanno rappresentato dei Piani finanziari articolati per Azione. Si può, pertanto, sostenere che le quattro Strategie sono riuscite a declinare il fabbisogno finanziario FSE per Azione, poiché avevano precedentemente individuato i fabbisogni FSE e le Azioni nella Panoramica d'investimento.

Di contro le restanti Strategie non hanno rappresentato la declinazione finanziaria a livello di Azione a causa dell'assenza di elementi di dettaglio delle Azioni del FSE anche nelle precedenti sezioni di cui la Strategia di compone.

Infine, per quel che concerne la presenza di cronoprogrammi attuativi afferenti alle Azioni del FSE si evidenzia che otto Strategie su nove non hanno in alcun modo tracciato il cronoprogramma attuativo delle Azioni del Fondo Sociale Europeo. Solamente la SUS di Agrigento in sezione 5 "Cronoprogramma di attuazione Azione" ha inserito, dopo i cronoprogrammi per singola Azione del FESR attivata, un cronoprogramma unico valevole per tutte le Azioni del FSE; la presenza di un cronoprogramma aggregato per tutte le azioni del fondo denota, al pari delle altre otto Strategie, l'assenza di una visione procedurale – attuativa da parte dell'Autorità Urbana di Agrigento, anche e soprattutto in termini di integrazione temporale e funzionale con le azioni FESR di riferimento.

Il giudizio sulla dimensione di analisi "Piano finanziario/Cronoprogramma" ha fatto registrare, pertanto, l'assenza della dimensione per tutte e nove le SUS, poiché in tutte le Strategie è stato riscontrato il Piano finanziario fornito dall'AdG FSE, seppur con i diversi gradi di dettaglio già precedentemente esposti, ma in nessuna è stato possibile evidenziare *"puntualmente la contestualità temporale dell'attuazione e degli effetti tra le Azioni cui la strategia ha attribuito caratteri di reciproca integrazione tra le realizzazioni e/o complementarietà"*²⁶.

Pertanto, in sintesi, per le SUS di Catania/Acireale, Siracusa, Agrigento e Ragusa/Modica è possibile esprimere un giudizio complessivamente positivo relativamente all'adeguatezza dell'approccio plurifondo delle SUS ed è possibile affermare che, per quanto esse rappresentino delle strategie eminentemente focalizzate sul mono fondo FESR, presentano gli elementi minimi di una programmazione locale integrata, stante il contesto programmatico di riferimento fornito dall'attore regionale.

Le evidenze tratte dall'analisi desk hanno trovato ulteriore conferma nel corso delle interviste ai Referenti Tecnici delle Agende Urbane. Nello specifico, i Referenti hanno rappresentato che in fase di programmazione delle SUS l'AdG del PO FESR abbia più volte esplicitamente affermato che, a causa della mancata integrazione tra i due fondi, l'Amministrazione regionale non sia stata in grado di fornire chiarimenti circa la componente programmatica del FSE nelle Strategie rimandando di fatto l'interlocuzione con l'AdG del FSE ad una fase successiva alla fase di programmazione delle SUS. Nonostante questa assenza di indicazioni programmatiche, i Referenti Tecnici di quattro Agende (Catania/Acireale, Ragusa/Modica, Agrigento e Siracusa) hanno, in autonomia seppur embrionalmente, comunque tracciato all'interno delle Strategie la componente programmatica legata al FSE.

Nel corso delle interviste con le AdG dei Programmi FESR ed FSE è stato, inoltre, rappresentato che l'approccio plurifondo nel ciclo 2014-2020 è stato attivato principalmente per le politiche territoriali del Programma e che non ci sono mai stati momenti di fattivo confronto tra le due Autorità. In particolare, le

26 Linee Guida per la redazione della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile tramite il formulario di presentazione, pag. 6.

azioni messe in campo dall'AdG del PO FESR, fondo capofila, si sono rilevate insufficienti ad attivare il Fondo Sociale Europeo il quale non ha preso in carico per lungo periodo, anche a causa dell'avvicinarsi dei diversi Dirigenti responsabili, la programmazione delle policy di propria competenza inserite nelle SUS.

Sulla scorta di quanto emerso dall'analisi field e desk, con una prospettiva legata al ciclo di programmazione 21/27 ed alle principali caratteristiche che connoteranno le strategie urbane, è possibile dedurre alcune raccomandazioni sull'approccio multi fondo di seguito rappresentate.

Raccomandazioni per il ciclo 21/27

1. Necessità di integrazione programmatica e procedurale da parte delle due AdG);
2. Azione sincronica da parte delle AdG dei due fondi lungo tutta la filiera programmatica e gestionale;
3. Necessità di fornire sin dalle fasi iniziali un adeguato supporto a "livello locale" di expertise esterne in pianificazione/programmazione multi fondo e di un'adeguata azione di capacitazione amministrativa alle risorse umane in organico presso le amministrazioni comunali per la programmazione delle Strategie.

3.3. La compiutezza della filiera cognitiva delle SUS

Dopo avere analizzato il tema dell'approccio multi fondo nelle SUS siciliane, la valutazione dell'efficacia del percorso programmatico si chiude con l'analisi della compiutezza delle filiere cognitive rappresentate nei quadri logici – attraverso il confronto, da un lato, con le strutture dei modelli di sviluppo urbano sovraordinati e, dall'altro, con le strutture dei quadri logici riscontrabili nelle SUS delle altre regioni italiane – che in termini valutativi ci conduce ai seguenti quesiti:

1. la struttura delle nove Strategie è rispondente ai quadri logici desumibili dai principi programmatici contenuti nei documenti di livello sovraordinato presi a riferimento²⁷;
2. la struttura delle nove SUS è differente rispetto alle strutture e ai contenuti delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile adottate nel resto d'Italia (analisi di benchmark)?

Con riferimento al *primo quesito*, attraverso l'analisi delle Linee guida UE²⁸ è possibile rappresentare i principi chiave per la costruzione della Strategia Urbana Integrata, di seguito elencati:

1. deve essere basata sulle reali esigenze di sviluppo ... seguendo una solida analisi territoriale e demografica che identifichi: le sfide, i punti di forza, le debolezze, le opportunità; una strategia di sviluppo (azioni indicative, misure, investimenti, operazioni);
2. le componenti della strategia urbana integrata sono... a) Sintesi del contesto urbano e individuazione dei principali problemi e sfide politiche; b) Definizione del punto centrale e degli obiettivi; c) Azioni/programma ... ripartizione delle attività / azioni / operazioni indicative che verranno sviluppate e svolte per contribuire al raggiungimento di tali obiettivi e risultati; d) Schema di finanziamento; e) Quadro per lo svolgimento; f) Analisi del rischio;

le operazioni della strategia da finanziare con i fondi SIE devono essere collegate agli obiettivi del programma da cui derivano i fondi.

27 I documenti di livello sovra ordinato di riferimento sono le Linee guida per gli Stati membri sullo sviluppo urbano sostenibile integrato dell'UE (2015) e l'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 (par. 3.1.3).

28 Paragrafo 2.3.2 "Principi fondamentali relativi alle strategie urbane integrate" e l'Allegato 1 "Proposte di componenti di una strategia urbana integrata"

A livello nazionale, l'ADP, nella sezione 3.1.3 "Sviluppo Urbano Sostenibile", al contrario delle Linee guida UE, non rappresenta esplicitamente quali contenuti debbano essere adottati dalle singole Regioni per la redazione delle SUS. Tuttavia, in diverse parti del documento sono tracciati alcuni elementi di indirizzo per la definizione delle Strategie urbane. Di seguito si elencano alcuni dei passaggi contenuti in sezione 3.1.3 dell'ADP che fungono da guida per l'analisi condotta:

- *Co-progettazione per la selezione delle operazioni*²⁹: "L'Autorità urbana svolgerà i compiti relativi alla selezione delle operazioni *"in stretto rapporto con l'Autorità di Gestione, secondo un'impostazione che può essere definita di "co-progettazione"*. La traduzione operativa di tale rapporto, nel rispetto delle prassi di programmazione già sperimentate dalle singole Regioni, dovrà: attribuire un'ampia autonomia alle Autorità urbane (AU) nella definizione dei propri fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi richiesta dallo spirito e dalla lettera dei Regolamenti; garantire i risultati attesi dagli interventi e la loro coerenza con gli obiettivi di policy identificati nei Programmi Operativi, attraverso la chiara indicazione del contributo di ciascun intervento/azione al conseguimento dei risultati attesi". *In estrema sintesi, con l'ADP, attraverso queste indicazioni, si intende esortare alla costruzione di programmazioni in cui le AU identifichino i propri fabbisogni e promuovano le relative proposte progettuali.*
- *Azioni integrate e principi di programmazione orientata al risultato*³⁰: L'art. 7.1 del Reg. FESR stabilisce che "il FESR sostiene [...] lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle zone urbane. Per garantire il coordinamento e l'integrazione territoriale degli interventi, la strategia di sviluppo urbano perseguita nell'Agenda urbana individua nell'Azione integrata il suo strumento attuativo. Ciò ponendo l'accento sull'integrazione intesa in termini funzionali e di filiera, ovvero tra vari interventi - materiali e immateriali - per perseguire un singolo obiettivo di cambiamento/miglioramento riferibile ad un singolo risultato atteso che si realizza concretamente in uno/a o più servizi/iniziative rivolti ad una specifica tipologia di utenza/gruppo target.... Allo stesso tempo, la ricca esperienza italiana in materia suggerisce numerose buone pratiche e alcune cautele, rispetto alle quali nel ciclo 2014-2020 si propongono alcune innovazioni ... i) Aderire alla strategia comune dell'Agenda urbana... Le AU aderiscono alla strategia comune e identificano autonomamente le operazioni necessarie al loro conseguimento ...; ii) Prevedere un approccio che richieda nella progettazione operativa l'integrazione logica, funzionale...riducendo e semplificando il più possibile i passaggi di programmazione....In tal modo ci si assicura che sia ben progettato il sostegno dell'intero ciclo di vita di un intervento, fino ad assicurare l'attivazione dei servizi e la fruibilità delle opere...". *In sintesi, l'ADP indica al programmatore locale le innovazioni di metodo da porre in essere per guidare la programmazione delle SUS.*

In definitiva, l'analisi delle Linee guida UE e dell'ADP e delle loro raccomandazioni per la programmazione delle SUS, ci permette di identificare un quadro teorico di riferimento che si sviluppa attraverso un percorso logico che, nel rispetto della programmazione orientata ai risultati, partendo dalla definizione dei fabbisogni (o sfide del territorio) individua i correlati Risultati Attesi da cui derivano le Azioni e, quindi, gli interventi.

²⁹ADP Italia 2014-2020, pag. 699.

³⁰ADP Italia 2014-2020, pag. 701.

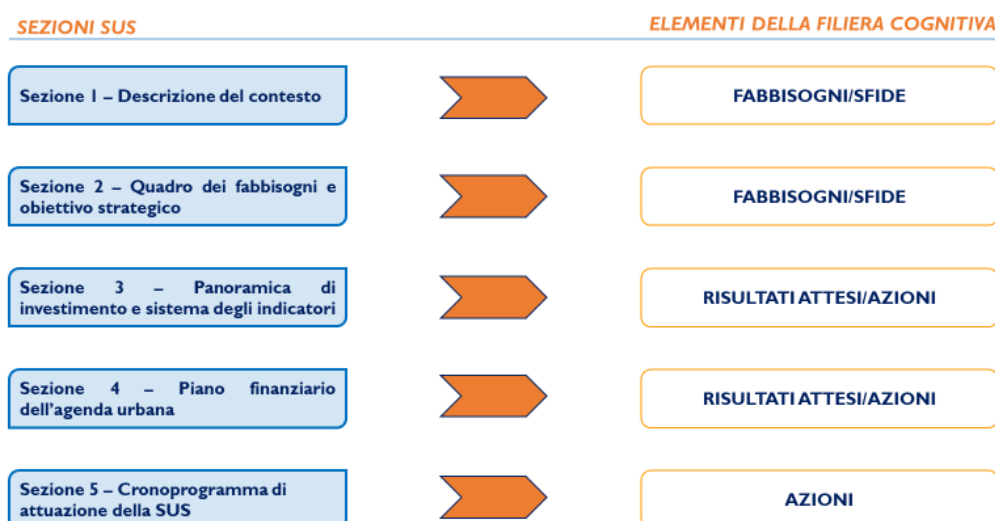
- Sulla base di questo quadro teorico è stata analizzata la struttura delle nove SUS al fine di verificare se la filiera cognitiva di riferimento programmatico delle Strategie sia compiuta, ovvero ricomprenda i seguenti elementi nel seguente ordine: fabbisogni-sfide/Risultati Attesi/Azioni/operazioni.

In particolare, le dimensioni di analisi prese a riferimento, al fine di verificare la completezza programmatica delle Strategie Urbane siciliane, sono di seguito elencate:

- 1. Presenza di un Quadro Strategico delle SUS:** attraverso la verifica della presenza nelle Strategie regionali dei seguenti elementi della filiera cognitiva:
 - Fabbisogni/sfide;
 - Obiettivi/Risultati Attesi e Azioni;
- 2. Presenza di un Quadro Operativo delle SUS:** attraverso la verifica della presenza nelle Strategie di informazioni di dettaglio degli interventi/operazioni in termini di:
 - Descrizione dell'intervento e delle spese ammissibili al fine di verificare la coerenza programmatica degli interventi con la programmazione regionale di riferimento;
 - Budget finanziario per intervento/operazione;
 - Localizzazione dell'intervento/operazione.

La figura 3.3 rappresenta per ciascuna sezione delle nove SUS le relazioni tra le stesse e gli elementi costituenti la filiera cognitiva.

Figura 3.2: Filiera cognitiva delle SUS



Dall'osservazione della figura 3.3 emerge che le nove Strategie hanno definito i propri fabbisogni/sfide e su questi hanno individuato i Risultati Attesi e selezionato le Azioni del Programma Operativo attinenti ai Risultati Attesi; non si riscontrano elementi relativi all'ultima componente del quadro logico desumibile dalle Linee guida e dall'ADP, ossia alle operazioni/interventi che afferiscono a ciascuna Azione del Programma.

Più in dettaglio, invece, la successiva figura 3.4 analizza il format delle sezioni 3 “Panoramica di investimento e sistema degli indicatori”, 4 “Piano finanziario dell’Agenda Urbana” e 5 “Cronoprogramma di attuazione della SUS”, al fine di verificare se, nelle sezioni delle SUS che trattano delle Azioni, non vi siano, comunque, elementi impliciti riferibili alle operazioni/interventi.

Gli elementi evidenziati in rosso sono gli unici riferimenti contenuti nelle SUS che, rappresentando per ciascun Obiettivo Specifico della Strategia ciò che si intende realizzare, possono essere considerati utili per trarre informazioni implicite sulle operazioni/interventi previsti dalle SUS.

Più nel dettaglio, tali elementi sono riconducibili agli Indicatori di realizzazione agganciati a ciascuna Azione del Programma Operativo attivata da ciascuna SUS e alla descrizione della “Tipologia di intervento” in risposta al fabbisogno rilevato ed al conseguente cambiamento atteso.

Tuttavia, sia la parte degli Indicatori di realizzazione delle Azioni che la parte delle Tipologie di intervento, pur rappresentando degli elementi di informazione implicita prospettica, non forniscono elementi informativi aggiuntivi di dettaglio sugli interventi che si vorrebbero realizzare nell’ambito delle SUS.

Tale evidenza è confermata anche dall’analisi dei dati contenuti nelle sezioni 4 “Piano finanziario dell’Agenda Urbana” e 5 “Cronoprogramma di attuazione dell’Agenda Urbana” in quanto attraverso tale format il programmatore regionale ha chiesto alle Autorità Urbane di esplicitare i Piani finanziari ed i cronoprogrammi attuativi a livello di Azione e non di operazione, come evidenziato in figura 3.4.

Figura 3.3: Filiera cognitiva delle SUS – Focus sezioni 3, 4 e 5

SEZIONE 3 - PANORAMICA DI INVESTIMENTO, MOTIVAZIONE DELLA SCELTA, INDICATORI						
Asse	Obiettivo Specifico	Motivazione della scelta	Indicatore di risultato	Azione	Indicatore di realizzazione	(eventuale motivazione della scelta)
		Situazione: (richiamando la descrizione del contesto e/o il fabbisogno di intervento ed il dato fondamentale ivi utilizzato)				
		Tipologia di intervento: (pertinente agli indicatori di realizzazione attribuiti alle Azioni di seguito indicate nell'ambito dell'Obiettivo Specifico trattato)				
		Cambiamento Atteso: (cui corrispondano gli opportuni indicatori di risultato dell'Obiettivo Specifico, a fianco individuati)				
SEZIONE 4 – PIANO FINANZIARIO DELL'AGENDA URBANA						
Azione	Dotazione finanziaria POR	Eventuale Cofinanziamento	Risultato Atteso (Ob. Spec.)	Dotazione finanziaria POR	Asse	Dotazione finanziaria POR
SEZIONE 5 – CRONOPROGRAMMA DI ATTUAZIONE DELL'AGENDA URBANA						
Attività				Anno	Anno	Anno
				...	...	...
La individuazione delle attività procedurali e tecniche per l'attuazione può variare ... tenendo conto in ogni caso che l'unità operativa di riferimento è l'Azione e non le operazioni – singole o plurime – nelle quali essa si concretizzerà.						

Le relazioni raffigurate nelle precedenti figure 3.3 e gli elementi evidenziati in figura 3.4 restituiscono dei quadri logici delle SUS siciliane in cui prevale nettamente la componente “strategica” a scapito della componente “operativa”, risultando prevalentemente rappresentate all’interno delle varie sezioni le relazioni dirette che intercorrono tra fabbisogni/Obiettivi/Azioni, non indicandone la descrizione delle operazioni/interventi ad essi corrispondenti. Sulla base di questi elementi valutativi, unitamente alle

considerazioni sin qui esposte, è stato possibile “formalizzare” un giudizio sintetico sulla compiutezza della filiera cognitiva delle SUS.

Nella successiva tabella 3.3, nello specifico, è stato fornito un giudizio positivo, contrassegnato dal simbolo , ogni qual volta le SUS hanno presentato tutte e due le dimensioni oggetto di analisi (Quadro Strategico e Quadro Operativo). È stato, invece, fornito un giudizio negativo, contrassegnato dal simbolo , ogni qual volta le SUS hanno presentato soltanto una delle due dimensioni oggetto di analisi.

Tabella 3.3: Valutazione della compiutezza dei quadri logici delle SUS siciliane rispetto ai modelli teorici sovraordinati

SEZIONE STRATEGICA SUS	Descrizione Fabbisogni	
	Descrizione Risultati/Azioni	
	Quadro Strategico	
SEZIONE OPERATIVA SUS	Descrizione Operazione	
	Budget per operazione	
	Localizzazione operazione	
	Quadro Operativo	
Completezza filiera cognitiva SUS		

: dimensione oggetto di analisi **presente**;

: dimensione oggetto di analisi **assente**

In altri termini, le nove Strategie siciliane approvate non individuano gli interventi che daranno corpo agli obiettivi di policy delle SUS.

Anche sul tema della compiutezza programmatica dell’impianto contenutistico delle SUS siciliane e sulle implicazioni da essa determinate, l’analisi desk è stata integrata dalle evidenze dell’analisi field permettendo di conoscere il punto di vista degli attori locali. Nel corso delle interviste ai Referenti Tecnici, ben cinque hanno dichiarato che in fase di costruzione delle strategie abbiano autonomamente, poiché non richiesto, ragionato in termini di progettualità da porre in essere per dar corpo alle SUS, ma che abbiano comunque dovuto attendere l’inizio delle interlocuzioni con i CdR per avere piena contezza della fattibilità delle stesse; in diversi casi l’inizio delle interlocuzioni con i CdR è avvenuto circa un anno dopo la costruzione e approvazione delle SUS.

I Referenti Tecnici di sei SUS hanno dichiarato, inoltre, in sede di intervista di aver dovuto recentemente riprogrammare le proprie Strategie e le principali motivazioni riconducibili al tema oggetto d’analisi sono le seguenti:

1. Il tempo trascorso tra l’adozione delle SUS e la possibilità per l’Autorità Urbana di interloquire con i CdR e di poter espletare le procedure di selezione delle operazioni è stato troppo lungo (circa due anni). Ciò ha fatto sì che nel frattempo alcuni progetti pensati per dar corpo a fabbisogni e Risultati Attesi inseriti nelle SUS abbiano trovato finanziamento a valere su analoghi Avvisi a regia regionale o sui PON (fattispecie riconducibile alla riprogrammazione di tre SUS);
2. La riprogrammazione si è resa necessaria non per il venir meno del fabbisogno ma per l’assenza a posteriori di alcuni requisiti (operazioni ammissibili, requisiti di ammissibilità, ecc...) che in fase di

costruzione della Strategia non erano noti alle AU (fattispecie riconducibile alla riprogrammazione di tre SUS);

3. Il dilatarsi del tempo intercorso tra l'approvazione delle SUS e la possibilità per l'OI di interloquire con i CdR e di poter espletare la selezione delle operazioni ha fatto sì che i cronoprogrammi realizzativi di alcune opere pubbliche risultassero non più sostenibili in riferimento ai tempi del Programma; l'OI ha, pertanto, preferito riprogrammare in favore di Azioni parimenti strategiche che prevedono l'acquisizione di beni e servizi di più rapida realizzazione (fattispecie riconducibile alla riprogrammazione di due SUS).

Pertanto, l'individuazione delle operazioni nelle SUS avrebbe permesso al programmatore locale di costruire una SUS maggiormente orientata al risultato e avrebbero, altresì, consentito una pronta attivazione dello stesso nel ricercare la coerenza con i requisiti di ammissibilità e, più in generale, con le condizionalità ex ante delle diverse azioni del PO FESR attivate (cfr. fattispecie di riprogrammazione di cui al punto 2 dell'elenco di cui sopra).

Con riferimento al **secondo quesito**, è stato condotto un confronto con le Strategie per lo Sviluppo Urbano Sostenibile di cui si sono dotate le Regioni italiane al fine di verificare se le stesse diano conto anche della fase di co-progettazione per la selezione delle operazioni (ex Art. 7 del Reg. UE n. 1301/2013) o se, al pari delle Strategie siciliane, non esauriscano la fase di programmazione dell'attore locale. Nello specifico, sono stati analizzati i documenti programmatici afferenti alla policy urbana oggetto di analisi del presente Rapporto, rinvenibili dai siti istituzionali, regionali e locali.

Le Strategie prese in esame afferiscono a 17 delle 20 Regioni italiane, escludendo la regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano le quali, per evidenti ragioni legate alla loro conformazione territoriale ed alle limitate risorse dei rispettivi PO non hanno previsto l'attivazione di un Asse o di un ITI Urbano. In dettaglio:

1. Per nove regioni su diciassette (Sicilia, Calabria, Campania, Molise, Veneto, Umbria, Marche, Piemonte e Friuli Venezia Giulia) sono state prese in esame le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile approvate;
2. Per le restanti otto regioni, a causa della difficoltà a reperire sui siti istituzionali di livello regionale e locale le SUS approvate, l'analisi è stata condotta:
 - i) sulle DGR di approvazione delle Linee Guida per la predisposizione ed approvazione delle SUS, emanate dalle AdG dei Programmi Operativi, per le Regioni Basilicata, Abruzzo, Lombardia e Liguria;
 - ii) sugli schemi di Bando e/o Manifestazioni di interesse per la selezione ed approvazione delle SUS, emanate dalle AdG dei Programmi delle Regioni Puglia e Toscana;
 - iii) sullo Schema di Accordo di Programma Quadro (APQ) e relativi allegati approvati dalla Giunta regionale della Sardegna.

Anche in questo caso, per la valutazione della compiutezza programmatica delle Strategie Urbane italiane sono state prese a riferimento le dimensioni utilizzate per l'analisi effettuata sulle SUS siciliane, ossia la presenza di un Quadro Strategico delle SUS e la presenza di un Quadro Operativo delle SUS. Per ciascuna delle due dimensioni e criteri di analisi appena sovra esposti è stato riportato in tabella 3.4 l'esito della valutazione circa la presenza/assenza nelle Strategie Urbane regionali di un Quadro Strategico e di un Quadro Operativo.

Tabella 3.4: Compiutezza filiera cognitiva delle SUS

Regione	SEZIONE STRATEGICA SUS			SEZIONE OPERATIVA SUS			Completezza filiera cognitiva SUS	
	Descrizione Fabbisogni	Descrizione Risultati/Azioni	Quadro Strategico	Descrizione Operazione	Budget per operazione	Localizzazione e operazione	Quadro Operativo	
Sicilia	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴
Calabria	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Basilicata	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Puglia	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴
Campania	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Abruzzo	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴
Molise	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Sardegna	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Veneto	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Umbria	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Toscana	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Lombardia	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Emilia Romagna	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Liguria	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Marche	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Piemonte	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Friuli Venezia Giulia	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢

🟢: dimensione oggetto di analisi presente;

🔴: dimensione oggetto di analisi assente

Dall'analisi dei criteri della dimensione "Quadro Strategico" si evince che complessivamente le SUS di tutte e 17 le Regioni italiane prese a riferimento tracciano al loro interno i fabbisogni/sfide cui la Strategia intende rispondere ed i conseguenti Obiettivi Specifici/Risultati Attesi ed Azioni in risposta a tali fabbisogni/sfide. Si può, pertanto, concludere che le SUS delle 17 Regioni esaminate rappresentano, in prima istanza, delle cornici strategiche entro cui ciascuna Autorità Urbana ha programmato.

Dall'analisi dei criteri che afferiscono alla dimensione "Quadro Operativo" delle SUS emerge quanto segue:

1. le SUS di 14 Regioni dettagliano le operazioni/interventi sia in termini progettuali che finanziari; le modalità di rappresentazione sono varie, ma nella maggior parte dei casi le SUS presentano una sezione Strategica ed una Operativa con la descrizione di schede intervento corredate da cronoprogrammi procedurali e finanziari con un diverso livello di dettaglio;
2. la Regione Siciliana, la Regione Abruzzo e la Regione Puglia si sono dotate di SUS non "operative". Nel caso della Regione Abruzzo, l'analisi delle Linee Guida emanate dall'AdG del PO FESR per la programmazione ed attuazione delle Agende Urbane, restituisce un quadro Strategico e non Operativo delle Strategie, rimandando ad uno step successivo all'approvazione delle SUS la fase di individuazione e selezione delle operazioni da parte delle Autorità Urbane. Infine, l'analisi dell'Avviso Pubblico in attuazione dell'Asse "Sviluppo Urbano Sostenibile" e dei relativi allegati emanato dalla

Regione Puglia restituisce uno schema delle programmazioni urbane analogo allo schema fatto adottare alle SUS siciliane.

L'assenza della dimensione "Quadro operativo delle SUS" per le SUS della Sicilia, Abruzzo e Puglia ha determinato, pertanto, una parziale compiutezza della loro filiera cognitiva a causa della mancata individuazione degli interventi/operazioni; di contro le Strategie di cui si sono dotate ben 14 Regioni italiane su 17 risultano delineate nella componente strategica ed operativa. L'importanza che le Strategie contengano la lista delle operazioni che le compongono trova ulteriore conferma negli orientamenti dell'Accordo di Partenariato Italia 21-2731 il quale prevede che le Strategie territoriali possano includere l'elenco aggiornabile delle principali operazioni da finanziare.

Sulla scorta di quanto emerso dall'analisi field e desk, con una prospettiva legata al ciclo di programmazione 21/27 ed alle principali caratteristiche che connoteranno le strategie urbane, è possibile, anche per questo ambito di analisi, dedurre alcune raccomandazioni sulla compiutezza delle Strategie di seguito rappresentate.

Raccomandazioni per il ciclo 2021-2027

1. È opportuno che le SUS siano composte da una sezione Strategica ed una Operativa (internalizzare gli interventi nelle Strategie) per una maggiore efficacia ed efficienza della programmazione e riprogrammazione delle stesse;
2. È necessario snellire e semplificare nella sua interezza il processo di programmazione delle SUS in termini contenutistici e, a cascata, procedurali.

31 Bozza Accordo di Partenariato Italia 2021-2027 del 17 novembre 2020, Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini".

4. ANALISI DEL PERCORSO DI PROGRAMMAZIONE DELLE SUS

4.1. Criteri di valutazione e dimensioni analitiche

La valutazione dell'efficacia ed efficienza del percorso di programmazione delle Strategie rispetto alle esigenze di sviluppo urbano ha riguardato i due diversi periodi in cui si è articolato il percorso programmatico delle SUS rappresentati dal periodo riferito alle fasi di design fino all'approvazione delle SUS e dal periodo riferito alle fasi successive alla loro approvazione fino al 30.11.2020.

All'interno del paragrafo 4.2 si analizza il primo periodo, ovvero la fase di design e di approvazione delle singole SUS. Questa valutazione si basa sulle evidenze che emergono dall'incrocio tra l'analisi del monitoraggio procedurale degli atti amministrativi adottati dall'AdG del PO FESR per la definizione e l'approvazione delle SUS, in cui si rende conto della tempistica fatta registrare tra ciascun passaggio istruttorio, e le evidenze tratte dalla valutazione di efficacia del modello di programmazione delle SUS. (*Quesiti Valutativi n. 4 e 5*).

All'interno dei paragrafi 4.3 e 4.4 si analizza il secondo periodo, ovvero la fase successiva all'approvazione delle SUS fino al 30.11.2020. Tale analisi si basa anch'essa sulle evidenze emerse dal monitoraggio procedurale degli atti amministrativi adottati dall'AdG del PO FESR e dalle Autorità Urbane, queste ultime in qualità di Organismi delegati alla selezione delle operazioni, dall'approvazione delle SUS fino alla data del 30.11.2020, anche alla luce di quanto emerso nell'analisi di efficacia ed efficienza della definizione e approvazione delle SUS condotta nel capitolo 3 e nel paragrafo 4.2.

Le evidenze tratte dall'analisi del monitoraggio procedurale degli atti sono state costantemente integrate ed arricchite con gli esiti dell'analisi field condotta con l'AdG del PO FESR (DRP e CDR) ed FSE e con i Referenti Tecnici delle nove Agende Urbane.

Il capitolo, nello specifico, persegue l'obiettivo di analizzare i seguenti step procedurali al fine di dare evidenze circa:

- l'efficacia degli atti amministrativi adottati per il conferimento della delega alle Autorità Urbane ai sensi dell'art. 7 del Reg (UE) 1301/2013 (*Quesito Valutativo n. 6*);
- i potenziali effetti/condizionamenti che il modello di delega adottato dall'AdG del PO FESR potrà determinare in merito all'implementazione delle SUS (*Quesito Valutativo n. 7*).
- L'efficienza delle procedure adottate nel processo di selezione delle operazioni (*Quesito Valutativo 9*).

4.2. Efficacia ed efficienza del percorso di costruzione e adozione delle SUS

Nel presente paragrafo è trattata la valutazione dell'efficacia ed efficienza del percorso programmatico rispetto alle esigenze di sviluppo urbano con riferimento al periodo compreso tra l'approvazione del PO FESR e la costruzione ed approvazione delle SUS. La valutazione si è basata sui dati di monitoraggio procedurale degli atti amministrativi adottati dall'AdG del PO FESR per la costruzione ed approvazione delle SUS e sulle evidenze emerse dalla valutazione di efficacia (par. 3.2 e 3.3), al fine di rispondere al *quesito valutativo 5 "Il percorso di costruzione e di adozione delle Strategie Urbane ed il modello di governance prefigurato può essere considerato adeguato alle esigenze di sviluppo urbano?"*.

In primo luogo, occorre porre in evidenza che, a livello programmatico, all'interno di vari documenti regionali definiti dall'ADG, era previsto un quadro generale di tempistica da rispettare e di output da produrre, che viene rappresentato di seguito.

Rispetto alla tempistica di attuazione del percorso di co-pianificazione previsto dall'ADP per la programmazione e l'adozione delle SUS, la sezione 4.2 del PO FESR³² specifica che:

- le Autorità Urbane sono chiamate alla definizione della SUS sulla base della metodologia e dei criteri di selezione preliminarmente definiti dall'AdG;
- l'arco temporale del percorso di co-pianificazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) è fissato in un anno dalla data di approvazione del PO.

Rispetto agli output, nell'Allegato 5 del PO FESR troviamo invece definiti gli *“Step logico-processuali per la co-pianificazione delle azioni integrate per lo Sviluppo Urbano Sostenibile – SUS – ex art. 7 del Regolamento (UE) n. 1301/2013”* per l'adozione delle SUS:

1. l'AdG definisce la metodologia ed i criteri per la selezione/approvazione della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), come descritto nel programma operativo;
2. il Comitato di Sorveglianza approva i criteri di selezione/approvazione della strategia SUS.
3. l'Autorità Urbana ammissibile al finanziamento deve elaborare la propria SUS.
4. l'AdG approva le strategie SUS e modula l'allocazione finanziaria delle stesse tra gli Assi del PO.

In sede di Comitato di Sorveglianza³³ sono stati approvati i criteri di selezione/approvazione delle nove SUS e, nello specifico, il verbale del CdS rappresenta che l'obiettivo principale del percorso di co-pianificazione sia *“garantire che i contenuti, ferma restando la titolarità locale, siano condivisi in un'ottica di governance tendente a massimizzarne contestualmente la qualità intrinseca ed il contributo alle politiche di livello regionale”* ed ha, inoltre, previsto che il percorso debba essere condotto sulla base della verifica dei seguenti elementi:

- elementi relativi alla *“articolazione dei territori eleggibili”* così come gli stessi sono individuati dal programma;
- requisiti di eleggibilità delle Autorità Urbane;
- elementi di *“Verifica di ammissibilità: Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile”*, ovvero la definizione di alcuni requisiti contenutistici minimi per la valutazione successiva delle SUS (fig. 3.1);
- criteri di selezione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile del PO FESR 2014-2020.

In termini istruttori, la valutazione e la verifica di coerenza con le *“le finalità dell'Agenda Urbana Regionale”* delle singole SUS³⁴ è stata assegnata ad un'apposita Commissione interdipartimentale per la valutazione delle SUS³⁵, le cui risultanze sono state approvate da un Comitato Interdipartimentale³⁶ e successivamente dall'AdG, che ne ha modulato l'allocazione finanziaria delle stesse tra gli Assi del PO FESR.

32 In tale sede è preso a riferimento il PO FESR approvato con decisione C(2015)5904 del 17 agosto 2015.

33 CdS del 1/3/2016 in cui sono stati approvati i criteri di selezione/approvazione delle nove SUS ed in seguito apprezzati dalla Giunta Regionale con DGR n° 274 del 4/8/2016.

34 Ai fini della definizione delle modalità di valutazione delle SUS, il documento approvato con DGR n° 274/2016 in merito così dispone: *“la valutazione delle proposte di Strategia SUS per l'ammissione alle ulteriori fasi di attuazione e l'attribuzione di funzioni secondo le indicazioni regolamentari e del Programma, adotterà un livello minimo di riferimento della qualità della stessa, espresso da un punteggio – soglia sia per la valutazione complessiva che in riferimento ai singoli criteri”*. I criteri generali individuati dal medesimo documento sono i seguenti: i) coerenza esterna, ii) coerenza interna, iii) Efficacia e sostenibilità della proposta.

35 Nominata con D.D.G. n. 592/A del 21/11/2017 e ss.mm.ii., che ha operato secondo i criteri di cui alla DGR n° 274/2016.

36 La soluzione individuata ai fini della approvazione delle SUS nei termini dell'istituzione del Comitato, richiamato nel testo, è da mettere in relazione con quanto alla organizzazione specifica dell'Amministrazione Regionale che qualifica come AdG ciascuno dei Dipartimenti interessati all'attuazione del PO FESR come rinvenibile dalle indicazioni fornite in merito dai Sistemi di Gestione e Controllo del PO FESR.

Rispetto a quanto previsto, nei tempi e nelle procedure, nella tabella 4.1 è riportato il quadro cronologico riepilogativo effettivo degli step procedurali dalla data approvazione del Programma fino alla nomina della Commissione per la valutazione delle SUS.

Tabella 4.1: Step procedurali fino all'approvazione delle SUS

Atto di riferimento	Step procedurali	Data	Giorni di distanza tra un atto ed il precedente	Giorni (dato cumulato dall'avvio del processo)	Mesi (dato cumulato dall'avvio del processo)
Dec. CE C(2015)5904	Approvazione PO	17/08/2015			
Verbale Cds	Approvazione Requisiti di Ammissibilità e Criteri di Selezione del PO e Ammissibilità e Valutazione AU	01/03/2016	197		
DGR 274 del 4/8/2016	Requisiti di ammissibilità ed i criteri di selezione del PO FESR relativamente all'ammissibilità e valutazione dell'Agenda Urbana	04/08/2016	156	353	12
D.D.G. n. 592/A del 21/11/2017	Nomina Commissione interdipartimentale per la valutazione delle SUS	21/11/2017	474	827	28

Come è possibile osservare, dalla data di approvazione del PO FESR 2014-2020 alla nomina della Commissione interdipartimentale - inclusiva di un delegato dell'AdG del PO FSE - per la valutazione delle SUS sono trascorsi 28 mesi.

Lo step procedurale che fa registrare i tempi più lunghi è rappresentato dalla nomina e costituzione della Commissione Interdipartimentale per la Valutazione delle SUS e, nello specifico, dalla data di approvazione del documento recante i *"Requisiti di ammissibilità ed i criteri di selezione del PO FESR relativamente all'ammissibilità e valutazione dell'Agenda Urbana"* alla nomina della predetta Commissione si registrano ben 474 gg, ovvero 16 mesi.

Le motivazioni dei ritardi della nomina della Commissione Interdipartimentale per la Valutazione delle SUS sono in buona misura da ricondurre ai tempi impiegati dalle Autorità Urbane per la programmazione delle SUS. La tabella 4.2 fornisce il quadro cronologico di approvazione delle nove SUS da parte della Commissione Interdipartimentale.

Tabella 4.2: Approvazione delle SUS

AU	Data Approvazione in Commissione Interdipartimentale
Messina	05/12/2017
Siracusa	20/12/2017
Gela - Vittoria	20/12/2017
Marsala - Trapani - Erice - Castelvetrano - Mazara	28/03/2018
Ragusa - Modica	08/06/2018
Enna - Caltanissetta	19/10/2018
Agrigento	20/12/2018
Catania - Acireale	20/12/2018
Palermo - Bagheria	30/05/2019

La prima SUS è stata approvata dalla Commissione Interdipartimentale il 05/12/2017, ovvero circa un mese dopo la nomina della stessa; l'atto di nomina della Commissione Interdipartimentale ha fatto registrare tempi notevolmente lunghi poiché non vi erano SUS definite da sottoporre alla valutazione ed approvazione da parte della stessa Commissione.

Dal secondo semestre 2016, arco temporale in cui l'AdG del PO FESR ha fornito alle AU il *Format per la predisposizione delle SUS*, alla data di approvazione delle SUS, assumendo quale data di inizio del percorso di co – pianificazione dicembre 2016, sono trascorsi:

- 12 mesi per la programmazione delle Strategie di Messina, Siracusa e Gela – Vittoria;
- da 15 a 24 mesi per la programmazione rispettivamente delle Strategie della Sicilia occidentale (Marsala - Trapani - Erice - Castelvetrano – Mazara), di Ragusa – Modica, Enna – Caltanissetta, Agrigento e Catania - Acireale;
- circa 2 anni e mezzo per la programmazione della Strategia di Palermo – Bagheria.

La presa d'atto della dilazione dei tempi di programmazione delle SUS è rinvenibile anche nel PO FESR modificato nel 2017³⁷ in cui alla sezione 4.2 è stata eliminata la scadenza, inizialmente fissata dall'AdG in un anno, per l'approvazione delle SUS.

Nel corso delle interviste semi – strutturate condotte con i Referenti Tecnici delle nove Agende si è indagato, tra le altre, sulla capacità di programmazione dell'attore locale ed i relativi fabbisogni (*Quesito valutativo 4*).

Nello specifico, i Referenti Tecnici di sei Agende hanno definito quantitativamente e qualitativamente inadeguato l'organico che si occupa di Agenda Urbana. La principale debolezza è rappresentata dalla assenza di risorse umane in grado di programmare e progettare all'interno del sistema di regole per la programmazione e gestione dei fondi europei. I Referenti delle restanti tre Agende, di cui due fanno riferimento alle città metropolitane di Messina e Catania, ritengono pressoché adeguate le competenze delle risorse umane dell'Autorità Urbana poiché l'ufficio dell'AU è stato incardinato in seno a strutture preesistenti che da anni si occupano della programmazione e gestione di programmi complessi; anche in quest'ultimo caso è stata, comunque, rappresentata la necessità di un sostegno di expertise esterne lungo tutto il ciclo di vita della programmazione e gestione delle Strategie e di un'attività di capacitazione amministrativa.

In fase di costruzione delle SUS, ben quattro coalizioni hanno dovuto far ricorso al supporto di consulenti esterni ed altre due avrebbero voluto dotarsi di expertise esterne ma non sono riuscite a conferire incarichi di consulenza per mancanza di risorse finanziarie. Tre AU non hanno manifestato alcuna necessità di supporto esterno in fase di costruzione della propria Agenda riconoscendo, comunque, che tale modus operandi ha di fatto rallentato il processo di programmazione delle Strategie locali.

È degno di nota rappresentare, inoltre, come nel corso delle interviste sia emersa l'assenza di coordinamento tra i diversi rami delle amministrazioni comunali nella fase di programmazione; nello specifico, laddove l'Autorità Urbana sia riuscita ad instaurare una forma di dialogo permanente, questa prassi si è consolidata soltanto con l'area affari generali – per la produzione degli atti amministrativi – e con gli Uffici Tecnici comunali. Nessuna forma di collaborazione amministrativa degna di nota si rileva, invece, in riferimento agli altri rami delle amministrazioni locali coinvolti dalla programmazione degli ambiti di policy ricadenti nelle SUS e/o in altre programmazioni locali.

I nove Referenti Tecnici hanno dichiarato che il supporto metodologico centralizzato fornito in fase di programmazione delle SUS da parte dell'AdG del PO FESR sia stato adeguato ma non tempestivo poiché le AU necessitavano sin da subito anche di un supporto "territorializzato". Quest'ultimo è stato fornito dall'AdG del PO FESR sotto forma di Assistenza Tecnica in loco soltanto a partire dal secondo semestre 2019 ed ha

37 Decisione C(2017)8672 dell'11 dicembre 2017.

permesso alle AU di superare le diverse criticità che le stesse si trovano ad affrontare sia in seno alla coalizione di riferimento – per le Agende composte da più Comuni – sia nei confronti dei CdR e del DRP. In quest'ultimo caso l'Assistenza ha permesso e permette tutt'ora di superare le criticità denotate dal complesso modello di governance designato per la selezione delle operazioni, come descritto nei successivi paragrafi 4.3 e 4.4, svolgendo per l'appunto il ruolo di facilitatore del processo.

Ultimo tema, ma non per importanza, trattato nel corso delle interviste con i Referenti delle Agende è stato volto ad indagare il ruolo assunto dal partenariato locale nella costruzione delle SUS. I Referenti di ben sette Strategie hanno rappresentato che le SUS non sono state frutto di una “costruzione partecipata” poiché i momenti partenariali sono stati insufficienti. I restanti due Referenti hanno, invece, dichiarato di avere attivato diversi momenti di confronto partenariale per la costruzione della propria SUS poiché le Autorità Urbane hanno sin da subito ravvisato la necessità di confrontarsi con il sistema socio – economico e istituzionale locale alla luce delle diverse programmazioni loro dedicate da porre in essere e delle relative progettualità.

Nel corso dell'intervista con l'AdG del PO FESR, la stessa, nel ripercorrere il percorso di co – pianificazione che ha visto coinvolte l'AdG unitamente alle AU, ha rappresentato che un'assistenza alla programmazione e gestione “territorializzata” fornita sin da subito avrebbe permesso una costruzione maggiormente efficiente delle Strategie rispetto a quanto fatto registrare con il solo supporto centralizzato.

Proseguendo nell'analisi del monitoraggio delle procedure di approvazione descritta nella tabella 4.2, si rileva che la maggior parte delle Strategie, otto SUS su nove, seppur non compiute programmaticamente, sono state approvate tra dicembre 2017 e dicembre 2018. Solamente la SUS di Palermo fa registrare un'approvazione abbastanza recente e, pertanto, una programmazione locale eccessivamente lunga. Nello specifico, nel corso dell'intervista con il Referente Tecnico dell'Agenda Urbana di Palermo/Bagheria, lo stesso ha dichiarato che, oltre alle evidenze precedentemente trattate circa i fabbisogni del programmatore locale, la redazione della SUS abbia fatto registrare tempi troppo lunghi poiché si è proceduto nell'attività di co-pianificazione con l'AdG per approssimazioni successive senza un quadro di riferimento chiaro circa tempi e principali output del processo.

Tale criticità è stata, comunque, rappresentata con diverse sfumature di intensità da pressoché tutti i Referenti Tecnici.

La “capacità di programmazione locale” delle nove AU (*Quesito valutativo 4*) è diversificata al suo interno, come dimostrato dall'analisi degli atti amministrativi di approvazione delle Strategie e confermato nel corso delle interviste. È opportuno, comunque, che le Autorità Urbane per la programmazione e gestione delle policy urbane del ciclo 2014/2020 siano supportate, sin da subito, da un'assistenza in loco alla programmazione e gestione delle Strategie e parallelamente da un'attività di capacitazione amministrativa per il personale interno all'amministrazione che opera in seno alle AU. La lezione appresa dal ciclo 2014-2020, come dichiarato in sede di intervista sia dalle AU sia dall'AdG del PO FESR, ha dimostrato che il solo supporto metodologico “centralizzato” non è stato sufficiente ai fini della costruzione, in tempi adeguati, di Strategie rispondenti ai requisiti minimi richiesti.

Infine, appare rilevante evidenziare il ruolo svolto dal componente designato dall'AdG del PO FSE in seno alle attività proprie della Commissione Interdipartimentale; lo stesso ha approvato:

- le SUS di Catania/Acireale, Agrigento, Siracusa e Ragusa/Modica le cui evidenze circa l'approccio multi fondo FESR/FSE (tab. 3.2), di cui al paragrafo 3.2, ci restituiscono delle Strategie mono fondo FESR con la presenza degli elementi minimi di una programmazione locale multi fondo; le quattro

SUS sono state approvate tra dicembre 2017 e dicembre 2018 e mostrano una pressoché adeguata rappresentazione dei fabbisogni e delle azioni FSE da attivare³⁸.

- le SUS di Palermo/Bagheria, Messina, Caltanissetta/Enna, Gela/Vittoria e Sicilia Occidentale, le quali, invece, come rappresentato in tabella 3.2, hanno ottenuto un giudizio negativo circa la presenza dei contenuti minimi di una programmazione multi fondo FESR/FSE.

Nel corso dell'intervista con l'AdG del PO FSE, sul punto in questione non sono emersi elementi di analisi aggiuntivi al quadro di evidenze tratte dagli atti/documenti esaminati circa l'approccio multi fondo FESR/FSE presenti nel Rapporto.

In sintesi, l'AdG del PO FSE, in sede di Commissione Interdipartimentale, ha approvato le cinque Strategie mono fondo FESR con la presenza esclusivamente di un Piano finanziario FSE in diversi casi aggregato per Obiettivo Specifico e/o per Asse, ma prive di un chiaro riferimento dei fabbisogni a cui dare una risposta con le Azioni del FSE.

4.3. Analisi della funzione delegata di selezione delle operazioni alle Autorità Urbane

Dalla lettura degli step logico procedurali³⁹ di co-pianificazione emerge in primo luogo che l'AdG aveva deciso, già in fase di predisposizione del Programma Operativo, di scindere in due macro-fasi il processo di programmazione delle SUS, una dedicata all'elaborazione e approvazione delle Strategie e una successiva dedicata alla selezione delle operazioni.

Tale ripartizione corrisponde anche a quanto emerso nell'analisi condotta nel paragrafo 3.3 sulla compiutezza delle SUS e rappresenta, in buona misura, una specificità della Sicilia che non trova riscontro nella maggior parte delle Regioni italiane (tab. 3.4) nella misura in cui in Sicilia anche l'individuazione delle operazioni è avvenuta in fase di selezione delle stesse e non in fase di redazione delle Strategie.

Si precisa che il percorso procedurale delineato nel presente paragrafo non riguarda l'AdG del PO FSE la quale ha iniziato a definire le modalità di programmazione e attuazione delle operazioni delle SUS a valere sulle risorse del FSE soltanto a partire dal mese di luglio 2020. Nello specifico, nel corso dell'intervista è stato rappresentato che l'attuale Direttore Generale, non appena insediatosi, ha affrontato la questione ed ha inviato una nota nel mese di luglio alle nove Autorità Urbane corredata della documentazione necessaria per il conferimento della delega piena di funzioni da parte dell'AdG.

Allo stadio attuale soltanto tre AU hanno presentato la documentazione richiesta in maniera esaustiva e potranno, pertanto, essere riconosciute quali Organismi Intermedi. Le altre AU hanno presentato la

³⁸ Nel paragrafo 4.3 analizzeremo lo stato di attivazione delle procedure FSE contenute nelle SUS.

³⁹ Di seguito gli step logico procedurali:

1. Le funzioni delegate all'Autorità Urbana saranno oggetto di apposita convenzione o di altro accordo.
2. L'AdG, di concerto con le Autorità Urbane, redige i criteri di selezione delle operazioni.
3. Il Comitato di Sorveglianza (CdS) approva la metodologia ed i criteri di selezione delle operazioni.
4. L'Autorità Urbana seleziona le singole operazioni, sulla base della strategia SUS selezionata e dei criteri di selezione delle operazioni approvati in sede di Comitato di Sorveglianza (CdS).
5. L'AdG effettua la verifica la coerenza dell'operazione con la strategia SUS.
6. L'AdG effettua la verifica finale delle operazioni che comprenderà, tra le altre:
 - la coerenza tra gli obiettivi del PO e le priorità/azioni espresse dalle città;
 - la fattibilità tecnica del complesso di operazioni proposte, espressa dall'avanzamento progettuale e dai cronoprogrammi di attuazione;
 - la sostenibilità ambientale dell'AU (art.8 Reg. gen.).

documentazione per la delega di funzioni incompleta o non hanno ancora presentato alcuna documentazione. L'AdG, inoltre, consapevole della tardiva tempistica con la quale la stessa ha comunicato i propri intendimenti procedurali alle AU, ravvisa la possibilità che, al fine di mettere in salvaguardia le risorse del FSE dedicate alle Agende Urbane, si possa/debba far ricorso al Piano di Azione e Coesione (Programma Operativo Complementare) 2014/2020.

In sintesi, la lettura incrociata delle evidenze sull'approccio multi fondo nella costruzione delle SUS (cfr. par. 3.2) e sul percorso per il conferimento della delega di funzioni alle Autorità Urbane denota l'assenza di coordinamento ed integrazione tra i due fondi che si è manifestata in Strategie eminentemente mono fondo FESR ed in procedure per il conferimento della delega di funzioni alle AU contenutisticamente diverse (delega minima di funzioni per il FESR e delega piena per il FSE) e temporalmente sfasate con gli atti convenzionali stipulati in buona misura nel corso del 2019 per il FESR (cfr. tab. 4.3) e non ancora perfezionati con nessuna Autorità Urbana per il FSE.

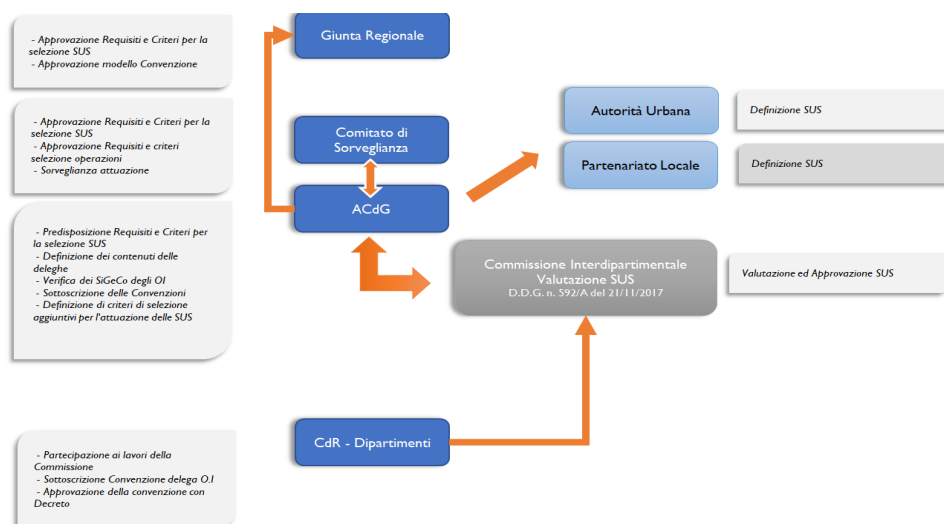
Proseguendo nell'analisi, l'AdG del PO FESR esaurita la prima macro-fase con l'approvazione da parte del Comitato Interdipartimentale delle SUS, passando alla seconda macro-fase ha adottato una DGR per ciascuna Strategia insieme all'approvazione dell'esito positivo delle verifiche preliminari⁴⁰ sulle capacità e competenze dell'Organismo Intermedio (OI) e dello schema di Convenzione⁴¹, ossia dell'atto formale che conferisce la delega di funzioni.

Alla sottoscrizione della Convenzione sono seguiti i Decreti di approvazione da parte di ciascuno dei Dirigenti Generali dei Dipartimenti responsabili delle Azioni del Programma attivate dall'AU.

La figura 4.1 illustra il modello di governance del processo espletato dalla definizione ed approvazione della SUS fino alla sottoscrizione della Convenzione.

In tabella 4.3 sono riepilogati i passaggi istruttori che si sono succeduti dalla approvazione della SUS, fino alla sottoscrizione della Convenzione e della relativa tempistica di adozione.

Figura 4.1: Governance del processo di sottoscrizione della Convenzione



⁴⁰ Non è chiaro il senso della definizione di “preliminare” delle verifiche condotte che non possono non essere “esaustive e definitive” ai fini della delega di funzioni.

⁴¹ Le funzioni delegate all'Autorità Urbana sono divenute oggetto di convenzione, il cui schema è stato preliminarmente approvato con DGR.

Tabella 4.3: Approvazione delle SUS e sottoscrizione delle Convenzioni

AU	Data Approvazione in Comitato Interdipartimentale	Sottoscrizione della convenzione tra AdG ed Autorità Urbana	Nota DRP avvenuta sottoscrizione Convenzione ⁴²
Messina	05/12/2017	Schema di convenzione approvato con DGR n.125 del 25.03.2019 – Convenzione sottoscritta	15/05/2019
Siracusa	20/12/2017	Schema di convenzione approvato con DGR n. 17 del 3.01.2019 – Convenzione sottoscritta	20/03/2019
Gela - Vittoria	20/12/2017	Schema di convenzione approvato con DGR n. 18 del 3.01.2019 – Convenzione sottoscritta	20/03/2019
Sicilia occidentale	28/03/2018	Schema di convenzione approvato con DGR n. 41 del 29.01.2019 –	20/03/2019
Ragusa - Modica	08/06/2018	Schema di convenzione approvato con DGR n. 40 del 29.01.2019 – Convenzione sottoscritta	8/3/2019
Enna - Caltanissetta	19/10/2018	Schema di convenzione approvato con DGR n. 64 del 26.02.2019 – Convenzione sottoscritta	12/06/2019
Agrigento	20/12/2018	Schema di convenzione approvato con DGR n. 303 del 04.09.2019 –	20/11/2019
Catania - Acireale	20/12/2018	Schema di convenzione approvato con DGR n. 219 del 10.06.2019 – Convenzione sottoscritta	29/08/2019
Palermo - Bagheria	30/05/2019	Schema di convenzione approvato con DGR n. 335 del 26.09.2019	21/1/2020

Dalla lettura incrociata del modello di governance (fig. 4.1) e della tabella 4.3 emergono le seguenti considerazioni:

- le AU di Messina, Siracusa e Gela Vittoria, hanno ottenuto l'approvazione delle Strategie tra maggio e dicembre 2017 e hanno sottoscritto la Convenzione circa un anno e mezzo dopo l'approvazione delle stesse; pertanto, queste AU, non essendo soggetti delegati alla selezione delle operazioni, non hanno potuto espletare le suddette funzioni sino al primo semestre del 2019.
- l'AU della Sicilia Occidentale (Marsala - Trapani - Erice - Castelvetro - Mazara) ha sottoscritto la Convenzione un anno dopo l'approvazione della Strategia, ovvero nel marzo 2019.
- le restanti AU fanno registrare tempi medi dall'approvazione delle Strategie alla sottoscrizione delle Convenzioni pari a circa 9 mesi.

Tutte le Convenzioni sono state sottoscritte nel corso del 2019 – ad eccezione dell'AU di Palermo/ Bagheria che ha visto la chiusura della prima macro-fase con l'approvazione della propria SUS soltanto nel maggio 2019 – e l'arco temporale intercorso tra l'approvazione delle SUS e la stipula delle Convenzioni si attesta in un range compreso tra 8 e 17 mesi.

In estrema sintesi, dall'analisi effettuata emergono numerose criticità di seguito brevemente sistematizzate:

- significativa dilatazione dei tempi tra l'approvazione delle SUS e la sottoscrizione delle Convenzioni;

⁴² Le modalità di sottoscrizione della Convenzione, in formato digitale, non consentono di individuare una data univoca di sottoscrizione per ciascuna di esse. Si è quindi optato per assumere, quale data di riferimento del completamento del percorso della sottoscrizione delle Convenzioni, la data della Comunicazione del DRP all'OI avente come oggetto la comunicazione del perfezionamento del percorso di sottoscrizione.

- notevole ritardo nella concezione e perfezionamento degli atti convenzionali ed il contestuale conferimento della delega di funzioni che è avvenuto soltanto tra marzo 2019 e gennaio 2020;
- conseguente impossibilità per le AU/OI di espletare la funzione delegata prima del marzo 2019;
- mancato completamento della fase di programmazione delle SUS nel 2019.

La rilevanza di tali criticità ha richiesto un approfondimento ad hoc da parte del valutatore espletato nelle interviste all'AdG del PO FESR ed ai Referenti Tecnici delle AU; le risultanze sono di seguito brevemente restituite. Nel corso delle interviste alle AU è stato chiesto ai Referenti di rappresentare, tra le altre, le criticità rilevate dagli stessi in riferimento allo step procedurale di formalizzazione e conferimento della delega di funzioni.

La criticità maggiormente percepita dagli attori locali è riconducibile alla:

“lentezza procedurale da parte dell’attore regionale, spesso non pronto e non in grado di fornire indicazioni chiare e tempestive circa la documentazione necessaria per il conferimento delle delega di funzioni; tale modus operandi, unitamente, in taluni casi, all’assenza di un’assistenza in loco, che avrebbe permesso l’instaurarsi di un dialogo maggiormente operativo tra Regione ed AU, ha di fatto dilatato i tempi necessari al conferimento della delega di funzioni”.

Di contro, nel corso dell'intervista all'AdG del PO FESR la stessa, unitamente ad una generica affermazione circa un non tempestivo avvio da parte dell'Autorità di Gestione dell'iter procedurale per il conferimento della delega di funzioni, ha rilevato le seguenti ulteriori criticità del processo:

- i cicli politico elettorali hanno determinato, per alcune Autorità Urbane, dei ritardi nella produzione della documentazione per il conferimento della delega di funzioni prevedendo la procedura che diversi atti dovessero essere sottoposti alla firma del Sindaco e, in alcuni casi, anche dei Consigli comunali;
- l'iter regionale per l'approvazione delle Convenzioni ed il conferimento della delega prevedeva che ciascun CdR, in qualità di soggetto delegante, dovesse approvare con proprio Decreto ogni singola Convenzione. Tale modus operandi ha richiesto alcuni mesi per il perfezionamento da parte dei CdR delle Convenzioni.

In sintesi, la non tempestiva attivazione da parte dell'AdG delle procedure per il conferimento della delega di funzioni alle AU unitamente al complesso meccanismo di governance della macchina amministrativa regionale per l'approvazione di ciascun atto convenzionale – ciascun CdR è il soggetto delegante - e ai cicli politici elettorali di alcune amministrazioni coinvolte ha determinato l'eccessiva dilazione dei tempi tra l'approvazione delle SUS e la sottoscrizione delle Convenzioni per il perfezionamento della funzione delegata (l'arco temporale intercorso tra l'approvazione delle SUS e la stipula delle Convenzioni si attesta in un range compreso tra 8 e 17 mesi), penalizzando in misura maggiore le AU che per prime si erano dotate delle Strategie.

Entrando nel merito dei contenuti della delega di funzioni dell'AdG alle AU, relativi alla “Selezione delle operazioni” e disciplinati negli artt. 2 e 5 della Convenzione, si rileva che il riconoscimento della delega ha riguardato soltanto la selezione delle operazioni delle SUS inerenti “opere pubbliche” e “acquisizione di beni e servizi”. A tale riguardo l'Art. 5 al comma 1 “Adempimenti e obblighi dell'Organismo Intermedio” della Convenzione prevede che:

“L'OI è responsabile della selezione delle operazioni coerenti con le azioni declinate nella Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile di cui all'articolo 2, secondo quanto indicato ai successivi commi, conformemente al principio della sana gestione finanziaria, ed altresì, del raggiungimento degli obiettivi della SUS. A tal fine, organizza le proprie strutture, le risorse umane e tecniche, in modo da assicurare lo svolgimento dei compiti

delegati, sulla base delle indicazioni fornite dall'AdG, in conformità con i Regolamenti comunitari e con la pertinente normativa nazionale e in coerenza con gli obiettivi perseguiti nel rispetto di criteri di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa".

I Beneficiari delle Azioni possono essere:

1. il Comune oppure i Comuni interessati dalla SUS;
2. i soggetti terzi diversi dai Comuni.

Con riferimento al primo caso, è bene precisare che i SIGECO degli OI, in ossequio al principio di separazione delle funzioni, sono stati elaborati prevedendo una struttura organizzativa tale per cui sia possibile distinguere le funzioni di gestione da quelle competenti per la selezione delle operazioni.

Di contro, la selezione delle operazioni inerenti gli "aiuti alle imprese"⁴³, prevista nel caso delle SUS di Agrigento, Caltanissetta-Enna, Messina, Palermo, Ragusa-Modica, non è compresa tra le deleghe conferite ai rispettivi OI e, pertanto, la procedura di selezione dedicata è responsabilità dell'AdG che procede alla selezione secondo le modalità adottate per le ordinarie procedure di concessione di aiuti previste dal Programma⁴⁴.

La decisione di non delegare gli aiuti alle Autorità Urbane, non contemplata nel dettato regolamentare, è chiaramente non consentita dall'ADP che, nell'esplicitare le principali differenze tra gli strumenti attuativi ITI e CLLD, sul punto recita quanto segue: *"Si distinguono però per una serie di aspetti, fra cui: ... iii) un ruolo diverso dell'ente pubblico e della delega delle operazioni che, nel caso degli ITI, può contemplare anche la regia regionale (al netto delle operazioni nel campo dello sviluppo urbano sostenibile ex art. 7 punto 2 e 4 del Reg. CE 1301/2013)*⁴⁵.

Nel corso delle interviste ai Referenti Tecnici e all'AdG del PO FESR è emerso che la scelta/decisione di non delegare alle Autorità Urbane la selezione di interventi rientranti nella tipologia degli aiuti alle imprese è stata presa dall'AdG del PO FESR previa consultazione con le Autorità Urbane nel corso di un incontro tenutosi presso il DRP in cui è stata rappresentata alle AU la complessità organizzativo/procedurale per la delega di funzioni sugli aiuti.

Inoltre, sei dei nove Referenti nel corso dell'intervista hanno espresso i seguenti giudizi corredati dal grado di frequenza:

- La decisione di non delegare gli aiuti alle imprese è stata appropriata poiché i territori non sarebbero stati pronti ad organizzarsi per la delega di funzioni di tutte le tipologie di intervento (4 referenti). Si precisa che le tre città metropolitane, nonostante la maggiore esperienza in programmazione e gestione di programmi complessi loro delegati, hanno definito appropriata la soluzione di non delegare alle AU la selezione di aiuti;
- La decisione di non delegare gli aiuti alle imprese non è stata appropriata poiché sarebbe stato opportuno che la macchina amministrativa comunale si fosse organizzata anche per la delega agli aiuti, anche perché l'apprendimento da parte delle AU necessitava di entrambe le leve (2 referenti).

Oltre a quanto già descritto, appare di particolare rilievo, ai fini della disamina dell'ambito della delega del processo di selezione delle operazioni, quanto previsto alle lettere d), e) ed f) dell'articolo 5 comma 3:

"Per quanto concerne la selezione delle operazioni, l'OI:

⁴³ Si tratta delle Azioni 3.3.2 e 3.3.4 del Programma che prevedono la concessione di aiuti alle imprese turistiche.

⁴⁴ Al 30.11.2020 risultano definiti ma non ancora pubblicati, da parte del CdR, gli Avvisi dedicati alle AU per le azioni 3.3.2 e 3.3.4.

⁴⁵ Cfr. ADP Italia, pag. 683.

[...]

d) garantisce che le procedure di selezione siano coerenti con quanto previsto nel Manuale di attuazione del PO FESR 2014 – 2020 per le operazioni relative alla realizzazione di opere pubbliche e/o all'acquisizione di beni e servizi a regia;

e) si impegna ad attenersi, con riferimento alle operazioni attivate anche a regia, al contenuto degli avvisi già pubblicati dall'AdG; e ad ulteriori eventuali indicazioni dalla stessa fornite; con riferimento alle azioni interamente territorializzate, si impegna ad attenersi agli atti di indirizzo che l'AdG, e per essa i singoli CdR, intenderanno adottare, anche inserendo le informazioni essenziali alla successiva fase di attuazione di competenza dell'AdG;

f) si impegna, nel caso in cui la selezione riguardi operazioni valutate positivamente dall'AdG, e per essa i singoli CdR, nell'ambito di procedure a regia e non finanziate per assenza di risorse utili, ad adottare e fare propria la valutazione già effettuata dalla stessa AdG su tali operazioni; [...]".

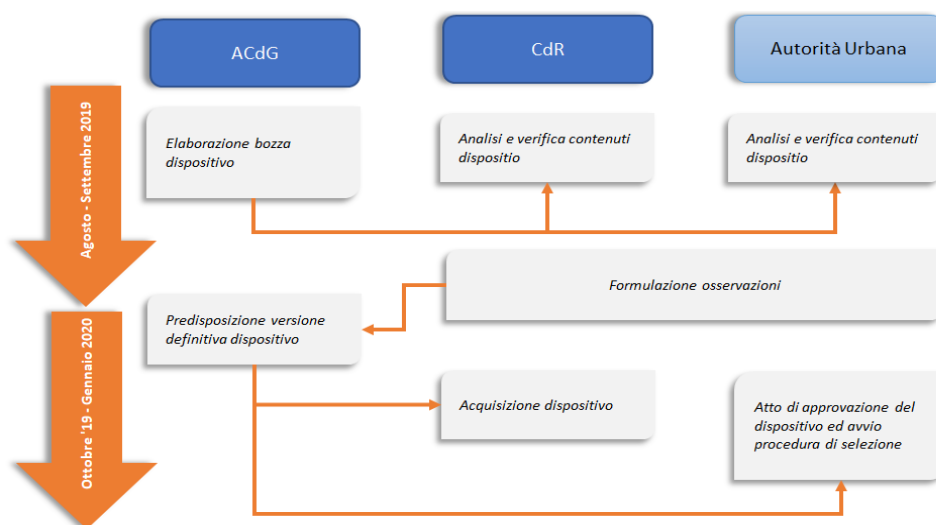
Con riferimento alle operazioni attivate, anche a regia, la previsione della lettera **e)** impone il riferimento ai modelli di Avviso di selezione definiti dall'AdG, ovvero da ciascuno dei CdR responsabili dell'attuazione delle azioni del Programma.

Inoltre, secondo le disposizioni della Convenzione, l'OI procede alla selezione delle operazioni in un momento successivo alla prenotazione delle risorse finanziarie da parte del CdR competente; pertanto, gli adempimenti propedeutici alla pubblicazione dell'Avviso per la selezione fanno riferimento a soggetti diversi dall'OI, generando in tal modo un percorso frammentato ed interdipendente causa di ulteriori rallentamenti nelle procedure.

La delega di funzioni per la selezione delle operazioni da parte delle AU, pertanto, prende avvio dalla bozza di Avviso che l'ADG trasferisce al CdR di competenza per le valutazioni del caso e successivamente viene trasmesso all'AU che avvia la procedura di pubblicazione e conduce la successiva selezione delle operazioni da finanziare.

La figura 4.2 rappresenta il processo attraverso il quale si è proceduto alla definizione del dispositivo in base al quale l'OI procederà alla selezione delle operazioni.

Figura 4.2 – Definizione delle procedure per la selezione delle operazioni



Questo processo non trova una sua precisa collocazione nel contesto delle disposizioni in materia di implementazione delle SUS, ma piuttosto rimanda ad una prassi adottata dal Dipartimento Programmazione finalizzata a assicurare uniformità nei processi di selezione e condivisione delle procedure con gli attori del sistema. In conclusione, possono quindi individuarsi sei step fondamentali attraverso i quali rappresentare tale processo:

1. Trasmissione avviso al CdR da parte del DRP;
2. Trasmissione avviso al DRP da parte del CdR;
3. Trasmissione avviso all'AU da parte del DRP;
4. Trasmissione a CdR da parte dell'AU della versione definitiva dell'Avviso in uno con la richiesta di prenotazione delle somme relative alla dotazione finanziaria dello stesso;
5. Pubblicazione Avviso da parte dell'AU;
6. Selezione/Individuazione della/e operazione/i da parte dell'AU.

L'evidenza di cui alla lettera e) dell'articolo 5 comma 3 della Convenzione circa la prescrizione ad attenersi ai modelli di Avviso definiti dall'AdG, tradottasi operativamente nella complessità procedurale di cui alla figura 4.2, ha determinato di fatto una limitazione della delega e del relativo principio guida di livello sovra ordinato (capitolo 2), ovvero ha determinato la limitazione dell'*"l'ampia autonomia delle Autorità Urbane nella definizione dei fabbisogni e individuazione degli interventi"* (Quesito Valutativo n. 6).

Nel corso delle interviste ai Referenti Tecnici è stato chiesto di esprimere un giudizio sul percorso di definizione degli Avvisi Pubblici per la selezione delle operazioni fatto loro intraprendere dall'AdG del PO FESR, corredandolo se possibile di dati empirici. A tale richiesta tutti e nove i Referenti hanno risposto in termini critici, come di seguito rappresentato:

- Il percorso di selezione delle operazioni si è rivelato penalizzante per le AU poiché le stesse non l'hanno potuto condividere a priori e poiché è stato costruito ricorrendo a procedure non efficaci (farraginose) e non efficienti (tempi troppo lunghi) (5 referenti);
- I tentativi di intervenire sui modelli di Avviso da parte delle AU non sono stati quasi mai accolti facendo registrare, pertanto, una resistenza da parte dei CdR/DRP, connessa ad una applicazione poco flessibile delle norme di riferimento (intese in senso lato) che non ha permesso o ha permesso solo parzialmente e tardivamente di finalizzare gli Avvisi sulla base delle singole specificità territoriali (5 referenti);
- In riferimento all'implementazione della fase di selezione, sono stati proposti modelli relativi ad Avvisi Pubblici competitivi/selettivi. In realtà, le SUS contenevano già il numero di interventi da realizzare e le aggregazioni si erano nel frattempo dotate del riparto per singola città. Pertanto, sarebbe stato sufficiente, nella maggior parte dei casi, che l'AU comunicasse l'invito ai beneficiari per la presentazione dei progetti che poi sarebbero stati valutati in riferimento all'ottenimento del punteggio soglia di qualità progettuale (procedura negoziale/chiamata a progetti) (3 referenti).

La complessità procedurale ha avuto risvolti rilevanti, oltre che in termini di efficacia della delega, anche in termini di efficienza della stessa in quanto alla data del 30.11.2020, pur essendosi quasi concluso il processo selezione delle operazioni da parte delle AU (primi 6 step sovra indicati) avviato a partire dai mesi di luglio-agosto 2019 e che ha riguardato quasi l'importo complessivo in dotazione, non si registrano ancora

operazioni selezionate da parte delle AU che siano state decretate finanziariamente da parte dei competenti Cdr, con ciò rendendo ancora non avviata la fase di attuazione delle Strategie.

Pertanto, seppur ancora non del tutto conclusa la fase di selezione delle operazioni delegata agli OI i cui esiti sono oggetto di approfondimento nel successivo paragrafo del rapporto, il previsto effetto giuridico di trasferimento dei compiti indicati nell'atto normativo quale livello minimo di attribuzione delegata si è verificato fino al livello di sottoscrizione della Convenzione, mentre, nelle fasi successive alla sottoscrizione della stessa, le modalità avviate nel procedimento di definizione e pubblicazione dell'Avviso di selezione delle operazioni hanno avuto un impatto in termini limitativi degli effetti giuridici che la norma dell'ordinamento ricollegava al procedimento stesso.

Quest'ultima considerazione deriva dalla disamina delle previsioni delle norme sulla delega rispetto ai compiti che l'AdG e i Cdr si sono riservati nell'ambito del procedimento di selezione delle operazioni. In dettaglio:

- il ruolo assegnato all'AdG in caso di delega è di responsabile della designazione⁴⁶ dell'OI, infatti l'articolo 7, paragrafo 5, del Regolamento (UE) n. 1301/2013 (FESR), in modo più puntuale rispetto al Regolamento (UE) n. 1303/2013, stabilisce che: "L'autorità di gestione determina, di concerto con le autorità urbane, la portata dei compiti, che dovranno essere svolti dalle autorità urbane, relativi alla gestione di azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile. L'autorità di gestione dovrà formalizzare la decisione per iscritto. L'autorità di gestione può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione." Pertanto, il ruolo assegnato all'AdG riguarda la determinazione condivisa della portata dei compiti delegati, la formalizzazione della delega e la riserva del diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni.
- il paragrafo 2.2. (Conferimento dei poteri alle autorità urbane) delle Linee guida della CE per gli Stati membri sullo sviluppo urbano sostenibile integrato, in attuazione dell'art. 7 del regolamento FESR, richiede che siano in atto procedure adeguate relative alle funzioni delegate a livello di autorità urbane, nonché procedure adeguate a livello di AdG per vigilare sull'efficacia delle funzioni delegate alle autorità urbane. Dunque, il ruolo assegnato all'AdG riguarda il compito di vigilare sull'efficacia delle funzioni delegate alle Autorità Urbane.
- rispetto ai compiti descritti nelle fonti normative europee attinenti la determinazione dei contenuti e la successiva vigilanza dell'espletamento dei compiti di selezione delle operazioni, nella Convenzione (art. 5) è stato aggiunto l'obbligo delle AU di "assicurare lo svolgimento dei compiti delegati, sulla base delle indicazioni fornite dall'AdG" e di "attenersi, con riferimento alle operazioni attivate anche a regia, al contenuto degli avvisi già pubblicati dall'AdG; e ad ulteriori eventuali indicazioni dalla stessa fornite; con riferimento alle azioni interamente territorializzate, si impegna ad attenersi agli atti di indirizzo che l'AdG, e per essa i singoli CdR".
- infine, con il DDG 122 del 9 aprile 2019 "Documento per la selezione delle operazioni da parte delle Autorità Urbane – Organismi Intermedi", si propone un analogo percorso concertativo anche per gli eventuali elementi aggiuntivi per la selezione delle operazioni, disponendo che "Laddove l'Autorità Urbana ne ravvisi l'utilità e la pertinenza nella valutazione delle Operazioni, di concerto con l'Autorità di Gestione, essa potrà avvalersi dell'applicazione di criteri di selezione "aggiuntivi", da selezionare

⁴⁶ L'art 123 paragrafo 6 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che "Lo Stato membro può designare uno o più organismi intermedi per lo svolgimento di determinati compiti dell'autorità di gestione o di certificazione sotto la responsabilità di detta autorità. I relativi accordi tra l'autorità di gestione o di certificazione e gli organismi intermedi sono registrati formalmente per iscritto".

tra quelli previsti nell'ambito della batteria definita della DGR n. 274/2016, Allegato "A" Schede per Azione degli Orientamenti per la selezione di Operazioni operate dalle Autorità Urbane".

In sintesi: i) l'imposizione dei modelli di Avviso definiti dall'AdG (lettera e) dell'articolo 5 comma 3 della Convenzione); ii) la complessità procedurale per l'attivazione dei criteri di selezione aggiuntivi delle SUS (DDG 122 del 9 aprile 2019); iii) la difficoltà rappresentata da alcuni Referenti Tecnici delle AU, di modificare gli Avvisi al fine di "territorializzarli", ha di fatto condotto all'emanazione di Avvisi Pubblici da parte delle nove Agende Urbane pressoché identici agli Avvisi a regia regionale e, pertanto, identici tra ciascuna Autorità Urbana. La delega di funzioni si è, pertanto, tradotta in una procedura in buona misura assimilabile all'emanazione di Avvisi Pubblici a regia regionale con risorse dedicate alle 18 città, così come emerso anche in sede di focus group con i CdR (*Quesito Valutativo n. 9*).

A livello normativo i compiti riservati all'AdG con riferimento alle funzioni delegate, hanno natura prevalentemente di vigilanza, salva la determinazione dei contenuti della delega.

Rispetto al dettato normativo, l'AdG, dunque, può esercitare le funzioni previste dalle lettere e) ed f) dell'art. 5 comma 3 della Convenzione, relative *"al contenuto degli avvisi già pubblicati dall'AdG e ad ulteriori eventuali indicazioni"*, mediante l'istruttoria collegata all'invio della bozza di avviso, l'istruttoria sul contenuto degli avvisi e attraverso l'invio di ulteriori indicazioni fornite dall'AdG.

Inoltre, la disposizione della Convenzione di cui all'art. 5 lett. f, in precedenza richiamata, può ulteriormente determinare l'effetto di guidare l'AU nella selezione ed implementazione delle operazioni con le ovvie conseguenze sulla delega conferita all'OI. In particolare, essa costituisce una disposizione che, in sostanza, crea le condizioni affinché si concretizzi una funzione che si potrebbe definire "sostitutiva" dell'AdG.

In seguito alla pubblicazione degli Avvisi ed alla selezione delle operazioni da parte dell'OI, gli atti della selezione sono stati trasmessi ai CdR che provvede ad approvare le graduatorie ed a concedere i finanziamenti alle singole operazioni ammesse a finanziamento. In particolare, sotto quest'ultimo profilo, emerge che, quanto disposto all'Art. 7 par. 5 del Reg. 1301/2013 (*"L'autorità di gestione può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione"*), è stato tradotto in un processo che potrebbe determinare il coinvolgimento diretto del CdR con possibili conseguenze sotto il profilo dell'efficacia ed efficienza del processo (cfr. par. 4.4).

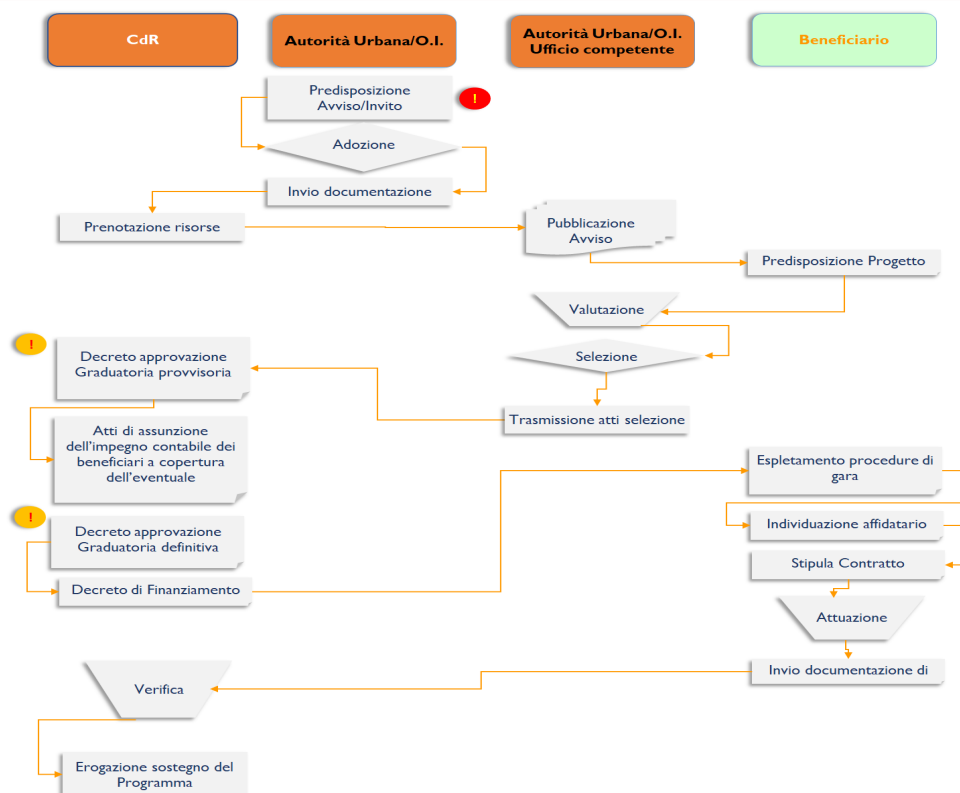
Tenuto conto dello stato di attuazione delle SUS, giunto come visto alla selezione da parte delle AU di quasi tutte le operazioni relative a tutti gli OT e azioni coinvolte, questo aspetto del percorso procedurale sarà oggetto di un successivo approfondimento nel contesto del paragrafo successivo.

La successiva figura 4.347 rappresenta l'intero ciclo di selezione ed attuazione delle operazioni delle SUS descritto nel presente paragrafo⁴⁸. In essa sono stati messi in evidenza due momenti che, sulla base dell'analisi sin qui svolta, hanno configurato, simbolo , e potrebbero configurare, simbolo , delle criticità nel processo. Questi ultimi sono, pertanto, oggetto di approfondimento nel contesto dell'analisi della selezione delle operazioni delle SUS di cui al paragrafo 4.4.

47 Lo schema è stato costruito in conformità con le procedure definite dagli OI e con quanto alle disposizioni di cui alla nota AdG n° 8855 del 2/7/2019 avente ad oggetto "Agende Urbane (Strumento ITI ex art. 7 Reg. UE 1301/2013) - Circolare Piste di controllo".

48 Si è dato risalto, nello schema, alla individuazione in capo ad un ufficio specifico dell'OI della funzione di selezione delle operazioni – come emerge dai Sistemi di Gestione e Controllo adottati dalle AU.

Figura 4.3: Procedura selezione e attuazione operazione - elementi essenziali



Per il profilo dell'efficacia emerge che, quanto disposto all'Art. 7 par. 5 del Reg. 1301/2013 ("L'autorità di gestione può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione"), è stato tradotto in un processo che potrebbe determinare il coinvolgimento diretto del CdR con possibili conseguenze in merito agli esiti della selezione delle operazioni (cfr. par. 4.4).

Quindi, a livello negoziale e attuativo, i compiti riservati all'AdG e ai CdR riferiti alle funzioni delegate superano la natura prevalente di vigilanza ed introducono azioni più conducenti nell'espletamento dei compiti di selezione delle operazioni. Questa attività prevista nell'atto negoziale ha prodotto l'effetto giuridico di una limitazione di efficacia e di efficienza nel procedimento di spostamento dei compiti indicati nell'atto normativo (livello minimo di attribuzione delegata) che si era verificato fino al livello di sottoscrizione della convenzione (*Quesito Valutativo 7*).

Per il profilo dell'efficienza, il parametro valutativo va legato al significato giuridico da attribuire al buon andamento di cui all'art. 97, comma 1 della Costituzione. La procedura in esame va guardata in riferimento al raggiungimento di un determinato scopo, all'affermazione di un approccio funzionale dell'agire amministrativo, all'assunzione di compiti fondati sul dinamico ed inclusivo confronto di tutti i fattori di emersione del paradigma organizzativo incentrato sull'effettività, ossia sulla necessaria funzionalità in concreto.

Ne deriva che la traduzione della delega normativa nell'atto convenzionale osservata insieme ai procedimenti istruttori conseguenti, alle funzioni, anche finanziarie, suddivise tra diversi centri di responsabilità della Regione, ha avuto un impatto rilevante certamente sul celere raggiungimento dello scopo determinato dall'agire amministrativo come definito dall'ADP (ADP pag. 699) e sulla responsabilizzazione delle AU rispetto ai compiti delegati (*Quesito Valutativo n. 6*).

La valutazione dell'efficienza del percorso di devoluzione deve tenere conto anche della reale percezione da parte dei destinatari della delega dell'effetto del procedimento di contraddittorio esogeno ed endogeno interno alla Regione e nei rapporti con le AU. Fermo restando che non è possibile accertare, su basi di sola speculazione giuridica, la portata concreta dell'eventuale condizionamento che può intervenire rispetto alla implementazione delle Strategie, è necessario rilevarne il potenziale rischio. Pertanto, è stato opportuno osservare e analizzare i dati di monitoraggio procedurale della selezione delle operazioni da parte delle AU (cfr. par. 4.4) nonché gli esiti dell'indagine diretta presso le AU (Interviste dedicate) e l'AdG del PO FESR.

Oltre a quanto già rappresentato nel corso dell'esposizione del presente paragrafo, di seguito si riportano le risposte fornite dai Referenti Tecnici invitati ad esprimersi sui principali colli di bottiglia che gli stessi hanno ravvisato in riferimento alla funzione delegata della selezione delle operazioni:

- “Ci si auspica che i CdR, ricevute le graduatorie provvisorie, non entrino nel merito delle procedure di selezione svolte dai territori”;
- “Alcuni Avvisi, per i quali era stato inserito dai CdR quale livello di progettazione minimo di accesso <il definitivo>, giunti alla graduatoria provvisoria hanno visto la richiesta da parte degli stessi CdR, ai fini dell'emissione del decreto di finanziamento, del progetto esecutivo pur risultando tale fattispecie procedimentale non in linea con quanto rappresentato nel Manuale di attuazione del POR FESR 2014/2020⁴⁹”;
- “Sarebbe stata opportuna una maggiore autonomia da parte delle AU nell'espletamento della funzione delegata”.

Infine, nel corso dell'intervista con l'AdG del PO FESR e nel corso del focus group con i CdR, è stata dagli stessi attori regionali ripercorsa ed analizzata la concezione ed implementazione della funzione delegata ed è stato rappresentato che:

“L'esperienza siciliana porta a ritenere che la delega minima di funzioni difficilmente risulta, dal punto di vista procedimentale, praticabile a meno di ingerenze da parte dei CdR/DRP; l'eccessivo controllo dell'amministrazione regionale in riferimento alla selezione delle operazioni è dipeso principalmente dal fatto che i Decreti di approvazione delle graduatorie definitive, i Decreti di finanziamento, la gestione delle operazioni ed i controlli rimangono in capo ai singoli CdR regionali”.

In termini di adeguatezza del modello procedurale di delega di funzioni da AdG ad AU è, consigliabile, anche ai fini del raggiungimento dello scopo di responsabilizzazione e strutturazione delle capacità delle AU che possano costituire un'esperienza di contesto utile per la valutazione della capacità degli OI territoriali, per i prossimi cicli di programmazione, approfondire la definizione di un modello che riservi tout court all'AdG prevalentemente funzioni di vigilanza sull'espletamento dei compiti delegati⁵⁰ (Quesito Valutativo 7).

49 Cfr. paragrafo 5.8.1 del Manuale per l'attuazione del POR FESR 2014/2020 approvato con DDG n. 538/A5 – DRP del 15/09/2020.

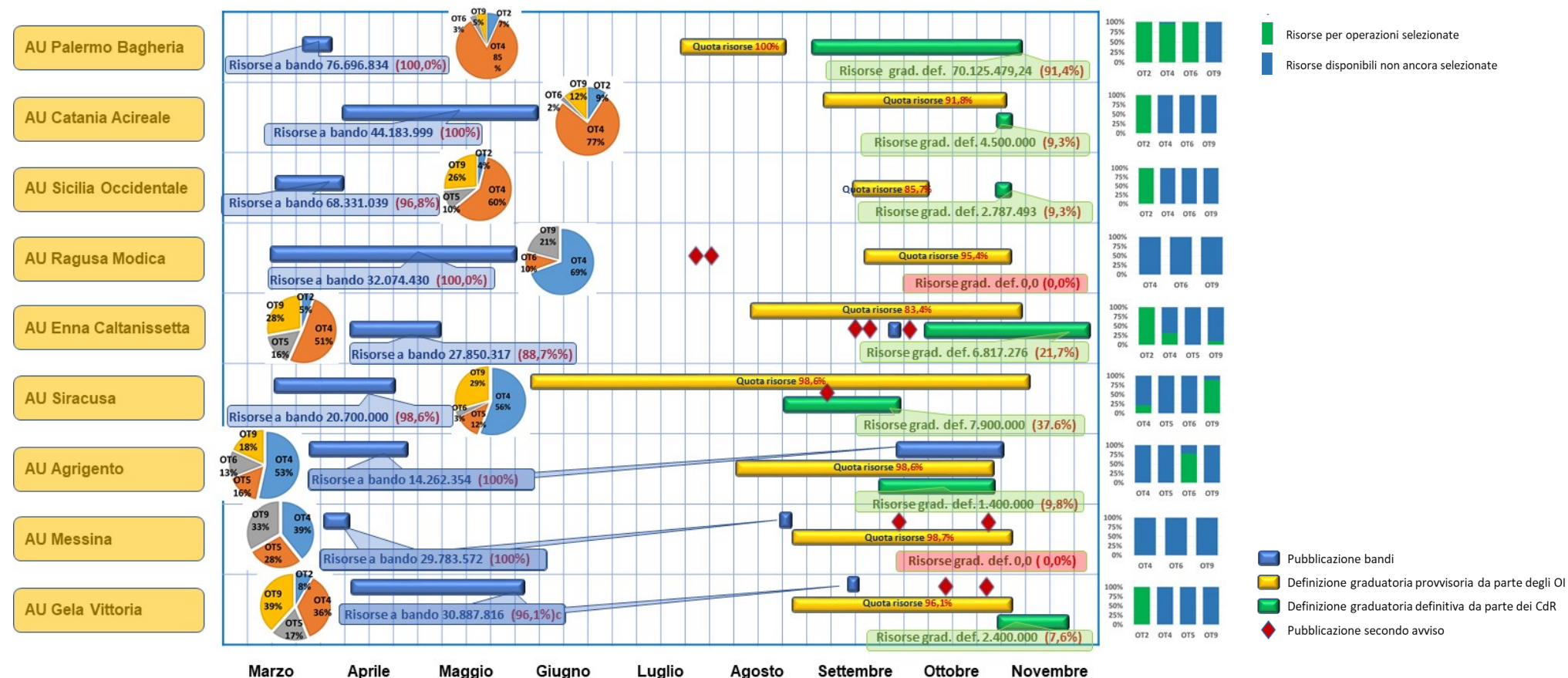
50 Una soluzione nel senso indicato sembrerebbe più rispondente anche al tenore dell'ALLEGATO II – SUGGERIMENTI PER UN MODELLO DI REGISTRAZIONE PER ISCRITTO DEGLI ACCORDI TRA L'AUTORITÀ DI GESTIONE E L'AUTORITÀ URBANA delle Linee Guida della Commissione.

4.4. La selezione delle operazioni delle SUS

Il capitolo si chiude con l'analisi del processo di selezione delle operazioni condotta attraverso la lettura incrociata del monitoraggio procedurale e finanziario alla data del 30.11.2020 e delle riflessioni emerse nel corso delle interviste alle AU e del focus group con i CdR.

La successiva figura (fig. 4.4) rappresenta il dettaglio per singola AU della fase procedurale di pubblicazione degli avvisi e di selezione delle operazioni.

Figura 4.4: Articolazione procedurale e finanziaria di Avvisi e graduatorie per AU, OT e CdR - marzo-novembre 2020



La figura 4.4 schematizza il percorso procedurale delineatosi nel periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 30 novembre 2020, ovvero dal momento in cui gli OI hanno cominciato a pubblicare i primi Avvisi Pubblici fino alla data ultima disponibile dei dati di monitoraggio. In essa troviamo rappresentate le tre fasi principali in cui è suddivisibile questo percorso, ovvero:

- Prima fase, ossia la fase di pubblicazione degli Avvisi Pubblici – da parte di ciascun OI – contrassegnata dalle barre di colore blu;
- Seconda fase, ossia la fase in cui gli OI hanno predisposto le graduatorie provvisorie a valere sugli Avvisi pubblicati e chiusi – contrassegnata dalle barre di colore giallo;
- Terza fase, ossia la fase in cui i CdR hanno condotto l'istruttoria/verifica sulle graduatorie provvisorie inviate dall'OI ed hanno predisposto i Decreti di approvazione delle graduatorie definitive – contrassegnata dalle barre di colore verde.

Per ognuna delle tre fasi è stato riportato anche il corrispettivo dato finanziario (in valore assoluto e/o in quota rispetto alla dotazione complessiva), che nel caso della prima fase (torte) e della terza fase (istogrammi) è distinto anche a livello di obiettivo tematico.

Entrando nel dettaglio quantitativo, in totale le 9 AU hanno pubblicato 97 bandi da metà marzo fino a fine ottobre per un totale di 348.721.457 € pari al 97,5% delle risorse disponibili, passando dall'89% dell'AU di Enna e Caltanissetta fino al 100% di risorse messe a bando da parte delle AU di Palermo e Bagheria, Catania e Acireale, Ragusa e Modica, Agrigento e infine Messina.

In particolare, sono stati pubblicati:

- N. 44 Avvisi Pubblici a valere sull'OT4;
- N. 25 relativi all'OT9;
- N. 10 Avvisi Pubblici a valere sull'OT2;
- N. 10 per Avvisi Pubblici a valere sull'OT5;
- N. 8 Avvisi Pubblici a valere sull'OT 6.

La fase di pubblicazione degli Avvisi da parte degli OI si è concentrata soprattutto nell'arco temporale che va da metà marzo al 31 maggio, quindi in un periodo di circa 2 mesi mezzo, in cui ben 83 bandi, l'86% del totale, sono stati pubblicati. Il restante 14% è stato pubblicato tra giugno e inizio ottobre. Solo 10 bandi (10%) hanno avuto la necessità di un secondo avviso e ciò ha riguardato le AU di Ragusa Modica (2 bandi), Enna Caltanissetta (3 bandi), Siracusa (1 bando), Messina (2 bandi) e infine Gela e Vittoria (2 bandi), tutti pubblicati tra metà luglio e fine ottobre.

Nel corso delle interviste alle AU è emerso che la motivazione alla base della pubblicazione pressoché contestuale della quasi totalità degli Avvisi Pubblici da parte di tutte e nove le Autorità Urbane è dipesa in buona misura dai ritardi nell'espletamento dei passaggi procedurali – contabili da parte dei CdR propedeutici alla pubblicazione degli Avvisi; tali ritardi hanno, di fatto, imposto un "allineamento" a tutte le Autorità Urbane nella pubblicazione contestuale della quasi totalità degli Avvisi Pubblici.

Successivamente alla fase di pubblicazione degli Avvisi, gli OI hanno provveduto a redigere le prime graduatorie provvisorie delle operazioni completando questo step procedurale in un periodo di tempo variabile dai 4 ai 6 mesi dalla data di pubblicazione degli Avvisi. In generale, le risorse complessive assegnate con queste graduatorie provvisorie hanno assorbito sostanzialmente la totalità delle risorse messe a bando, al netto di piccole differenze per effetto del verificarsi di alcune economie.

Infine, a valle della selezione provvisoria delle operazioni, è tuttora in atto la fase di emanazione delle graduatorie definitive da parte dei CdR.

Come è possibile osservare nella figura 4.4, vi sono delle situazioni molto differenziate tra loro. In generale, questa attività è ancora distante dall'essere conclusa e solo per l'AU di Palermo, l'OI più rapido nell'espletare le prime due fasi, si registra un buon avanzamento avendo già definito graduatorie definitive per ben 3 OT sui 4 della loro SUS e con una copertura del 91,4% delle risorse disponibili.

Al secondo posto, ma ben distante dai livelli raggiunti dall'AU di Palermo, possiamo osservare l'AU di Siracusa, la quale può disporre di graduatorie definitive che riguardano il 37,6% delle risorse disponibili e relative in gran parte all'OT9 e in misura minore all'OT4.

L'attività di definizione delle graduatorie definitive da parte dei CdR per le restanti AU segna il passo attestandosi su valori inferiori al 10% delle risorse disponibili e coinvolgendo in parte anche le graduatorie di operazioni afferenti all'OT6 per la parte turistica. In particolare, per le AU di Messina e Ragusa e Modica non si rilevano operazioni selezionate in via definitiva da parte dei CdR.

La tabella successiva riporta la sintesi della terza fase articolata per azioni e CdR, evidenziando l'avanzamento della definizione delle graduatorie definitive e la tempistica rilevata alla data del 30.11.2020.

Tabella 4.4 – Definizione graduatorie definitive per CdR a fine novembre 2020

Azioni CdR	N. Avvisi	Avvisi con graduatoria definitiva	% avvisi con graduatoria definitiva	Media tempo definizione graduatoria definitiva (Mesi)	Media tempo in attesa della graduatoria definitiva (Mesi)	Range tempo in attesa per graduatoria definitiva (Mesi)
2.2.1 2.2.3 ARIT	10	10	100,0%	2,2	/	/
6.8.3 Turismo	2	2	100,0%	1,5	/	1-2
4.1.1, 4.1.3 Energia	15	6	40,0%	3,2	1,5	0-2,5
6.7.1, 6.7.2 BBCC	6	1	16,7%	3	1,3	0-3
4.6.1, 4.6.2, 4.6.3, 4.6.4, 9.4.1 Infrastrutture	38	6	15,8%	1,3	1,6	1-4
5.1.1 Ambiente	6	0	0,0%	/	2	1-4
9.3.1, 9.3.5 Famiglia	13	0	0,0%	/	1,6	1-4
9.3.8 Pian. Strategica	3	0	0,0%	/	2	1-4
5.3.3 Prot. Civile	4	0	0,0%		2	1-2
Totale	97	25	27,5%	2,6	1,6	0-4

In generale, solo per 25 avvisi pari al 27,5% è possibile riscontrare una graduatoria definitiva, tutti concentrati nell'attività di definizione svolta dai CdR ARIT (100%), Turismo (100%), Energia (40%), Beni Culturali (16,7%) e, infine, Infrastrutture (15,8%).

I restanti CdR non hanno definito alcuna graduatoria alla data del 30.11.2020. Rispetto ai tempi di definizione delle graduatorie definitive possiamo osservare che in media, dall'invio della graduatoria provvisoria da parte dell'OI alla definizione della graduatoria definitiva da parte del CdR sono trascorsi circa due mesi e mezzo. Se consideriamo, invece, tutti gli Avvisi per i quali non è ancora stata definita la graduatoria definitiva, possiamo osservare che il tempo intercorso dalla ricezione della graduatoria provvisoria è pari a circa un mese e mezzo, anche se il range di valori è compreso tra pochi giorni e ben 4 mesi. In pratica, se prendiamo a riferimento la

media degli Avvisi completati, per circa 52 Avvisi sarebbe lecito attendersi a breve la graduatoria definitiva, mentre per 12 Avvisi si registra una attesa giunta ormai a quasi 4 mesi e non conclusa alla data del 30.11.2020

In sintesi, allorché gli OI sono stati posti nella condizione di poter espletare la funzione ad essi delegata lo hanno fatto abbastanza speditamente (l'arco temporale intercorso dalla pubblicazione degli Avvisi alla graduatoria provvisoria si attesta in un range compreso tra 4 e 6 mesi), dimostrando adeguatezza della capacità di programmazione da parte dell'Autorità Urbana in riferimento alla selezione delle operazioni (*Quesito Valutativo 4*).

Di contro, il monitoraggio procedurale della terza fase – ossia la fase in cui i CdR intervengono proceduralmente con l'attività istruttoria propedeutica all'emanazione dei decreti di approvazione definitiva delle graduatorie – ci restituisce un quadro temporale ancora eccessivamente ristretto per poter trarre delle evidenze circa la corretta applicazione di quanto disposto all'Art. 7 par. 5 del Reg (UE) 1301/2013 (*"L'autorità di gestione può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione"*) e la verifica dei possibili coinvolgimenti diretti dei CdR con conseguenze sotto il profilo dell'efficacia ed efficienza del processo di selezione delegato. Si rappresenta, infine, che nel corso del focus group con i CdR sul punto in questione gli stessi hanno rappresentato di dover di fatto riesaminare gli esiti della selezione delle operazioni poiché a loro compete l'emanazione del decreto di approvazione definitiva della graduatoria (*Quesito Valutativo 7*).

Le evidenze tratte dalle analisi condotte in questo capitolo permettono, anche in questo caso, di individuare alcune raccomandazioni utili a definire alcune caratteristiche essenziali ai fini dell'efficacia dei percorsi procedurali da mettere in campo nel ciclo di programmazione 2021-2027, ed in particolare:

Raccomandazioni per il ciclo 21/27

L'assetto regolamentare del ciclo 2021/2027 rafforza il ruolo delle autorità territoriali ed in questa prospettiva un aspetto di particolare rilievo riguarda la previsione in base alla quale l'autorità territoriale dovrà essere identificata come Organismo Intermedio solo nel caso in cui ad essa vengano delegati compiti che rientrano nell'ambito della responsabilità dell'AdG diversi dalla selezione delle operazioni⁵¹.

Si tratta di una semplificazione rispetto all'attuale ciclo in cui la delega di compiti tipici delle AdG alle Autorità Urbane ha implicato che queste dovessero essere individuate come Organismi Intermedi anche per la selezione delle operazioni.

Ciononostante la nuova semplificazione regolamentare potrebbe non risolvere molte delle criticità evidenziate dal valutatore in merito al funzionamento dei procedimenti amministrativi, soprattutto contabili, posti in essere per la selezione delle operazioni da parte dei diversi soggetti (CDR/DRP/AU) impegnati nella selezione e implementazione delle operazioni delle SUS.

Nel caso diverso in cui si optasse per la delega piena di funzioni, come contemplato dal nuovo assetto regolamentare, e secondo gli orientamenti acquisiti nel corso delle interviste alle AU, all'AdG e nel corso del focus group ai CdR, per il superamento della frammentazione procedurale dell'attuale ciclo, si raccomanda che il conferimento della delega all'OI sia contestualmente accompagnato da un'azione di rafforzamento amministrativo svolto anche con l'ausilio di un'assistenza tecnica in loco.

⁵¹ La proposta del Regolamento Disposizioni Comuni all'art. 23, c. 4 prevede infatti che l'ente territoriale dovrà essere identificato come Organismo intermedio solo nel caso in cui ad esso vengano delegati compiti che rientrano nell'ambito della responsabilità dell'AdG diversi dalla selezione delle operazioni.

5. COERENZA CON I MODELLI SOVRAORDINATI E RILEVANZA RISPETTO AI FABBISOGNI DELLE STRATEGIE DI SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE IN SICILIA

5.1 Criteri di valutazione e dimensioni analitiche

Rispetto all'implementazione delle policy urbane del ciclo di programmazione 2014-2020, il presente capitolo è stato concepito dal valutatore per rispondere ad alcuni fabbisogni informativi e conoscitivi del policy maker regionale e locale in vista della programmazione delle politiche urbane dell'imminente ciclo 21/27.

La finalità principale è quella di analizzare la completezza e rilevanza delle policy urbane del ciclo 2014-2020 rispetto ai bisogni dei residenti e utilizzatori delle città siciliane in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo considerando che le Strategie devono essere *“globali e in evoluzione, effettivamente utili all'Autorità Urbana per far fronte alle sfide fondamentali attraverso una programmazione decennale che integri le varie fonti di finanziamento”* (cfr. pag.20).

Le evidenze tratte dal presente capitolo potranno, pertanto, contribuire alla scelta, da parte del policy maker regionale e locale, tra diverse alternative progettuali e tra diversi costrutti programmatici delle Agende Urbane propriamente intese (*policy and program design*) del ciclo 21/27.

Entrando nel merito delle singole dimensioni analizzate nel presente capitolo, all'interno della prima area di valutazione *“Analisi della rilevanza e completezza programmatica delle SUS”* del Rapporto vi sono due dimensioni valutative strettamente interrelate tra di loro e rappresentate dalla **coerenza** – intesa come corrispondenza fra obiettivi di un programma con quelli di altre attività correlate⁵² – tra gli obiettivi selezionati nel loro insieme dalle SUS siciliane e le priorità di intervento individuate all'interno dei modelli di sviluppo urbano sovraordinati, e dalla **rilevanza** intesa come capacità di esprimere una reale modifica del problema originario⁵³ sulla base dell'analisi dei risultati espressi dai valori target degli indicatori e dalle risorse finanziarie dedicate alla copertura del fabbisogno espresso dall'area.

Il presente capitolo restituisce, dunque, gli esiti della valutazione di coerenza (completezza) delle SUS siciliane nei confronti del contesto esterno al fine di determinare se gli ambiti di intervento selezionati dalle SUS siciliane siano coerenti con i contenuti, le indicazioni e le priorità espresse dai recenti modelli di sviluppo urbano di livello sovraordinato europeo e mondiale che guideranno le programmazioni delle città nel prossimo decennio. Le evidenze valutative restituiscono, pertanto, all'attore locale e regionale la rappresentazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile all'interno del quadro di riferimento programmatico adottato dall'UE per il ciclo di programmazione 2021-2027 ed in corso di adozione da parte dello Stato membro⁵⁴, permettendo di verificare il grado di coerenza e, pertanto, la capacità degli amministratori locali di dotarsi di programmazioni in grado di rispondere alle molteplici sfide urbane del prossimo decennio (*Quesito Valutativo 2 “Gli ambiti di policy attivabili e attivati dalle SUS sono esaustivi in riferimento alla multisettorialità derivante dal contesto programmatico (UE, Stato, Regione) e ai più recenti modelli di sviluppo urbano?”*).

Attraverso la valutazione della rilevanza si intende, invece, volgere lo sguardo all'interno delle stesse SUS e dei territori ad esse riferite per verificare se, attraverso i target realizzativi fissati al 2023 dal programmatore locale e le risorse assegnate alle azioni selezionate, le SUS siano davvero capaci di impattare potenzialmente su alcune criticità del territorio e quanto possano davvero contribuire a risolvere i problemi dell'area. Attraverso l'analisi della rilevanza si risponderà al *Quesito Valutativo 3 “La panoramica di investimento e il sistema degli indicatori delle SUS presentano elementi di rilevanza degli espliciti obiettivi degli interventi*

52 Glossario della ricerca valutativa, versione 6.0.1 del 24 Aprile 2011, di Claudio Bezzi.

53 Ibidem.

54 Obiettivi di Policy nell'Accordo di Partenariato 2021-2027: scelte strategiche per il dialogo informale con la Commissione – Bozza del 17 novembre 2020.

rispetto ai livelli dei fabbisogni?” e al Quesito valutativo 4 “La capacità di programmazione delle città si è rivelata adeguata?”.

5.2. La coerenza con i modelli sovraordinati al 2030 e del ciclo di programmazione 2021-2027

Di seguito si descrivono e si analizzano i modelli di sviluppo urbano che emergono dal livello programmatico sovraordinato comparativamente rispetto al modello utilizzato per la programmazione delle SUS siciliane come risultante dagli orientamenti strategici regionali, considerando che il livello sovraordinato permette di individuare un complesso quadro multisettoriale composto da vari ambiti tematici, definiti come prioritari per le città, e su cui occorrerebbe che le politiche urbane indirizzassero i loro investimenti da qui al 2030. Si tratta, quindi, di un quadro di policy “sovraordinato” che può assurgere a modello teorico di riferimento rispetto al quale occorre interrogarsi sulla coerenza delle priorità di intervento con gli obiettivi individuati nelle SUS.

Nel “livello sovraordinato” identifichiamo la *strategia dell'Agenda 2030 dell'ONU* e quella del *Patto di Amsterdam*, accomunate da un'identica visione generale di uno sviluppo equilibrato, sostenibile e integrato delle città, fondamenti che ritroviamo anche nelle priorità e nei cinque target enunciati nella strategia di *Europa 2020* (par. 2.1). In questo quadro teorico, le *Linee guida (LG) per gli Stati membri sullo sviluppo urbano sostenibile integrato dell'UE*, a loro volta, definiscono gli orientamenti strategici che lo Stato e le Regioni potevano porre come basi per la programmazione dello Sviluppo Urbano Sostenibile, individuando un modello di strategia integrata globale in cui gli interventi sostenuti dai fondi SIE avrebbero dovuto coprire soltanto alcuni fabbisogni specifici. L'Agenda 2030 dell'ONU è strutturata in ben 17 obiettivi di sviluppo sostenibile da perseguire al 2030 di cui l'undicesimo consiste nel “*Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*” ed è articolato in 10 target. Da quest'ultimo discende il *Patto di Amsterdam* il quale individua 12 sfide che tutte le città europee devono affrontare (tab. 5.1).

Tabella 5.1 – Patto di Amsterdam: le sfide delle città europee

Sfida	Obiettivi Specifici
Inclusione dei migranti e dei rifugiati	Alloggi, integrazione culturale, servizi pubblici, inclusione sociale, misure per l'istruzione e l'accesso al mercato del lavoro, possibilità delle seconde-terze generazioni, segregazione spaziale
Qualità dell'aria	Sistemi e politiche per assicurare una buona qualità dell'aria per la salute umana e soluzioni legislative e tecniche relative a fonti inquinanti quali automobili, industrie, attività agricole, ecc.
Povertà urbana	Ridurre la povertà e migliorare l'inclusione delle persone in condizioni di povertà o a rischio di povertà in quartieri degradati dove devono essere progettate e applicate soluzioni con un approccio integrato basato sulle esigenze delle persone
Alloggi	Disponibilità di alloggi pubblici di buona qualità a prezzi accessibili
Economia circolare	Usare in maniera efficiente le risorse; trasformare un rifiuto in una risorsa; aumentare riutilizzo, riparazione, ristrutturazione e riciclaggio dei materiali e dei prodotti esistenti per promuovere nuove opportunità di crescita e di posti di lavoro
Posti di lavoro e competenze professionali nell'economia locale	Attirare e mantenere le imprese; creare nuove imprese; produrre e consumare in loco; sostenere nuovi modi di lavorare; garantire che le competenze siano in linea con le esigenze del mercato del lavoro
Adattamento ai cambiamenti climatici	Anticipare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e prendere i provvedimenti opportuni per prevenire o ridurre al minimo i danni che possono causare alle aree urbane, compresa la dimensione sociale delle catastrofi naturali
Transizione energetica	Promuovere un cambiamento strutturale a lungo termine nei sistemi energetici, mediante il passaggio alle energie rinnovabili e l'efficienza energetica

Uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura	Garantire cambiamenti nelle aree urbane in crescita, in declino o in fase di rigenerazione, rispettosi dell'ambiente e il miglioramento della qualità della vita
Mobilità urbana	Avere una mobilità urbana sostenibile ed efficiente, mediante lo sviluppo del trasporto pubblico, della mobilità dolce e dell'accessibilità per disabili, anziani, bambini, e un trasporto efficiente con una buona connettività sia interna che esterna
Transizione digitale	fornire migliori servizi pubblici ai cittadini e creare opportunità di business, attraverso la raccolta e un migliore utilizzo e gestione dei "dati aperti – open data", i servizi digitali e accessibilità dei servizi pubblici digitali a disabili e anziani
Appalti pubblici innovativi e responsabili	Utilizzare in maniera innovativa gli appalti pubblici per affrontare gli obiettivi sociali e ambientali e per "fare di più con meno" risorse

Nel livello regionale, ovviamente identifichiamo la *Strategia Urbana della Regione Siciliana*, la quale ha solamente in parte dato seguito alle LG, scegliendo un approccio integrato con i Fondi SIE, ma non "globale" (par. 2.1) e secondo una logica di concentrazione tematica fondata sull'attivazione di un numero predefinito di obiettivi tematici. La ragione di tale scelta è da ricondurre anche ad una lettura stringente degli indirizzi contenuti nell'ADP Italia 2014-2020 (par. 2.2 e 2.3). Ciò ha di fatto indotto ad una perimetrazione del campo di azione delle AU che hanno conseguentemente individuato azioni afferenti a specifici obiettivi tematici del PO FESR e del PO FSE.

In pratica, le SUS hanno potuto attivare soltanto fino a cinque tra gli OT afferenti ai drivers di sviluppo dell'ADP (OT 2 "Agenda Digitale", OT 3 "Competitività dei sistemi produttivi", OT 4 "Energia Sostenibile e Qualità della Vita", OT 5 "Clima e rischi ambientali", OT 6 "Tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale/culturale e la competitività turistica" e OT 9 "Inclusione Sociale"). Questo approccio ha indubbiamente permesso di concentrare gli investimenti su alcuni specifici fabbisogni delle AU, ma allo stesso tempo ha costretto l'attore locale ad escludere a priori la possibilità di individuare un più ampio ventaglio di fabbisogni in base ai quali definire una più articolata e specifica Strategia di Sviluppo Urbano.

Il principio di concentrazione tematica di Strategie non "globali", ricondotto al principio guida sovraordinato, più volte richiamato nel Rapporto, ha di fatto determinato la limitazione dell'“*ampia autonomia delle Autorità Urbane nella definizione dei fabbisogni e individuazione degli interventi*”.

Mettendo a confronto gli ambiti tematici del livello sovraordinato, rappresentato dalle 12 sfide di Amsterdam (obiettivi specifici dell'Agenda urbana dell'UE al 2030) e i diciassette obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 dell'ONU con gli ambiti tematici del livello regionale attivabili e poi attivati dalle nove AU, possiamo fornire una descrizione quantitativa e qualitativa della coerenza tra essi.

In tabella 5.2 sono riportate tutte le relazioni rilevabili tra questi differenti livelli programmatori messi a confronto (colonna) in cui orizzontalmente (riga) sono state poste tutte le corrispondenze tra ambiti prioritari del modello sovraordinato e ambiti del livello regionale.

Tabella 5.2 – Sfide del Patto di Amsterdam, gli obiettivi specifici dell'Agenda 2030 dell'ONU per PO, per OT e per azioni attivate dalle Agende urbane

Patto di Amsterdam (12 sfide Agenda urbana UE)	Obiettivi Specifici dell'Agenda urbana UE	Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030	AU - PO	AU - OT	AU - Azioni
Inclusione dei migranti e dei rifugiati	Alloggi, integrazione culturale, servizi pubblici, inclusione sociale, misure per l'istruzione e l'accesso al mercato del lavoro, possibilità delle seconde generazioni, segregazione spaziale.				
Qualità dell'aria	Sistemi e politiche per una buona qualità dell'aria per la salute e soluzioni legislative e tecniche per fonti inquinanti (automobili, industrie, attività agricole, ecc.)		FESR	OT 4	4.6.1, 4.6.4
Povertà urbana	Ridurre la povertà e migliorare l'inclusione delle persone in condizioni di povertà o a rischio povertà in quartieri degradati.	  	FESR FSE FSE	OT 9 OT 9 OT 10	9.3.1, 9.3.5, 9.3.8 9.1.2, 9.1.3, 9.3.4, 9.3.7, 9.7.3, 9.7.4 10.1.1.
Alloggi	Disponibilità di alloggi pubblici di buona qualità a prezzi accessibili.		FESR	OT 9	9.4.1
Economia circolare	Efficientare le risorse; trasformare un rifiuto in una risorsa; aumentare riutilizzo, riparazione, riciclaggio dei materiali e dei prodotti esistenti per promuovere nuove opportunità di crescita e di posti di lavoro.	 			
Posti di lavoro e competenze professionali nell'economia locale	Attirare e mantenere le imprese; creare nuove imprese; produrre e consumare in loco; sostenere nuovi modi di lavorare; garantire che le competenze siano in linea con il mercato del lavoro.	 	FESR FSE FSE	OT 3 OT 8 OT 10	3.3.2, 3.3.4 8.1.1, 8.1.3, 8.1.4, 8.1.6, 8.1.7, 8.5.1, 8.5.3, 8.5.4, 8.5.5 10.1.5, 10.1.7, 10.6.2, 10.6.10
Adattamento ai cambiamenti climatici	Anticipare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e prevenire o ridurre al minimo i danni nelle aree urbane, compresa la dimensione sociale delle catastrofi naturali.		FESR	OT 5	5.1.1, 5.3.3
Transizione energetica	Promuovere un cambiamento strutturale a lungo termine nei sistemi energetici, mediante il passaggio alle energie rinnovabili e l'efficienza energetica.		FESR	OT 4	4.1.1, 4.1.3
Uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura	Garantire cambiamenti nelle aree urbane in crescita, in declino o in fase di rigenerazione, rispettosi dell'ambiente e il miglioramento della qualità della vita.		FESR	OT 5	5.1.3
Mobilità urbana	Avere una mobilità urbana sostenibile ed efficiente, mediante lo sviluppo del trasporto pubblico, della mobilità dolce e un trasporto efficiente con una buona connettività sia interna che esterna.		FESR	OT 4	4.6.2, 4.6.3
Transizione digitale	Fornire migliori servizi pubblici e creare opportunità di business per la raccolta e un migliore utilizzo e gestione dei "open data", servizi digitali pubblici per disabili e anziani.		FESR	OT 2	2.2.1, 2.2.3
Appalti pubblici innovativi e responsabili	Utilizzare in maniera innovativa gli appalti pubblici per affrontare gli obiettivi sociali e ambientali e per "fare di più con meno" risorse.				
	La tematica dell'OT 6 e delle relative azioni programmate dalle Agende urbane non è codificabile con le sfide del Patto di Amsterdam, bensì solo con gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU (cultura e turismo).		FESR	OT 6	6.7.1, 6.7.2, 6.8.3

Esplorando le relazioni a livello sovraordinato rappresentate in tabella si conferma in primo luogo che, non solo a livello di visione generale ma anche a livello dettagliato, le sfide di Amsterdam sono pienamente corrispondenti, ad esclusione del tema *“Appalti pubblici innovativi e responsabili”*, con gli obiettivi generali dello sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU, rendendo possibile indentificare in tal modo un unico modello di sviluppo urbano. Analizzando, invece, le relazioni esistenti tra modello sovraordinato e modello regionale nel suo insieme emerge in primo luogo che agli ambiti tematici regionali corrispondono più sfide di Amsterdam o più obiettivi strategici ONU, ma, allo stesso tempo, gli obiettivi tematici e le relative azioni attivate dalle AU non intercettano tre delle dodici sfide del Patto di Amsterdam e di contro attivano l'ambito tematico *“Patrimonio naturale/culturale e sulla competitività turistica”* (OT 6) non presente tra le sfide di Amsterdam ma accennato nel sotto-obiettivo *“Cultura” all'interno dell'obiettivo 11 “Citta e sostenibilità”* dall'Agenda 2030 dell'ONU. Risulterebbe, quindi, una coerenza parziale e, quindi, una non piena esaustività dei temi trattati. Tuttavia, se osserviamo in dettaglio i tre ambiti tematici sovraordinati che le SUS siciliane non intercettano sono: **1) Inclusione dei migranti e dei rifugiati, 2) Economia circolare e 3) Appalti pubblici innovativi e responsabili.**

Si può osservare che, tra essi, il primo e il terzo, *“Inclusione dei migranti e dei rifugiati”* e *“Appalti pubblici innovativi e responsabili”*, possono ritenersi più coerenti con una politica di respiro nazionale piuttosto che locale, mentre indubbiamente l'*“economia circolare”*⁵⁵ appare particolarmente rilevante nel contesto della definizione di Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e, quindi, la sua mancata attivazione rappresenta indubbiamente una grave carenza rispetto alla copertura di fabbisogni importanti soprattutto in contesti in ritardo di sviluppo. Sulla base di queste considerazioni, l'analisi delle corrispondenze tra livello sovraordinato e livello regionale permette una prima valutazione in merito alla coerenza degli ambiti di policy attivabili dalle SUS in riferimento alla multisettorialità derivante dal contesto programmatico di livello europeo (*Quesito valutativo n.2*).

Possiamo affermare che nel loro insieme il ventaglio di ambiti tematici attivabili dalle SUS attraverso le loro articolazioni a livello di singola azione risulta coerente con la multisettorialità espressa dai modelli di sviluppo urbano sovraordinati e completo al netto dell'ambito *“Economia circolare”*.

In questo insieme di relazioni teoriche, pur in presenza di un ventaglio coerente di possibili ambiti di intervento **attivabili**, occorre però considerare l'intervento dell'attore regionale, il quale, limitando le scelte programmatiche delle singole AU con l'introduzione del principio della concentrazione tematica, ha da un lato posto le basi per la definizione di Strategie multisettoriali nel solco dello Sviluppo Urbano Sostenibile definito dai documenti di programmazione sovra ordinati Agenda 2030 ONU e Patto di Amsterdam, ma al contempo, a livello di singola SUS, nel passaggio da azioni attivabili ad azioni attivate, ha condizionato la definizione delle SUS attraverso l'ulteriore concentrazione delle scelte.

Ne è conseguito che il modello regionale **a livello di singola Strategia** risponde solo parzialmente agli orientamenti programmatici dei modelli sovraordinati i quali non trovando piena corrispondenza negli obiettivi e nelle Azioni **attivate** dalle AU siciliane rendono quest'ultime coerenti ma non complete rispetto alle sfide/fabbisogni.

Nella tabella successiva possiamo osservare in dettaglio il passaggio dalle azioni attivabili nel loro insieme a quelle successivamente attivate da ogni singola SUS, incrociate con le 12 sfide del Patto di Amsterdam. In tal modo è possibile verificare la coerenza di ogni singola SUS rispetto al livello programmatico sovraordinato e rispetto a quelli che saranno verosimilmente gli indirizzi del ciclo di programmazione 2021-2027. In particolare, la tabella 5.3 riporta per ogni SUS le Azioni attivate in corrispondenza di ogni singola sfida a cui esse sono associate. Come possiamo osservare, il numero di Azioni associate è variabile anche all'interno

⁵⁵ Economia circolare intesa come efficientamento delle risorse energetiche, trasformazione del rifiuto in una risorsa e riciclaggio dei materiali esistenti in chiave di nuove opportunità di crescita economica e di posti di lavoro.

dello stesso OT per cui alcune SUS hanno fatto ricorso a tutto il potenziale programmatico di cui potevano disporre attivando tutte le Azioni disponibili per ogni singolo OT, mentre altre SUS, laddove possibile, hanno attivato solo alcune del totale delle Azioni disponibili. Questo ha condotto verso una valutazione ponderata della coerenza tra il quadro programmatico di ogni singola SUS rispetto al livello programmatico sovraordinato, per cui piuttosto che considerare la sola presenza o assenza di un'azione in corrispondenza di una sfida, si è scelto di considerare anche il numero di Azioni attivate all'interno di una sfida, secondo i seguenti criteri:

- Nel caso di attivazione di tutte le azioni disponibili in corrispondenza di una singola sfida si è assegnato il punteggio pari a 1;
- Nel caso di attivazione parziale delle azioni disponibili, si è assegnato il punteggio di 0,5 nel caso di un'azione attivata su un totale disponibile di due azioni; di 0,33 nel caso di un'azione attivata su un totale di tre azioni; e 0,66 per l'attivazione di due azioni su 3;
- Nel caso di nessuna attivazione si è assegnato il punteggio di 0.

Tabella 5.3 – Le sfide del Patto di Amsterdam per Azioni attivate dalle SUS

SUS	Non incluso Cultura e Turismo	Patto di Amsterdam (12 sfide Agenda urbana UE)												Tot azioni attivate	Sfide intercettate
		Inclusione dei migranti e dei rifugiati	Qualità dell'aria	Povertà urbana	Alloggi	Economia circolare	Posti di lavoro e competenze professionali nell'economia locale	Adattamen to ai cambiame nti climatici	Transizione energetica	Uso sostenibile del territorio	Mobilità urbana	Transizio ne digitale	Appalti pubblici innovativi e responsabili		
Agrigento	6.7.1-6.7.2- 6.8.3		4.6.4- 4.6.1	9.3.1	9.4.1		3.3.2-3.3.4	5.3.3-5.1.1	4.1.1		4.6.2- 4.6.3			14	53%
Catania e Acireale			4.6.4- 4.6.1	9.3.5	9.4.1				4.1.1-4.1.3		4.6.2- 4.6.3	2.2.1- 2.2.3		10	44%
Enna e Caltanissetta			4.6.4- 4.6.1	9.3.1- 9.3.5- 9.3.8	9.4.1		3.3.2	5.3.3-5.1.1	4.1.1-4.1.3	5.1.3		2.2.1- 2.2.3		14	63%
Gela e Vittoria	6.7.1-6.7.2- 6.8.3		4.6.4- 4.6.1	9.3.1- 9.3.5- 9.3.8	9.4.1			5.3.3-5.1.1	4.1.1-4.1.3	5.1.3	4.6.2	2.2.1- 2.2.3		17	71%
Sicilia Occidentale	6.8.3		4.6.4- 4.6.1	9.3.1- 9.3.5	9.4.1		3.3.2-3.3.4	5.1.1	4.1.1-4.1.3	5.1.3		2.2.1- 2.2.3		14	62%
Messina			4.6.4	9.3.1- 9.3.5	9.4.1		3.3.2-3.3.4	5.3.3-5.1.1	4.1.1		4.6.2- 4.6.3			11	47%
Palermo e Bagheria	6.8.3		4.6.1	9.3.1	9.4.1		3.3.2-3.3.4		4.1.1-4.1.3		4.6.2	2.2.1- 2.2.3		11	47%
Ragusa e Modica	6.7.1-6.7.2		4.6.4	9.3.1- 9.3.5	9.4.1		3.3.2-3.3.4		4.1.1-4.1.3		4.6.3			11	40%
Siracusa	6.7.1-6.7.2		4.6.4- 4.6.1	9.3.8	9.4.1			5.1.1	4.1.1		4.6.2			9	33%
N° di SUS coinvolte	6	0	9	9	9	0	6	6	9	3	7	5	0		

Un primo dato che emerge dalla tabella 5.4 evidenzia che le sfide legate all'OT 9 (povertà urbana e Alloggi) e all'OT4 (Qualità dell'aria e Transizione energetica) sono state attivate da tutte le SUS regionali. Anche la sfida Mobilità Urbana dell'OT4 è stata attivata frequentemente, da 7 SUS su 9. Seguono le sfide legate all'OT3 e all'OT5 (Posti di lavoro e competenze professionali nell'economia locale e Adattamento ai cambiamenti climatici rispettivamente) con 6 SUS su 9 e infine chiudono questa classifica la Transizione digitale associata all'OT 2 con azioni attivate da circa la metà dei casi (5 su 9) e la sfida associata all'OT5 cui corrispondono azioni attivate solo da 3 SUS su 9.

Tabella 5.4 – SUS e copertura delle Sfide di Amsterdam

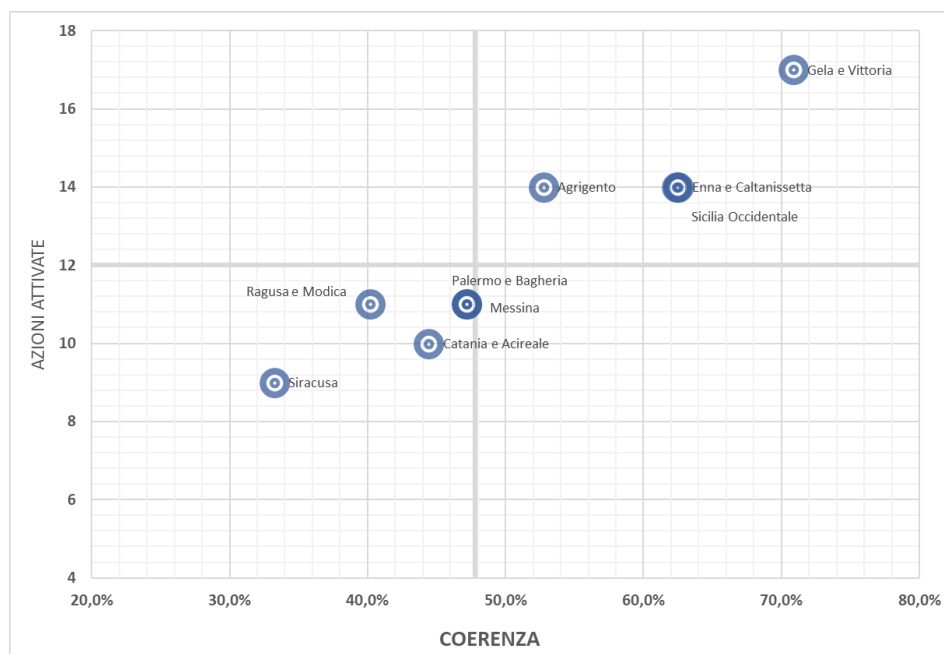
Sfide di Amsterdam	SUS coinvolte	
	N°	%
Qualità dell'aria	9	100%
Povertà urbana	9	100%
Alloggi	9	100%
Transizione energetica	9	100%
Mobilità urbana	7	78%
Posti di lavoro e competenze professionali nell'economia locale	6	67%
Adattamento ai cambiamenti climatici	6	67%
Transizione digitale	5	56%
Uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura	3	33%
Inclusione dei migranti e dei rifugiati	0	0%
Economia circolare	0	0%
Appalti pubblici innovativi e responsabili	0	0%
Non incluso "Cultura e Turismo"	6	67%

Sulla base dei criteri sovra-evidenziati, è stato possibile calcolare la media ponderata della coerenza generale delle azioni attivate dall'insieme delle SUS su una scala percentuale che risulta pari al 48 per cento. Si tratta di un valore che indicherebbe una copertura non sufficiente dei temi considerati prioritari da parte degli orientamenti verso cui procede il ciclo di programmazione 2021-2027.

Le singole SUS siciliane rispetto a questo valore si collocano in modo differenziato, passando dal valore di coerenza del 71 per cento della SUS di Gela e Vittoria a quello pari al 33 per cento della SUS di Siracusa.

Nella figura 5.1, ai fini di una migliore visualizzazione dei posizionamenti interni delle nove SUS in termini di coerenza, possiamo osservare ognuna di esse rispetto alla media complessiva di tutte le SUS siciliane, tenendo conto che la rilevanza delle scelte strategiche di ognuna di esse è approfondita nel paragrafo 5.3 del Rapporto.

Figura 5.1 – SUS regionali e copertura delle Sfide di Amsterdam (coerenza e azioni attivate)



La figura, in cui l'asse principale dell'ascisse incrocia la media delle azioni attivate da ogni SUS, ossia 12, mentre l'asse delle ordinate incrocia la media di coerenza generale pari a 48 per cento, permette l'individuazione di due differenti gruppi di SUS, uno collocato nel quadrante in alto a destra dove vi sono le SUS di Gela e Vittoria, Agrigento, Enna e Caltanissetta e Sicilia occidentale, muovendoci idealmente da est verso ovest, e uno collocato nel quadrante in basso a sinistra che include da ovest verso est Palermo e Bagheria, Messina, Catania e Acireale, Siracusa e Ragusa e Modica.

In pratica, con diversi livelli, le SUS siciliane non mostrano un sufficiente grado di coerenza tra i settori su cui si apprestano ad investire rispetto alla direzione di sviluppo urbano dettata dagli orientamenti e modelli programmatori sovraordinati che saranno alla base del ciclo 2021-2027.

L'analisi field ha anche indagato sul grado di autonomia percepito dalle Autorità Urbane nelle scelte programmatiche e degli ambiti di intervento delle proprie SUS anche in riferimento alla rilevanza dei target rispetto al soddisfacimento dei reali fabbisogni del territorio. Ciò che è emerso dalle risposte dei referenti tecnici è una sostanziale divergenza tra le scelte operate dall'AdG in tema di concentrazione tematica e indicazione degli ambiti su cui programmare e le ambizioni dell'Area.

In particolare, otto Referenti Tecnici su nove avrebbero operato scelte differenti sia di riparto delle risorse che degli ambiti/fabbisogni su cui investire rispetto a quanto stabilito dal sistema di regole posto ex ante dall'AdG del PO FESR 2014/2020 in riferimento alle Azioni del Programma attivabili ed alla capacità finanziaria di ciascuna Azione da ripartire fra tutte le Autorità che ne avessero fatto richiesta (quesito 13: "Se il territorio da lei rappresentato avesse potuto scegliere, a risorse invariate, in modo autonomo i fabbisogni a cui dare risposta, avrebbe allocato diversamente le risorse disponibili?").

Scendendo più in profondità (quesito 14: "Se sì, a quali fabbisogni avrebbe dato maggiore o minore priorità?") sono emerse le seguenti considerazioni espresse dai referenti tecnici:

- il vincolo di concentrazione tematica ha limitato l'autonomia di scelta delle AU sia in riferimento alla selezione degli OT cardine che a quelli opzionali.

- la dotazione finanziaria degli OT opzionali 5 e 6 è stata troppo esigua a fronte del fabbisogno dei territori;
- La tardiva conoscenza dei dettagli contenutistici delle Azioni selezionate ha condizionato in termini di efficienza la scelta operata;
- Le SUS programmate tardivamente hanno, in alcuni casi, dovuto scegliere quelle Azioni che avevano ancora capienza finanziaria; ciò ha causato la necessità di riprogrammare le SUS e una riduzione della corrispondenza tra fabbisogni e programmazione.

Per quanto l'insieme delle azioni attivabili presenti un livello di coerenza e completezza sufficiente, come evidenziato precedentemente, i dettami programmatici presenti nel PO FESR 2014-2020 relativi alla concentrazione tematica, la rigidità delle risorse assegnate a priori dall'ADG nel Programma (par. 2.3) e alla contestuale assenza di indicazioni per la costruzione di Strategie "globali" hanno indotto le SUS in misura variabile a selezionare un insieme di azioni che per quanto rispondente ai fabbisogni individuati sul territorio può definirsi ancora coerente ma incompleto rispetto al livello sovraordinato.

Con riferimento agli orientamenti contenuti nella bozza di Accordo di Partenariato Italia per il ciclo 2021/2027 relativamente all'Obiettivo di Policy (OP) 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini"⁵⁶, questi restituiscono un quadro che tendenzialmente potrà agire in continuità con l'attuale ciclo di programmazione prevedendo che le Strategie Territoriali possano essere aggiornate o nuovamente redatte e la lettura delle SUS approvate alla luce del nuovo quadro regolatorio e le evidenze emerse in merito nel presente capitolo possono risultare utili a tali fini.

Raccomandazioni per il ciclo 21/27

Gli orientamenti programmatici contenuti nella bozza di ADP 2021/2027 ci restituiscono un quadro di riferimento in cui le città mostrano ancora la necessità di essere sostenute attraverso: **i)** la creazione di nuove attività economiche e culturali e la rivitalizzazione di quelle esistenti; **ii)** l'incremento dei servizi ai cittadini; **iii)** la riduzione degli impatti ambientali della vita urbana e l'innovazione delle politiche per l'abitare; **iv)** la transizione verso un'economia circolare e a basse emissioni.

In riferimento agli orientamenti programmatici di cui ai punti i) e iii) l'analisi di coerenza esterna ci restituisce un livello di copertura non sufficiente delle SUS del ciclo 2014-2020, mentre in riferimento all'orientamento programmatico iv) l'analisi precedentemente condotta ci restituisce un quadro programmatico delle SUS in cui l'unico ambito tematico non attivabile nel ciclo 2014-2020 è stato, per l'appunto, l'economia circolare.

Si tratta di un'evidenza rilevante per l'attore regionale e locale in riferimento alla scelta/opportunità di aggiornamento e/o nuova redazione delle SUS per il ciclo 2021/2027. Tale orientamento programmatico dell'AdP è da leggersi unitamente alla riflessione che il programmatore regionale dovrà porre in essere in riferimento alla definizione dei territori target dell'Agenda Urbana regionale e delle coalizioni di riferimento, con la previsione che *"le città medie potranno anche definire coalizioni e progetti che vadano oltre il proprio perimetro comunale, per considerare in senso funzionale il circostante sistema territoriale"* (Bozza AdP del 17 novembre 2020, pp. 13-14).

⁵⁶ Obiettivi di Policy nell'Accordo di Partenariato 2021-2027: scelte strategiche per il dialogo informale con la Commissione – Bozza del 17 novembre 2020.

Infine, le evidenze emerse nel presente capitolo sulla concentrazione tematica dell'attuale ciclo, che ha indotto le SUS a selezionare un insieme di azioni parzialmente coerente con il livello sovra ordinato, pone all'attenzione del programmatore regionale l'opportunità di concepire e costruire l'Obiettivo di Policy 5 *"Un'Europa più vicina ai cittadini"* con il coinvolgimento di tutti gli altri Obiettivi di Policy (FESR ed FSE): servizi digitali e iniziative a favore di imprese dell'OP1; qualità ambientale e transizione ecologica dell'OP2; servizi per i cittadini, le comunità e per l'inclusione sociale dell'OP4; mobilità sostenibile (OP3/OP2) da collegare all'incremento della mobilità collettiva, condivisa e non inquinante. In tal modo si porrebbero le basi per un aggiornamento e/o nuova redazione delle Strategie nel rispetto dell'*"ampia autonomia delle Autorità Urbane nella definizione dei fabbisogni e individuazione degli interventi"*, principio guida più volte richiamato nel presente Rapporto.

5.3. La rilevanza delle strategie rispetto agli obiettivi individuati a livello sovraordinato e rispetto ai fabbisogni locali

In generale, il concetto di rilevanza a cui si farà riferimento nel presente paragrafo è riassumibile nella capacità di una policy di soddisfare la domanda proveniente da un territorio ovvero in un giudizio sulla giustificazione degli obiettivi di un intervento rispetto al problema posto e ai fabbisogni da riscontrare⁵⁷. Più nello specifico, nei processi decisionali e di programmazione la rilevanza è il confronto fra gli obiettivi messi al centro di una policy, o di un singolo intervento, e i fabbisogni espressi da un dato contesto territoriale.

La rilevanza è una dimensione valutativa degli obiettivi di una policy di notevole importanza perché se essi devono essere coerenti con la direzione verso cui tendenzialmente si muove il contesto esterno (cfr. par. 5.2), essi devono anche essere rilevanti ossia capaci di esprimere una reale modifica del problema originario e di rappresentare una rottura o inversione dei trend espressi dalle dinamiche di un territorio; ne consegue che la coerenza senza la rilevanza non può comportare reali crescita e sviluppo.

Questo concetto di rilevanza ha anche un forte connotato "retrospettivo" in quanto permette di valutare se gli obiettivi di una policy o di un singolo intervento possano essere ancora appropriati in considerazione dei possibili cambiamenti attesi nel contesto. Infatti, l'analisi della rilevanza è di particolare interesse nell'ambito della valutazione ex ante rappresentando una sorta di giustificazione a priori della strategia; questa specifica funzione ex ante è qui assunta rispetto al ciclo di programmazione 2021-2027 per le aree urbane coinvolte nel presente esercizio valutativo.

5.3.1 La costruzione dei sistemi di monitoraggio per le SUS

Alla base dell'analisi della rilevanza vi è il portato informativo che deriva dai sistemi di monitoraggio e dagli indicatori di ogni strategia. Ripercorrendo il percorso di costruzione delle SUS, in coerenza con i dettami del ciclo di programmazione 2014-2020, la definizione di una Strategia che fosse efficace ha infatti richiesto l'individuazione di obiettivi condivisi, sotto forma di risultati concreti attesi dalle policy messe in campo. In altri termini, i risultati attesi dovevano esprimere le trasformazioni auspiccate le quali devono poter essere osservate e misurate attraverso opportune variabili rendendo cruciale per ogni Strategia la presenza di uno schema logico che esplicitasse i collegamenti tra risultati attesi, indicatori ad essi associati e le azioni necessarie per raggiungere tali risultati attesi (cfr. figura 3.1).

⁵⁷ (Means Programme, EU, 1995, 27); in questo caso il concetto di rilevanza è analogo e simmetrico a quello di efficacia interna.

In riferimento agli indicatori di una Strategia, classificati in indicatori di risultato ed indicatori di realizzazione⁵⁸, ciascuna SUS si è quindi dotata di un sistema di monitoraggio finalizzato a:

- Adeguare la configurazione della Strategia in funzione del contesto di attuazione e dei cambiamenti introdotti dal processo di delivery delle policy;
- Orientare e adattare in itinere la Strategia rispetto ai sempre più veloci e mutevoli cambiamenti delle condizioni di contesto e all'evoluzione dello scenario esterno e interno alla regione;
- Valutare l'efficacia e l'efficienza dell'attuazione della Strategia.

In tale quadro, la funzione di monitoraggio e la funzione valutativa sono strettamente correlate: ciò che si rileva dall'attività di monitoraggio rappresenta una componente insostituibile delle evidenze alla base delle attività di valutazione sull'attuazione delle Strategie. Nelle intenzioni iniziali, inoltre, la dotazione di una batteria di indicatori così strutturata avrebbe consentito di rappresentare la Strategia in una forma di immediata comprensione per agevolare l'accountability⁵⁹ e al contempo l'avrebbe dotata di quegli strumenti necessari per selezionare le azioni che avrebbero contribuito più efficacemente al conseguimento dei risultati auspicati, per monitorare i progressi verso i risultati e per costruire meccanismi che permettessero di comunicare in maniera trasparente l'evoluzione dell'attuazione della Strategia.

La costruzione del sistema di monitoraggio delle SUS sulla base dei criteri forniti dall'AdG del PO FESR 2014-2020, il cui rispetto è stato anche valutato in sede di approvazione delle Strategie, si è basato sui seguenti step:

1. Identificazione degli indicatori. Gli indicatori di risultato e di realizzazione sono stati definiti in coerenza con l'analisi territoriale, i risultati attesi e le azioni della Strategia e soprattutto con la batteria di indicatori delle azioni del PO FESR 2014-2020, rappresentando il primo tassello del sistema di monitoraggio dedicato alla verifica in itinere e finale della sua attuazione;
2. Verifica della misurabilità di tali indicatori. Gli indicatori prescelti potevano essere di tre tipi: indicatori da fonte ufficiale, indicatori costruiti direttamente dall'aggregazione territoriale, indicatori rilevati dal sistema di monitoraggio del PO FESR 2014-2020 e comunque per ognuno doveva essere indicata la fonte o il metodo di calcolo;
3. Baseline e target. Per tutti gli indicatori del sistema di monitoraggio è stato individuato un valore di baseline il più aggiornato possibile (laddove il valore non fosse nullo come nel caso di nuove realizzazioni) e un target al 2023, al fine di tener conto del necessario tempo di risposta della variabile di riferimento alle sollecitazioni che sarebbero scaturite dall'attuazione della Strategia. La definizione del target si è basata sulle risorse disponibili, sui costi unitari e sull'andamento temporale dell'indicatore tenendo conto delle possibili influenze negative o positive di altri fattori di contesto sul suo raggiungimento.

⁵⁸ Possiamo definire gli indicatori come strumenti in grado di mostrare (misurare) l'andamento di un fenomeno che si ritiene rappresentativo per l'analisi e sono utilizzati per monitorare o valutare il grado di successo, oppure l'adeguatezza delle attività implementate. In termini operativi, un indicatore è una misura sintetica, in genere espressa in forma quantitativa, coincidente con una variabile o composta da più variabili, in grado di riassumere l'andamento del fenomeno cui è riferito. La classificazione qui utilizzata fa riferimento agli i) indicatori di risultato, i quali misurano in modo più diretto, e con maggiore livello di dipendenza dall'attuazione della strategia, la transizione verso il cambiamento atteso in termini di evoluzione del contesto di attuazione e sono in grado di esprimere una maggiore relazione diretta di causa-effetto tra azione/policy implementata ed outcome conseguito; ii) indicatori di realizzazione, i quali misurano il volume dei prodotti e dei servizi erogati ossia di tutto ciò che è realizzato dallo specifico intervento e devono essere direttamente correlati all'indicatore di risultato

⁵⁹ Si tratta di una funzione strettamente legata al processo di delega la quale supporta la possibilità che tutti gli stakeholder coinvolti da una specifica policy siano dotati di tutti gli strumenti informativi atti a garantire la possibilità di valutare adeguatamente la performance del decisore pubblico

5.3.2 La valutazione della rilevanza nel caso delle SUS in Sicilia - metodologia

Sulla base di queste premesse e tornando al concetto generale di rilevanza quale capacità di un intervento di rispondere al fabbisogno di un territorio, per rispondere ai *quesiti valutativi 3 e 4* si è inteso operare un confronto tra due diversi livelli di “performance” relativi all’attuazione delle Strategie, laddove per performance si intende il contributo che la Strategia apporta attraverso la propria attuazione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e quindi al soddisfacimento dei fabbisogni, ovvero la rilevanza in termini operativi⁶⁰:

- **Performance Attesa**, consistente nell’insieme dei valori target degli indicatori di realizzazione espressi da ogni singola SUS. I valori target sono chiaramente vincolati alle risorse disponibili rappresentando il livello di copertura massima dei fabbisogni raggiungibile attraverso l’attuazione della Strategia;
- **Performance Teorica** di “pieno fabbisogno” costituito da un insieme di valori teorici per ogni indicatore di realizzazione rappresentanti il reale fabbisogno espresso dal territorio rispetto alle azioni attivate dalla SUS che occorrerebbe soddisfare in assenza del vincolo delle risorse disponibili.

Dal confronto tra questi due diversi livelli e dalla misura del loro eventuale scostamento deriva la misurazione della performance potenziale di ogni singola Strategia e della policy urbana del Programma, misurata dalla distanza tra i singoli valori attesi e i valori teorici di riferimento quale copertura potenziale in quota del fabbisogno complessivo.

Nell’applicare questo metodo valutativo, alla ricerca della massima significatività possibile, si sono operate alcune scelte metodologiche, vincolate dalla natura dei dati a disposizione, di seguito rappresentate:

- Si è scelto di operare esclusivamente con gli indicatori di realizzazione, tralasciando gli indicatori di risultato, in quanto gli unici ad essere realmente aderenti a rappresentare il fabbisogno del territorio e gli effetti dell’attuazione. Infatti, alcuni dei principali problemi degli indicatori di risultato delle SUS costruiti sulla base dei criteri del 2014-2020 è consistito nella loro inadeguatezza ad essere rappresentativi a livello subregionale, ad essere non policy responsive ad un livello territoriale ritenuto comunque rilevante ai fini della Strategia e ad essere non tempestivi rispetto ai reali effetti dell’attuazione. Il ciclo di programmazione 2021-2027, infatti, si doterà di indicatori di risultato specifici e misurabili a livello di singola area d’intervento utilizzando gli indicatori di risultato afferenti al SISTAN solo per più generali valutazioni d’impatto.
- Gli indicatori presi in considerazione per tutte le SUS sono pari a 100 su un totale complessivo di 113 in quanto 13 indicatori presentano problemi interpretativi o non rappresentano realizzazioni direttamente correlabili o significative rispetto agli obiettivi di policy delle politiche sovraordinate e del ciclo 2021-2027. Tra i 100 indicatori ritroviamo quelli afferenti all’OT3 presenti nelle SUS alla data del 30 novembre 2020; questi indicatori, al momento della redazione del presente Rapporto, sono ancora oggetto di possibili modifiche derivanti dalla necessità di supportare il tessuto imprenditoriale in crisi a causa dell’impatto del Covid 19 con spostamento di risorse tra azioni del PO FESR 2014-2020 e conseguenti modifiche negli indicatori delle Strategie;

⁶⁰ Questo metodo si basa sul meccanismo premiale costruito nell’ambito della policy del QSN 2007-2013 “Obiettivi di servizio” in cui le 8 Regioni del Mezzogiorno si confrontavano rispetto alla loro performance rispetto a 4 ambiti tematici (Istruzione, Servizi di cura, Rifiuti e Sistema idrico integrato) misurata attraverso 11 indicatori di risultato con target da raggiungere definiti in modo omogeneo per le 8 regioni.

- I valori teorici del fabbisogno reale espresso da un territorio, anche riparametrati, se del caso, rispetto alle dimensioni del territorio di riferimento, sono stati ricostruiti a partire da diversi riferimenti informativi, tra cui:
 - valori benchmark, ossia i valori dell'indicatore raggiunto da altre amministrazioni o altre realtà territoriali per le stesse finalità;
 - valori normativi, ossia valori standard minimi o livelli essenziali, generalmente accettato o indicato dalla normativa di riferimento;
 - valori target definiti nell'ambito di altre politiche anche di livello sovraordinato;
 - valori derivati dall'analisi del contesto delle SUS in qualità di fabbisogni complessivi di riferimento per l'attuazione.

Le evidenze tratte dall'analisi field sul tema del monitoraggio delle Strategie indicano che in generale sia ormai diffusa la consapevolezza che il monitoraggio della SUS non persegua quale unico obiettivo la rendicontazione degli interventi, ovvero lo strumento di interfaccia tra beneficiario e AdG e che i territori stanno apprendendo l'importanza della programmazione per risultati e che sette Referenti sui nove intervistati hanno definito i valori target inseriti nelle SUS adeguati in riferimento alle risorse finanziarie a disposizione per ciascuna policy, ma troppo limitati in riferimento al fabbisogno locale cui la policy dovrebbe dare una risposta.

5.3.3 La valutazione della rilevanza delle SUS in Sicilia – analisi e risultati

L'applicazione della metodologia descritta nel paragrafo precedente, i cui dettagli sono riportati nell'allegato 5 del Rapporto, ha condotto ad una stima della rilevanza complessiva della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile in Sicilia pari al 33,4% che può essere tradotta come la copertura di circa un terzo del fabbisogno complessivo teorico espresso nell'ambito delle azioni scelte e attivate dalle 9 SUS regionali posto pari al 100%. Questo dato medio è accompagnato da una elevata variabilità che può essere analizzata rispetto alle singole SUS e rispetto ai singoli OT.

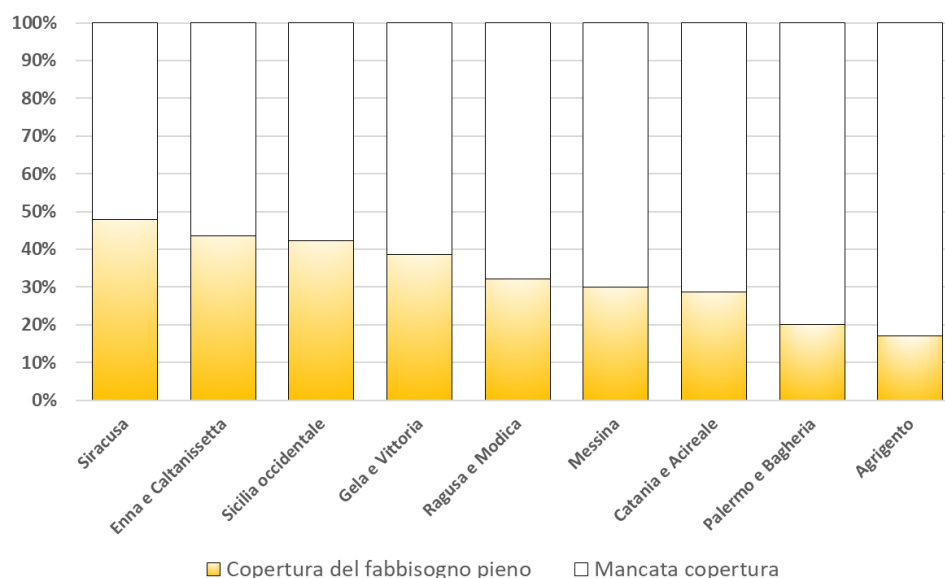
Nella figura 5.2 sono riportati i valori ordinati della rilevanza per singola AU i quali mostrano un range di valori che varia dal 17% della SUS di Agrigento al 47,8% della SUS di Siracusa. Sopra il valore medio regionale possiamo, quindi, osservare le SUS di Siracusa, Enna e Caltanissetta, Gela e Vittoria e della Sicilia occidentale. Sotto la media regionale, oltre alla SUS di Agrigento all'ultimo posto con il 17% troviamo le tre città metropolitane, ovvero Palermo con Bagheria, Catania con Acireale e Messina. La SUS di Ragusa e Modica si colloca in linea con la media complessiva.

Questa prima evidenza mostra una maggiore difficoltà per le tre città metropolitane, le quali ricevono ulteriori ingenti risorse anche da altri strumenti di programmazione, ad avvicinarsi al pieno soddisfacimento dei propri fabbisogni probabilmente per le dimensioni complessive dei fenomeni e delle loro dinamiche più complesse da cui sono caratterizzate.

Infatti, non deve sfuggire che le tre città metropolitane al loro interno presentano valori di rilevanza in linea con le dimensioni demografiche da esse rappresentate, ossia più grande è l'area metropolitana e minore è la rilevanza stimata.

Per ciò che riguarda Agrigento, sulla base della lettura dei singoli target presenti nella SUS e dal confronto con le altre SUS, si potrebbe ipotizzare una bassa ambizione o un eccesso di prudenza espressa nel definire i target per gli indicatori di realizzazione la cui conseguenza è una bassa significatività degli esiti attesi dall'attuazione rispetto all'impatto sui fabbisogni dell'area.

Figura 5.2 – Rilevanza media per AU



L'analisi della rilevanza per singolo OT permette di individuare gli ambiti di intervento rispetto a cui, in media, l'attuazione delle SUS potrebbe portare i maggiori benefici in termini di copertura dei fabbisogni. Anche in questo caso è possibile osservare dei valori che variano ampiamente a partire dal 6,9% dell'OT3 fino al 47,7% dell'OT2. In particolare, gli OT che si collocano sopra la media sono quindi l'OT2, l'OT4 per la componente mobilità e, infine, l'OT5.

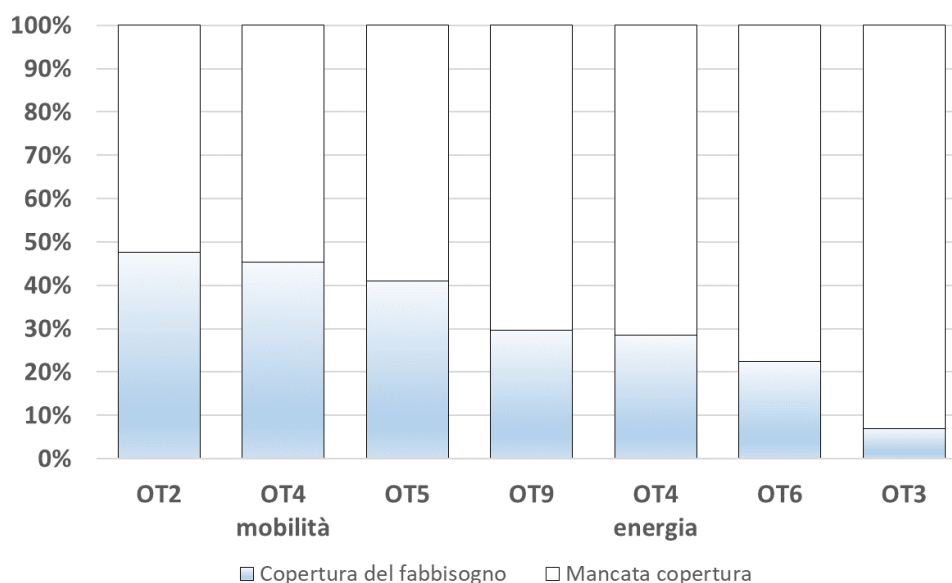
Due di questi OT che hanno manifestato una elevata rilevanza sono obiettivi tematici cardine che il PO FESR aveva individuato come ambiti maggiormente critici su cui intervenire. Il terzo OT cardine, ossia l'OT9, si colloca al 4° posto appena sotto alla media complessiva.

Gli OT in coda in questa classifica, ossia la componente energetica dell'OT4, l'OT6 per la componente di valorizzazione dei beni culturali e naturali del turismo e l'OT3 per la componente legata all'imprenditoria turistica evidenziano una maggiore difficoltà da parte delle SUS nel definire interventi capaci di impattare su fabbisogni locali caratterizzati da realtà molto frammentate e numeri molto elevati rispetto ai quali le risorse disponibili restano insufficienti a garantire un'inversione di tendenza per quanto possano comunque raffigurarsi come l'innesto di un percorso di crescita e sviluppo.

In sintesi, l'attuazione delle SUS dovrebbe potenzialmente conseguire i seguenti risultati:

- i) un rilevante innalzamento della digitalizzazione dei servizi delle amministrazioni pubbliche, miglioramento della mobilità urbana e della difesa del territorio;
- ii) un sufficiente miglioramento dei livelli relativi ai temi dell'inclusione sociale e dell'efficientamento energetico;
- iii) un non rilevante impatto rispetto alla valorizzazione dei beni culturali, naturali e alle politiche per il turismo – ivi comprese le attività economiche legate al settore – che si annoverano tra i temi prioritari dell'Obiettivo di policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" del ciclo 21/27.

Figura 5.3 – Rilevanza media per OT



L'unione delle figure precedenti conduce alla figura 5.4 nella quale sono rappresentati più dettagliatamente i valori di rilevanza per singola SUS e per singolo OT. La lettura della figura permette di visualizzare la notevole variabilità che è presente sia tra le 9 SUS, rappresentate in ordine di rilevanza media, sia al loro interno.

La SUS di Siracusa mostra una buona rilevanza rispetto ai temi della mobilità (valore più elevato in assoluto) e dell'inclusione sociale, seguiti dalla tutela del territorio e in misura minore dal tema della valorizzazione naturale e culturale che per Siracusa è indubbiamente un ambito di intervento molto importante.

La SUS di Enna e Caltanissetta presenta valori più elevati di rilevanza nell'ambito della mobilità e della digitalizzazione, seguiti da valori sufficienti nell'ambito dell'inclusione sociale e della valorizzazione culturale e naturale, mentre nell'ambito del supporto alle imprese turistiche i valori appaiono poco significativi.

La SUS della Sicilia occidentale mostra la possibilità di un considerevole upgrade digitale, il più elevato in assoluto, seguito da buoni valori nell'ambito dell'efficientamento energetico e della mobilità, con impatti potenziali meno rilevanti per la tutela del territorio e dell'inclusione sociale.

La SUS di Gela e Vittoria rivela un profilo di rilevanza caratterizzato da elevati valori nell'ambito dell'efficientamento energetico (valore più elevato in assoluto) e da valori sufficienti per gli ambiti della digitalizzazione, della tutela del territorio e dell'inclusione sociale ed infine da valori meno rilevanti nell'ambito della mobilità.

La SUS di Ragusa e Modica si caratterizza per elevati valori di rilevanza nell'ambito dell'OT4 sia per la parte energetica che per la mobilità. Seguono valori sufficientemente rilevanti riferiti agli ambiti dell'inclusione sociale e poco rilevanti rispetto alla valorizzazione naturale e culturale.

La SUS di Messina, la prima delle tre città metropolitane, mostra valori molto rilevanti nell'ambito della tutela del territorio (il più elevato in assoluto) seguito da buoni valori di rilevanza per la mobilità, mentre per i restanti due ambiti, imprese turistiche e inclusione sociale la rilevanza appare poco significativa.

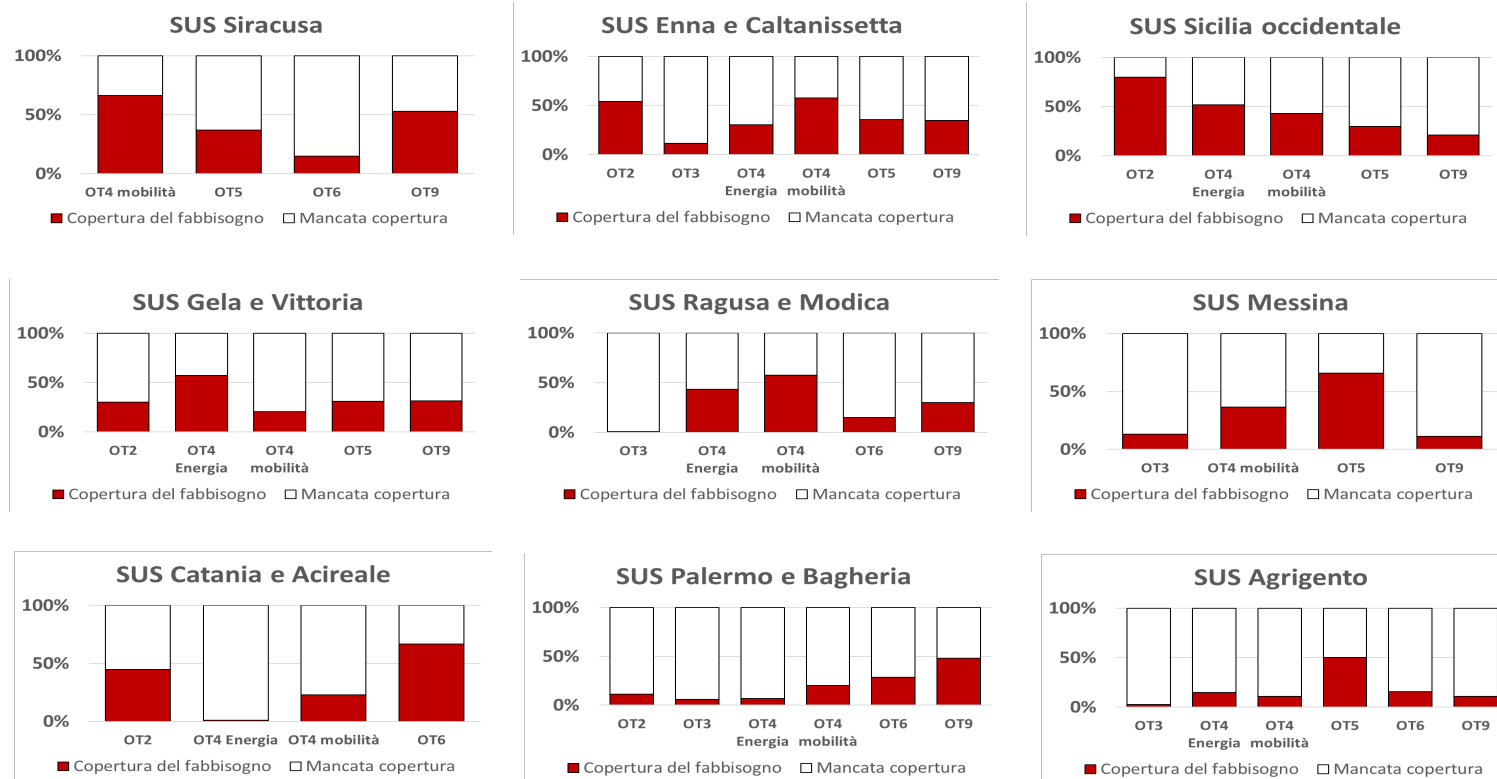
La SUS di Catania e Acireale, che include la seconda delle città metropolitane si caratterizza per un profilo di rilevanza che privilegia l'ambito della valorizzazione dei beni culturali e naturali (il più elevato in assoluto)

seguito da buoni valori nell'ambito della digitalizzazione seguiti da valori meno rilevanti negli ambiti della mobilità e dell'efficientamento energetico.

La SUS di Palermo e Bagheria, che include la terza città metropolitana, mostra elevati valori di rilevanza nell'ambito dell'inclusione sociale (secondo valore in assoluto dietro la SUS di Siracusa, seguiti da valori poco rilevanti per tutti gli altri ambiti di intervento.

Infine la SUS di Agrigento, pur essendo quella con il valore medio di rilevanza più basso, mostra valori significativi per l'ambito della tutela del territorio seguito da valori poco rilevanti per gli altri ambiti.

Figura 5.4 – Rilevanza media per AU e OT



La lettura della tabella 5.4 in riferimento ai valori di rilevanza di ciascuna SUS a valere sugli OT che afferiscono agli ambiti di policy della valorizzazione dei beni culturali, naturali del turismo – ivi comprese le attività economiche turistiche (OT 3 e 6) – restituisce la seguente rappresentazione:

- i) le Strategie di Ragusa/Modica, Palermo/Bagheria e Agrigento, seppur in un quadro di bassa rilevanza, attivano interventi a valere su entrambi gli OT ed integrano funzionalmente gli asset presi in esame;
- ii) le Strategie di Siracusa e Catania/Acireale, in un quadro di bassa rilevanza per la prima e di buona rilevanza per la seconda, attivano esclusivamente interventi a valere sull'OT 6 non integrati funzionalmente con interventi per le attività economiche del comparto turistico;
- iii) di contro, le Strategie di Enna/Caltanissetta e Messina, entrambe in un quadro di bassa rilevanza, attivano esclusivamente interventi a valere sull'OT 3 rivolti alle imprese turistiche non integrati funzionalmente con interventi materiali ed immateriali degli asset di sviluppo attenzionati;
- iv) infine, le SUS della Sicilia Occidentale e di Gela/Vittoria non attivano gli *asset* di sviluppo ivi attenzionati a causa dell'assenza di interventi a valere sull'OT 3 e 6.

Tale evidenza, unitamente alle precedenti trattate nel presente capitolo, pone all'attenzione dell'attore regionale e locale la situazione di contesto e strategica di partenza delle SUS in riferimento alla scelta/opportunità di aggiornamento e/o nuova redazione delle SUS per il ciclo 2021/2027.

Raccomandazioni per il ciclo 21/27

In definitiva, la coerenza con i fabbisogni espressi rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente all'innesto di percorsi di "rottura" su un dato territorio in quanto occorre che ad essa si accompagni anche un adeguato livello di rilevanza ossia di capacità della policy di risolvere in modo significativo le criticità che causano i fabbisogni del territorio.

In tal senso le SUS siciliane, se da un lato rivelano, a causa del principio della concentrazione tematica, di essere solo parzialmente e quindi insufficientemente coerenti con le priorità espresse dai modelli di sviluppo sovraordinati, dall'altro lato mostrano un valore medio di rilevanza pari al 34% su una scala 0-100% che, anche alla luce delle risorse dedicate, indica che potenzialmente l'attuazione delle attuali strategie potrebbe condurre al soddisfacimento di circa un terzo del fabbisogno complessivo teorico espresso dalle 9 SUS regionali.

Si tratta di un valore indubbiamente interessante che evidenzia la presenza l'avvio di percorsi volti alla soluzione di alcune gravi criticità che caratterizzano le aree urbane siciliane e che soprattutto si manifesta maggiormente per le città medie e meno per le tre città metropolitane le quali per le dimensioni complessive dei fenomeni e delle dinamiche da cui sono caratterizzati necessitano verosimilmente di diversi e più specifici strumenti di programmazione.

Gli ambiti di intervento che mostrano una maggiore potenziale reattività rispetto all'attuazione riguardano l'incremento della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, il miglioramento della mobilità urbana e la difesa del territorio, seguiti dall'inclusione sociale e dall'efficientamento energetico. Di minore rilevanza si mostrano invece gli ambiti della valorizzazione dei beni culturali e naturali e del sostegno alle imprese turistiche che si annoverano tra gli asset prioritari delle policy urbane del ciclo 21/27 (cfr. sul tema le evidenze presenti nei paragrafi 5.2 e 5.3).

Al di là delle dichiarazioni dei referenti delle nove SUS relative alla consapevolezza dell'importanza del sistema di monitoraggio e dell'adeguatezza dei valori target indicati nelle strategie, elementi quali il livello approssimativo di definizione degli indicatori, le varie rimodulazioni a cui sono stati sottoposti i target e

l'assenza di azioni di comunicazione in merito agli obiettivi attesi, indicano che l'attenzione verso questi temi continua ad assumere più una forma di mero adempimento che di elemento qualificante di una strategia ai fini dell'accountability e dello svolgimento di appropriati esercizi valutativi e di controllo. Per tali motivi, all'interno di eventuali supporti di capacitazione dell'amministrazione locale occorrerà intervenire con decisione anche su questi temi finalizzati al trasferimento di competenze e all'acquisizione di una piena indipendenza funzionale.

6. SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

L'efficace impiego delle risorse finanziarie dell'Unione Europea destinate alle politiche urbane impatta direttamente ed indirettamente sui 2/3 della popolazione siciliana residente nelle aree obiettivo della policy in oggetto e, come tale, assume una rilevante importanza negli assunti che sostengono le fondamenta della politica di coesione dell'Unione Europea, specie in Sicilia, appartenente al cluster di regioni europee "meno sviluppate".

L'indicazione regolamentare di valutare nel corso del periodo di programmazione "in che modo il sostegno dei fondi SIE abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità" rappresenta per le AdG un'opportunità per verificare l'implementazione e l'efficacia della policy per migliorare l'azione pubblica nel tempo e per renderla maggiormente rispondente ai fabbisogni del territorio e, laddove possibile, anche alle sfide congiunturali.

L'elaborazione del Report intermedio nel primo semestre 2020 e la conclusione delle attività della valutazione d'implementazione in linea con i tempi previsti, ha consentito di disporre delle principali evidenze emerse che hanno contribuito ad accompagnare il processo di attuazione e, in vista della successione delle fasi programmatiche che porteranno alla elaborazione dei nuovi schemi di adozione della policy di sviluppo urbano per ciclo di programmazione 2021-2027, consentirà di supportare la classe dirigente ed il decisore politico alla adozione di percorsi maggiormente efficaci rispetto a quelli già sperimentati.

La congiuntura sfavorevole venutasi a creare a seguito della evoluzione dell'emergenza socio-sanitaria scaturita dalla pandemia di Covid-19 unitamente ai ritardi cumulati sull'attuazione delle Agende Urbane ed ai ritardi cumulati a livello europeo per la mancata emanazione del quadro normativo regolamentare di riferimento per i ciclo di programmazione 2021-2027 ed a quello nazionale per la mancata disponibilità dei documenti programmatici che ne derivano a cascata, rappresentano tutti fattori che condizionano fortemente il percorso attuativo ordinario della policy territoriale, ma più in generale dell'intero Programma sia con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020 sia alla programmazione della politica europea di coesione per il nuovo settennato.

Tali premesse mirano a contestualizzare l'attività di valutazione sin qui condotta in un quadro più ampio di utilità, senza tuttavia sottrarre l'attenzione dalla mission della Valutazione d'implementazione delle Strategie per lo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) del POR FESR Sicilia 2014-2020.

Le prime risultanze emerse dall'analisi desk effettuata sulla documentazione che ha sostenuto l'avvio dell'attuazione delle politiche urbane in Sicilia rispetto a quanto previsto dagli schemi europei e nazionali hanno consentito di ricostruire la complessa impalcatura programmatica delle SUS siciliane, fondata su un modello di governance altrettanto complesso ed articolato e parzialmente definito in fase di avvio dell'attuazione.

Coerentemente con il percorso metodologico prefigurato, le prime evidenze emerse sono state oggetto di discussione e di approfondimenti nel corso delle interviste strutturate previste nelle altre fasi del Disegno della valutazione, coinvolgendo direttamente nella valutazione tutti i soggetti che a vario titolo hanno contribuito alla programmazione ed all'attuazione della policy⁶¹.

61 L'indagine field prevista nell'ambito del Disegno della valutazione per la presente Valutazione ha consentito di effettuare l'ascolto dei principali attori di livello regionale (AdG dei fondi FESR ed FSE e Centri di Responsabilità regionali) e locale (Referenti Tecnici delle nove Agende Urbane) coinvolti sia nella fase di design sia in quella d'implementazione delle policy urbane regionali.

La restituzione delle evidenze nel rispetto della effettiva timeline che ha scandito la successione delle fasi offre un chiaro quadro di lettura che parte dalla definizione del quadro normativo e si conclude con l'approvazione delle SUS.

Le evidenze valutative emerse con la presente valutazione necessitano preliminarmente alla loro trattazione di una opportuna contestualizzazione rispetto al quadro programmatico di riferimento alla data di approvazione del PO FESR Sicilia 2014-2020 che ha consentito all'Amministrazione regionale di transitare dalla fase di *design* a quella d'*implementazione* delle policy urbane. Più nel dettaglio:

- a livello europeo, il peso delle policy urbane nella Politica di Coesione viene consolidato con l'introduzione di una quota minima di risorse del fondo FESR (ring fencing) pari al 5% da destinare alle policy urbane e della delega minima di funzioni (almeno la selezione delle operazioni) alle Autorità Urbane. L'introduzione di tale sistema di regole per le policy urbane integrate costituisce, pertanto, un quadro di riferimento che definisce e perimetra solamente i contorni dell'azione del FESR per lo Sviluppo Urbano Sostenibile nonostante la auspicata azione congiunta tra il FESR ed il FSE; di contro, i diversi indirizzi metodologici forniti dall'UE per una "buona programmazione delle policy urbane"⁶² risultano in buona misura solo opzionali, delegando al livello nazionale, regionale e locale l'eventuale decisione circa la regolamentazione degli stessi; tra i principali indirizzi metodologici che hanno guidato l'analisi condotta nel presente Rapporto si annovera il seguente: "le SUS devono, in conformità all'articolo 7 del regolamento FESR, essere composte da azioni interconnesse volte a determinare un miglioramento duraturo nelle condizioni ambientali, climatiche, sociali e demografiche di un'area urbana... mentre le operazioni sostenute dai fondi SIE non devono coprire tutti questi elementi, la strategia più ampia deve prendere in considerazione tutti gli aspetti elencati";
- a livello nazionale, il sistema di regole posto nell'Accordo di Partenariato Italia ha determinato delle scelte volte a rafforzare le policy urbane e contestualmente a circoscriverne il raggio d'azione attraverso: i) l'incremento per il fondo FESR della quota minima (ring fencing), posta a livello di Stato membro al 6,52% e l'introduzione di una quota minima per il fondo FSE pari al 2,14% non presente nel Regolamento dedicato; ii) la concentrazione tematica della Politica di Coesione per le policy urbane attraverso l'identificazione di sei Obiettivi Tematici serventi le SUS attivabili e la delineazione di Strategie plurifondo FESR/FSE ma non globali, così come raccomandato dall'UE e come delineato dall'ADP per la linea di policy Aree Interne; iii) il principio guida della co-progettazione per la selezione delle operazioni volto ad attenzionare l'"ampia autonomia alle Autorità urbane (AU) nella definizione dei propri fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi richiesta dallo spirito e dalla lettera dei Regolamenti";
- a livello regionale, il sistema di regole ha delineato e, per alcuni aspetti, ulteriormente limitato il perimetro di azione delle policy urbane siciliane, attraverso: i) l'ulteriore incremento per il fondo FESR della quota minima (ring fencing) posta dall'ADP dal 6,52% al 9,22% e l'allineamento con l'ADP per il Programma FSE Sicilia; ii) l'ulteriore concentrazione tematica della Politica di Coesione per le policy urbane attraverso la selezione da parte delle Autorità Urbane di non più di cinque Obiettivi Tematici dei sei attivabili da ADP; iii) la concentrazione territoriale, attraverso la selezione di 18 città target, e procedurale nella misura in cui le 18 città hanno attivato nove ITI; iv) la scelta delle aggregazioni territoriali condotta, in buona misura, dall'AdG del PO FESR; v) la allocazione finanziaria delle risorse nei Programmi Operativi attraverso lo strumento dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI) in assenza di programmazioni locali ha determinato, in buona misura, una limitazione della possibilità di scelta della copertura dei fabbisogni/sfide a cui dare una risposta da parte delle

62 Linee guida per gli Stati membri sullo sviluppo urbano sostenibile integrato (articolo 7 del Regolamento FESR).

Autorità Urbane poiché risorse date, e rese pressoché stabili dai Documenti di Programmazione Attuativa di cui si sono dotate le AdG, hanno in pratica definito ex ante la scelta della copertura dei fabbisogni/sfide da parte delle Autorità Urbane nelle programmazioni e riprogrammazioni delle Strategie.

Sulla base di un quadro normativo definito e piuttosto articolato nei diversi livelli di riferimento è stato particolarmente utile valutare se il modello di governance prefigurato per l'attuazione delle policy urbane possa essere considerato adeguato rispetto alle esigenze di sviluppo urbano. In particolare, la valutazione dell'adeguatezza del modello di governance è stata articolata in due direzioni analitiche complementari, ossia nella valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del percorso procedurale rispetto a: i) obiettivi da perseguire nella costruzione e adozione delle Strategie; ii) concezione e implementazione della funzione delegata della selezione delle operazioni alle Autorità Urbane (ex art. 7 del Reg (UE) 1301/2013); iii) implementazione delle Strategie.

La valutazione dell'efficacia del percorso di costruzione delle Strategie è stata indagata attraverso l'analisi delle seguenti dimensioni programmatiche considerate rilevanti alla luce del sistema di regole e/o delle raccomandazioni contenute nel quadro di riferimento programmatico di livello sovraordinato, ovvero: i) l'adeguatezza dell'approccio multi fondo FESR/FSE delle SUS approvate e ii) la compiutezza della filiera cognitiva intesa quale adeguata rappresentazione in ciascuna SUS dei fabbisogni-sfide/Risultati Attesi/Azioni/interventi.

Relativamente alla adeguatezza dell'approccio multi-fondo FESR/FSE delle SUS approvate l'analisi degli atti programmatici emanati dall'AdG del PO FESR Sicilia 2014-2020 per la definizione delle SUS restituisce un quadro di Strategie eminentemente mono fondo FESR, in cui il ruolo esplicito del fondo FSE dal punto di vista programmatico lo si rileva esclusivamente nei termini finanziari. L'esame dettagliato delle nove SUS siciliane approvate permette, invece, di esprimere un giudizio complessivamente positivo per quattro Strategie (Catania/Acireale, Siracusa, Agrigento e Ragusa/Modica) in quanto consente di affermare che, per quanto esse rappresentino delle Strategie eminentemente focalizzate sul mono fondo (FESR), presentano gli elementi minimi di una programmazione locale integrata, stante il contesto programmatico di riferimento regionale.

Per quanto concerne la compiutezza della filiera cognitiva, l'analisi delle nove Strategie approvate evidenzia come le stesse non contengano chiare indicazioni circa gli interventi/operazioni in risposta ai fabbisogni/sfide delle città. L'ulteriore approfondimento di analisi effettuato, ricorrendo ad una analisi di benchmark tra le nove SUS siciliane e le Strategie di Sviluppo Urbano Integrato delle altre 16 Regioni italiane restituisce un quadro complessivo in cui le SUS di ben 14 Regioni su 17 risultano delineate non solo nella componente strategica ma anche in quella operativa. L'individuazione delle operazioni nelle SUS siciliane avrebbe consentito al programmatore locale di costruire una Strategia maggiormente orientata al risultato e avrebbe, altresì, consentito una pronta attivazione dello stesso nel ricercare la coerenza con i requisiti di ammissibilità e, più in generale, con le condizionalità ex ante delle diverse azioni del PO FESR attivate dalla Strategia, così come emerso anche in sede di intervista con alcuni Referenti tecnici delle Autorità Urbane e in sede di focus group con i Centri di Responsabilità regionali.

La valutazione dell'efficienza del percorso di costruzione delle Strategie è stata indagata attraverso l'analisi dell'iter procedurale di programmazione delle Strategie ed ha riguardato i due diversi periodi in cui è possibile frazionare il percorso programmatico delle SUS, ovvero il periodo riferito alle fasi di *design* e approvazione delle SUS e il periodo riferito alle fasi successive alla loro approvazione fino al 30.11.2020.

L'analisi incrociata tra i dati di monitoraggio procedurale degli atti amministrativi adottati dall'AdG del PO FESR per la costruzione ed approvazione delle SUS e le evidenze tratte dalla valutazione di efficacia del modello di programmazione delle SUS hanno consentito di far apprezzare le evidenze che hanno

caratterizzato l'efficienza nel primo periodo del percorso di costruzione delle Strategie, facendo rilevare che dalla data della Decisione della CE di approvazione del PO FESR Sicilia 2014-2020 (agosto 2015) alla data di approvazione dell'ultima Strategia sono trascorsi circa tre anni e mezzo. L'assenza di expertise locali in programmazione/pianificazione, unitamente alla discontinuità dell'attività di co-pianificazione con l'AdG del PO FESR senza un quadro di riferimento chiaro circa tempi e principali output del processo di programmazione hanno contribuito a determinare il significativo ritardo cumulato. A ciò si aggiunge anche un altro elemento di natura qualitativa riferito alla valutazione ed approvazione delle SUS da parte della Commissione Interdipartimentale, alla quale ha preso parte anche un componente designato dall'AdG del PO FSE Sicilia 2014-2020, che ha approvato cinque SUS su nove eminentemente sulla base della presenza di un piano finanziario FSE in diversi casi aggregato per Obiettivo Specifico e/o per Asse e prive di un chiaro riferimento dei fabbisogni a cui dare una risposta con le Azioni del FSE.

La valutazione dell'efficienza estesa al *secondo periodo*, ovvero la fase successiva all'approvazione delle SUS e fino al 30.11.2020, ha permesso di rappresentare le evidenze circa gli effetti degli atti amministrativi adottati per il conferimento della delega alle Autorità Urbane ai sensi dell'art. 7 del Reg (UE) 1301/2013, nonché i potenziali effetti/condizionamenti che il modello di delega adottato dall'AdG del PO FESR ha determinato in merito all'implementazione delle SUS. Più nel dettaglio, il percorso procedurale analizzato nel secondo periodo non ha riguardato l'AdG del PO FSE che, invece, ha iniziato a definire le modalità di programmazione e attuazione delle operazioni delle SUS a valere sulle risorse del FSE soltanto a partire dal mese di luglio 2020 con l'invio alle nove Autorità Urbane di apposita comunicazione corredata della documentazione necessaria per il conferimento della *delega piena di funzioni*. Al contempo, l'AdG, sulla base dei consistenti ritardi cumulati, ravvisa la possibilità che si possa/debba far ricorso al Piano di Azione e Coesione (Programma Operativo Complementare) 2014-2020, al fine di mettere in salvaguardia le risorse del FSE dedicate alle Agende Urbane.

Pertanto, la lettura incrociata delle evidenze sull'approccio multi fondo in fase di costruzione delle SUS e sul percorso per il conferimento della delega di funzioni alle Autorità Urbane denota l'assenza di coordinamento e di integrazione tra i due fondi che si è manifestata in Strategie eminentemente mono fondo FESR ed in procedure per il conferimento della delega di funzioni alle AU contenutisticamente diverse (delega minima di funzioni per il FESR e delega piena per il FSE) e temporalmente sfasate con gli atti convenzionali stipulati in buona misura nel corso del 2019 per il FESR e non ancora perfezionati con nessuna Autorità Urbana per il FSE. In estrema sintesi, le principali criticità nel secondo periodo risultano riconducibili: **i)** l'eccessiva dilatazione dei tempi tra l'approvazione delle SUS e la sottoscrizione delle Convenzioni che si attesta in un range compreso tra 8 e 17 mesi; **ii)** il conseguente notevole ritardo nella concezione e perfezionamento degli atti convenzionali e nel conferimento della delega di funzioni che è avvenuto soltanto tra marzo 2019 e gennaio 2020; **iii)** la derivante impossibilità per le AU di espletare la funzione delegata prima del marzo 2020; **iv)** Il mancato completamento della fase di programmazione delle SUS al 30.11.2020.

Per quanto attiene alla delega di funzioni, il ruolo assegnato all'AdG dalla disamina degli atti di livello sovra ordinato riguarda la determinazione della portata dei compiti delegati, la formalizzazione della delega e la riserva del diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni. L'analisi degli atti e dei procedimenti amministrativi adottati per la delega di funzioni relativa alla selezione delle operazioni da parte dell'Autorità Urbana ha consentito di rilevare che, a livello negoziale e attuativo, i compiti riservati all'AdG e ai CdR con riferimento alle funzioni delegate superano la natura prevalente di vigilanza ed introducono azioni più conducenti nell'espletamento dei compiti di selezione delle operazioni rinvenibili dai procedimenti di cooperazione tra CdR regionali e dai processi di contraddittorio con le AU. Questa attività prevista nell'atto negoziale ha prodotto l'effetto giuridico di una limitazione di efficacia e di efficienza nel procedimento di spostamento dei compiti indicati nell'atto normativo (quale livello minimo di attribuzione delegata). Ciò, verificato fino al livello di sottoscrizione della Convenzione (*Quesito Valutativo 6*), ha

determinato la limitazione dell'“l'ampia autonomia delle Autorità Urbane nella definizione dei fabbisogni e individuazione degli interventi”. Nello specifico, in fase di predisposizione degli Avvisi da parte delle Autorità Urbane: i) l'imposizione dei modelli di Avviso definiti dall'AdG (lettera e) dell'articolo 5 comma 3 della Convenzione); ii) la complessità procedurale per l'attivazione dei criteri di selezione aggiuntivi delle SUS (DDG 122 del 9 aprile 2019); iii) la difficoltà rappresentata da alcuni Referenti Tecnici delle AU, di modificare gli Avvisi al fine di “territorializzarli”, ha di fatto condotto all'emanazione di Avvisi Pubblici da parte delle nove Agende Urbane pressoché identici agli Avvisi a regia regionale e, pertanto, identici tra ciascuna Autorità Urbana. La delega di funzioni si è, pertanto, tradotta in una procedura in buona misura assimilabile all'emanazione di Avvisi Pubblici a regia regionale con risorse dedicate alle 18 città, così come emerso anche in sede di focus group con i CdR.

Inoltre, dall'analisi del monitoraggio procedurale della funzione delegata di selezione delle operazioni emerge che allorquando gli OI sono stati posti nella condizione di poter espletare la funzione ad essi delegata lo hanno fatto abbastanza speditamente (l'arco temporale intercorso dalla pubblicazione degli Avvisi alla graduatoria provvisoria si attesta in un range compreso tra 4 e 6 mesi), dimostrando adeguatezza della capacità di programmazione da parte dell'Autorità Urbana in riferimento alla selezione delle operazioni (*Quesito Valutativo 4*). Di contro, il monitoraggio procedurale della fase in cui i CdR intervengono proceduralmente con l'attività istruttoria propedeutica all'emanazione dei decreti di approvazione definitiva delle graduatorie – ci restituisce un quadro temporale ancora eccessivamente ristretto per poter trarre delle evidenze circa la corretta applicazione di quanto disposto all'Art. 7 par. 5 del Reg (UE) 1301/2013 (“L'autorità di gestione può riservarsi il diritto di intraprendere una verifica finale dell'ammissibilità delle operazioni prima dell'approvazione”) e la verifica dei possibili coinvolgimenti diretti dei CdR con conseguenze sotto il profilo dell'efficacia ed efficienza del processo di selezione delegato. Su quest'ultimo punto si rappresenta che nel corso del focus group con i CdR gli stessi hanno rappresentato di dover di fatto riesaminare gli esiti della selezione delle operazioni poiché a loro compete l'emanazione del decreto di approvazione definitiva della graduatoria.

Ne deriva che la traduzione della delega normativa nell'atto convenzionale, osservata insieme ai procedimenti istruttori conseguenti, alle funzioni, anche finanziarie, suddivise tra diversi centri di responsabilità della Regione, ha avuto un impatto rilevante certamente sul celere raggiungimento dello scopo determinato dell'agire amministrativo come definito dall'ADP (ADP pag. 699) e sulla promozione della responsabilizzazione delle AU rispetto ai compiti delegati.

In termini di adeguatezza del modello procedurale di delega di funzioni da AdG ad AU è comunque consigliabile – per i prossimi cicli di programmazione, anche ai fini del raggiungimento dello scopo di responsabilizzazione e strutturazione delle capacità delle AU che possano costituire un'esperienza di contesto utile per la valutazione della capacità degli OI territoriali – approfondire la definizione di un modello di governance che riservi tout court all'AdG prevalentemente funzioni di vigilanza sull'espletamento dei compiti, eventualmente, delegati⁶³ e che superi la frammentazione procedurale (ADG/CDR/AU) osservata.

Infine, con la valutazione della *coerenza (completezza)* delle SUS siciliane, le evidenze valutative emerse restituiscono lo scenario attuativo delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile all'interno del quadro di riferimento programmatico adottato dall'UE che dovrebbe rispondere anche alla sfida per il ciclo di programmazione 2021-2027. Il modello di programmazione regionale fatto adottare alle Autorità Urbane a livello di singola Strategia risponde solo parzialmente agli orientamenti programmatici dei modelli sovraordinati, non trovando piena corrispondenza negli obiettivi e nelle azioni attivate dalle AU siciliane e

63 Una soluzione nel senso indicato sembrerebbe più rispondente anche al tenore dell'Allegato II – Suggerimenti per un modello di registrazione per iscritto degli accordi tra l'Autorità di Gestione e l'Autorità Urbana delle linee guida della Commissione Europea.

rendendo quest'ultime coerenti ma non esaustive rispetto alle sfide/fabbisogni. Per quanto l'insieme delle azioni attivabili nell'ambito del PO FESR Sicilia 2014-2020 presenti un livello di coerenza sufficiente, i dettami programmatici relativi alla concentrazione tematica ed alla rigidità delle risorse assegnate a priori dall'ADG ed alla contestuale assenza di indicazioni per la elaborazione di programmazioni locali "globali", hanno indotto in parte le AU nelle proprie SUS a selezionare un insieme di azioni che, per quanto rispondente ai fabbisogni individuati sul territorio, può definirsi parziale e non sufficientemente coerente con il livello sovraordinato, limitando "l'ampia autonomia delle Autorità Urbane nella definizione dei fabbisogni e individuazione degli interventi".

Sotto il profilo della rilevanza, l'attuazione delle SUS dovrebbe potenzialmente far conseguire i seguenti risultati: i) un rilevante innalzamento della digitalizzazione dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche, con miglioramento della mobilità urbana e della difesa del territorio; ii) un sufficiente miglioramento dei livelli relativi ai temi dell'inclusione sociale e dell'efficientamento energetico; iii) un modesto effetto rispetto alla valorizzazione dei beni culturali, naturali e alle politiche per il turismo – ivi comprese le attività economiche legate al settore.

In definitiva, la coerenza con i fabbisogni espressi rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente all'innesto di percorsi di "rottura" su un dato territorio, in quanto occorre che ad essa si accompagni anche un adeguato livello di capacità della policy di risolvere in modo significativo le criticità che causano i fabbisogni del territorio.

In tal senso le SUS siciliane, se da un lato rivelano, a causa del principio della concentrazione tematica, di essere solo parzialmente e quindi insufficientemente coerenti con le priorità espresse dai modelli di sviluppo sovraordinati, dall'altro lato mostrano un valore medio di rilevanza pari al 34% che, anche alla luce delle risorse dedicate, indica che potenzialmente l'attuazione delle attuali strategie potrebbe condurre al soddisfacimento di circa un terzo del fabbisogno complessivo teorico espresso dalle 9 SUS regionali.

Si tratta di un valore che evidenzia l'avvio di percorsi volti alla soluzione di alcune gravi criticità che caratterizzano le aree urbane siciliane e che soprattutto si manifesta maggiormente per le città medie e meno per le tre città metropolitane, le quali per le dimensioni complessive dei fenomeni e delle dinamiche da cui sono caratterizzati necessitano e agiscono con più specifici strumenti di programmazione.

Gli ambiti di intervento che mostrano una minore potenziale reattività rispetto all'attuazione riguardano la valorizzazione dei beni culturali e naturali e del sostegno alle imprese turistiche che si annoverano tra gli asset prioritari delle policy urbane del ciclo di programmazione 2021-2027.

Le evidenze valutative sin qui tratte pongono all'attenzione dell'attore regionale e locale le criticità strategico-programmatiche ed attuative delle SUS siciliane, che alla luce del quadro normativo che via via va delineandosi per il ciclo di programmazione 2021-2027, dovranno essere superate principalmente dall'attore regionale in fase di costruzione dell'Obiettivo di policy 5 *"Un'Europa più vicina ai cittadini"*.

Principali raccomandazioni per il ciclo 21/27

In estrema sintesi, l'allocazione delle risorse per le Autorità Urbane dovrebbe concentrarsi eminentemente in seno all' Obiettivo di Policy 5 *"Un'Europa più vicina ai cittadini"* e non ai restanti Obiettivi di Policy, attraverso lo strumento dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI); ciò comporterebbe sicuramente dei vantaggi sia dal punto di vista programmatico sia dal punto di vista gestionale della policy.

Dal punto di vista programmatico, la concentrazione permetterebbe alle Strategie Urbane – da predisporre già in fase di redazione del Programma – una più ampia autonomia di scelta delle azioni da attivare da parte delle AU e, di conseguenza, una minore standardizzazione tra le Strategie stesse.

Dal punto di vista gestionale, la concentrazione, inoltre, è preferibile poiché consentirebbe sia la semplificazione e riduzione del numero dei processi amministrativi per la gestione finanziaria del Programma, sia una maggiore flessibilità delle riprogrammazioni delle Strategie Urbane lungo il ciclo di vita del Programma e delle pianificazioni territoriali.

Infine, sempre dal punto di vista gestionale della policy urbana, la lettura incrociata dell'analisi del monitoraggio procedurale della funzione delegata agli OI per la selezione delle operazioni (ex art. 7 del Reg. UE 1301/2013) e dell'attività istruttoria – propedeutica all'emanazione dei decreti di approvazione definitiva delle graduatorie e dei decreti di finanziamento – condotta dai CDR, in termini di outcome, ha avuto un impatto rilevante certamente sul celere raggiungimento dello scopo determinato dell'agire amministrativo come definito dall'ADP (ADP pag. 699) e sulla promozione della responsabilizzazione delle AU rispetto ai compiti delegati.

Delegare pienamente l'attuazione alle coalizioni locali e, quindi, alle AU comporta certamente dei rischi, la cui entità dovrebbe ridursi in relazione alla robustezza delle verifiche previste dalle norme ai fini del riconoscimento delle AU come Organismi intermedi. In considerazione dei loop amministrativi generati dalla adozione della delega parziale concessa da parte dell'Amministrazione regionale alle AU, sarebbe da valutare l'opzione di adozione della delega piena, mettendo in atto attività di capacitazione a livello locale, meccanismi/strumenti per verificare anche in itinere la sana gestione finanziaria dei fondi UE in termini di equità, trasparenza e rendicontazione, nonché in termini di economia, efficienza ed efficacia.

ALLEGATO 1 - PRINCIPALI ESITI DEL FOCUS GROUP CON GLI STAKEHOLDER FINALIZZATO AD APPROFONDIRE I QUESITI VALUTATIVI DELLA VALUTAZIONE D'IMPLEMENTAZIONE DELLE SUS

Metodologia e campione dei partecipanti al focus group

L'obiettivo dell'indagine qualitativa a mezzo focus group è l'approfondimento dei quesiti valutativi del Disegno della "Valutazione d'Implementazione dell'attuazione integrata delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile".

La definizione di un selezionato gruppo di partecipanti al focus group (max. 12) ha tenuto conto degli attori chiave del percorso negoziale partenariale alla base del processo di definizione delle Agende Urbane, ovvero:

- i) Referenti degli Enti Locali Territoriali interessati dal Processo: con tale accezione si fa riferimento al ristretto gruppo di attori coinvolti in prima istanza e direttamente nel processo di disegno della Strategia in qualità di referenti istituzionali e tecnici dell'Autorità Urbana;
- ii) Referenti dell'Amministrazione regionale: indipendentemente dalla presenza delle deleghe effettuate agli OI è indubitabile il ruolo chiave svolto dalla macchina amministrativa regionale nel processo di definizione ed implementazione delle Strategie Urbane – anche con riferimento a quegli interventi prefigurati dalle Strategie che non implicano una delega alle AU. Date queste premesse una valutazione dei processi di implementazione – anche in una prospettiva di futura ridefinizione delle policy urbane – non può prescindere dall'interlocuzione con i Centri di Responsabilità regionali maggiormente interessati dall'intero percorso di progettazione ed attuazione delle SUS.
- iii) Sei delle nove AU hanno aderito all'invito a partecipare ed in cinque hanno effettivamente partecipato al focus group che si è tenuto presso il DRP il 13 febbraio 2020. Per quanto ai CdR, dei quattro Centri di Responsabilità invitati ha aderito solamente il Dipartimento Regionale delle Infrastrutture, della Mobilità e dei Trasporti.

Di seguito, in tabella l'elenco dei partecipanti al focus group.

Tabella 1: Elenco partecipanti al focus group

Città – Dipartimenti regionali	Referente	Ruolo
Ragusa/Modica	Dott.ssa Giovanna Licitra	Vice Sindaco del Comune di Ragusa
Messina	Dott.ssa Carlotta Previti	Assessore del Comune di Messina
Agrigento	Dott. Cosimo Antonica	Coordinatore Responsabile Tecnico dell'A.U - Responsabile O.I.
Palermo/Bagheria	Dott. Claudio Cimò	Coordinatore dell'Ufficio di Staff OI Agenda Urbana Palermo Bagheria
Sicilia occidentale	Ing. Alessandro Putaggio	Ufficio Controllo Strategico – OI Agenda Urbana Sicilia Occidentale
Dip.to delle Infrastrutture, della Mobilità e dei Trasporti	Dott.ssa Rosa Maria Baiamonte	Dirigente responsabile dell'Area 3 – Programmazione, monitoraggio e coordinamento controlli di I livello
	Arch. Giacomo Rotondo	Dirigente responsabile del Servizio 10 - Infrastrutture in materia di mobilità urbana, parcheggi e sistemi a guida vincolata autoporti
	Alletto Benedetto	Funzionario direttivo Servizio 7 - Politiche urbane e abitative
	Francesco Paolo Palazzolo	Istruttore direttivo Servizio 7 – Politiche urbane e abitative

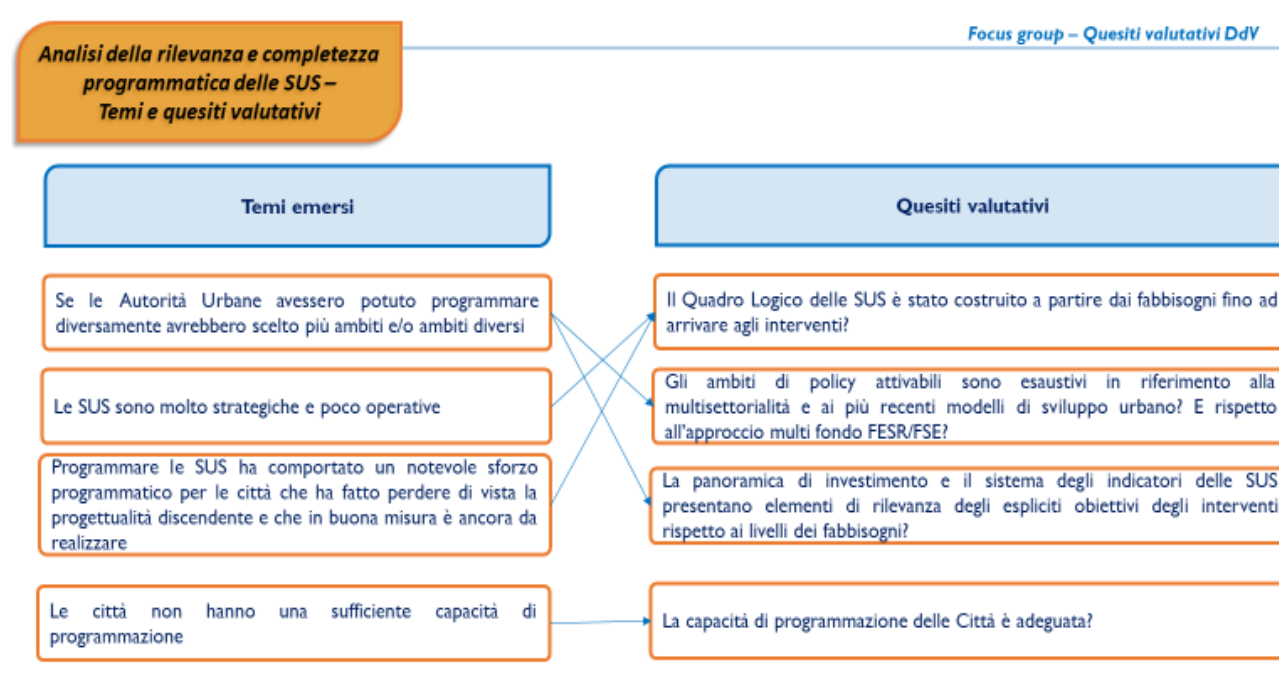
I principali risultati emersi

1: Analisi della rilevanza e completezza programmatica delle SUS

Il primo ambito indagato nel corso del focus group ha preso le mosse dall'analisi dell'esperienza relativa alla predisposizione ed approvazione delle Strategie per lo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS). Ai partecipanti è stato chiesto di rappresentare la propria esperienza in merito alla programmazione delle Strategie per lo Sviluppo Urbano Sostenibile appena conclusasi.

I principali temi emersi sono di seguito rappresentati e ricondotti ai quesiti valutativi del pertinente ambito di analisi.

Figura 1 - Quesiti Valutativi dell'ambito di analisi "programmazione SUS"

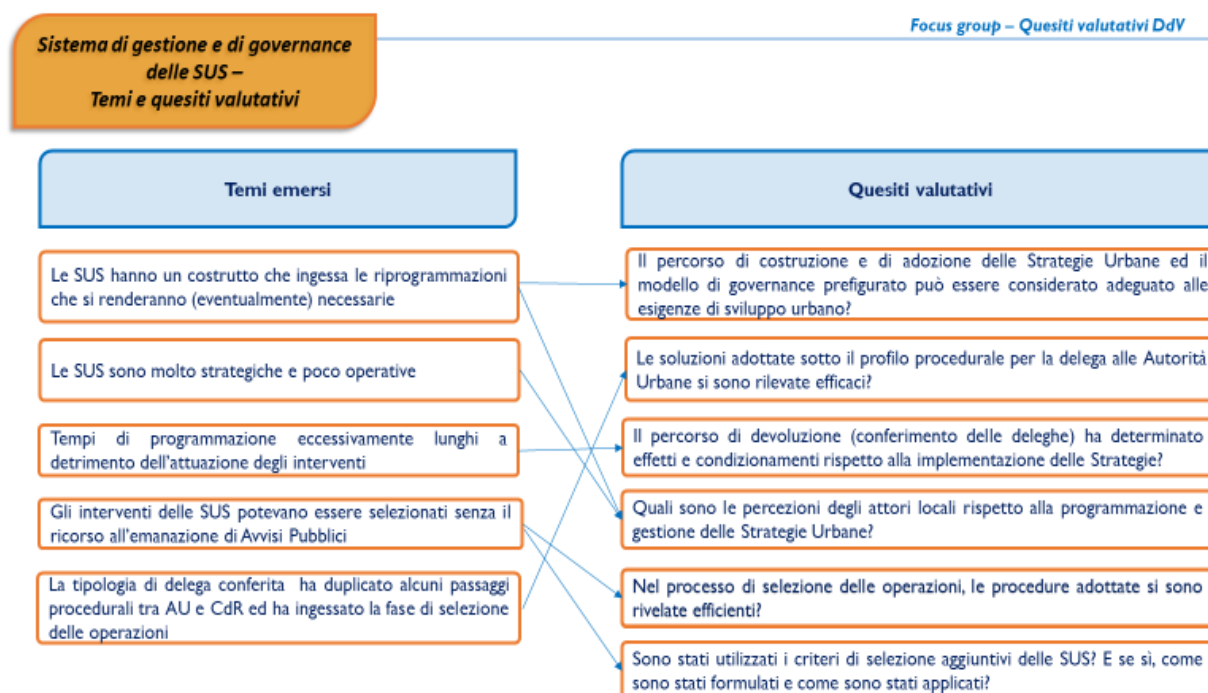


2: Il sistema di gestione e governance delle strategie per lo sviluppo urbano sostenibile

Il secondo ambito indagato nel corso del focus group ha preso le mosse dall'esperienza dei partecipanti con riferimento al sistema di regole posto alla base della programmazione e della delega di funzioni conferita alle AU per la fase di selezione delle operazioni delle SUS.

Anche in questo caso i principali temi emersi sono di seguito rappresentati e ricondotti ai quesiti valutativi del pertinente ambito di analisi.

Figura 2: Quesiti Valutativi dell'ambito di analisi "governance"



ALLEGATO 2 - TRACCIA DI INTERVISTA SEMI-STRUTTURATA AI REFERENTI TECNICI DELLE AGENDE URBANE DEL PO FESR 2014/2020

Premessa

Traccia intervista semi strutturata ai Referenti Tecnici delle Agende Urbane

- A. Ambito di indagine: approccio multi fondo FESR/FSE delle SUS
- B. Ambito di indagine: completezza della filiera cognitiva delle SUS
- C. Ambito di indagine: rilevanza degli obiettivi rispetto ai fabbisogni
- D. Ambito di indagine: programmazione locale
- E. Ambito di indagine: modello di governance
- F. Ambito di indagine: delega di funzioni

Premessa

Nell'ambito del Piano delle Valutazioni della Politica di Coesione 2014/2020 (PdV 2014-2020) della Regione Siciliana è prevista una specifica attività di valutazione relativa al "Contributo dei processi di attuazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile" (Scheda n. 9 del PdV).

La finalità di questa valutazione è, principalmente, di generare conoscenza analitica sulla crescita della capacità di programmazione ed attuazione delle policy urbane, nonché dell'integrazione di funzioni tra le città in sistemi metropolitani policentrici e il grado di effettiva complementarietà tra Fondi.

La prima fase della valutazione ha riguardato la valutazione d'implementazione della policy urbana del PO FESR. L'esercizio valutativo è focalizzato ad indagare l'adeguatezza di processi/strumenti di programmazione e implementazione delle Strategie Urbane quale componente rilevante degli elementi volti ad assicurare efficacia ed efficienza dei processi di sviluppo articolati dagli Attori Locali. Tale valutazione mira a far emergere, pertanto, i punti di forza e di debolezza dei percorsi di programmazione locale, dei percorsi procedurali e degli assetti organizzativi che derivano dal modello di governance della Strategia Urbana.

Per questa Valutazione l'approccio metodologico prevede prevalentemente: i) il ricorso ad analisi desk di dati ed informazioni amministrativo-procedurali e di attuazione-contesto; ii) interviste semi-strutturate agli stakeholder selezionati dal valutatore; iii) il ricorso alle tecniche di focus group.

Sono stati individuati, quindi, tra gli stakeholder in primo luogo coinvolti nel percorso negoziale partenariale alla base del processo di definizione delle Strategie, tra gli altri, i referenti tecnici delle Autorità Urbane interessate dal Processo.

Di seguito sono rappresentate le domande che costituiscono la traccia dell'intervista "diretta" rivolta ai referenti tecnici, organizzate in riferimento ai principali ambiti di analisi del Rapporto di valutazione.

A. Ambito di indagine: approccio multi fondo FESR/FSE delle SUS

Lei è a conoscenza che la programmazione delle Agende Urbane è fondata sull'approccio multi fondo, ossia sull'interazione programmatica e la compartecipazione finanziaria dei fondi FESR ed FSE nelle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS)?

- ☐ SÌ
- ☐ NO

In caso di risposta affermativa proseguire con le domande da 2 a 8; in caso di risposta negativa, passare alla domanda 9

In fase di costruzione della SUS, ritiene che l'Autorità di Gestione (AdG) del PO FESR abbia supportato il territorio rispetto ai nodi critici/chiarimenti che lo stesso si è trovato a dover affrontare?

- ☐ SÌ
- ☐ NO

In caso di risposta affermativa proseguire con la domanda 3; in caso di risposta negativa, passare alla domanda 4

Ritiene che le attività di supporto metodologico fornite dall'AdG del PO FESR abbiano contribuito alla risoluzione dei nodi critici/chiarimenti di volta in volta resisi necessari?

- ☐ SÌ
- ☐ NO

Se sì, in che modo?

In fase di costruzione della Strategia, vi sono stati momenti di confronto con l'AdG del PO FSE?

- ☐ SÌ
- ☐ NO

In caso di risposta affermativa proseguire con la domanda 5; in caso di risposta negativa, passare alla domanda 6

Da chi sono stati prevalentemente attivati i momenti di confronto?

- ☐ Dal territorio
- ☐ Dall'AdG del PO FESR
- ☐ Dall'AdG del PO FSE

Motivazioni: _____

Il territorio da lei rappresentato ha mai sentito la necessità di confrontarsi con l'AdG del PO FSE in fase di predisposizione della Strategia?

In che modo la Strategia ha integrato i fabbisogni e le azioni FESR ed FSE?

Se dovesse fornire una raccomandazione al programmatore regionale per l'ormai imminente ciclo 21-27 in riferimento all'approccio multi fondo, che cosa consiglierebbe di migliorare?

B. Ambito di indagine: compiutezza della filiera cognitiva delle SUS

Il territorio da lei rappresentato in fase di redazione della SUS ha scelto le azioni avendo individuato preventivamente i contenuti minimi del parco progetti che avrebbe dato corpo alla SUS?

- ☐ SI
☐ NO

In caso di risposta affermativa, chiedere di specificare in che termini (individuazione degli interventi, costo dei singoli interventi, tipologie di intervento ammissibili, tipologie di spese ammissibili, requisiti di ammissibilità degli interventi, stato di avanzamento progettuale degli interventi)

La SUS da lei rappresentata ha subito recentemente una rimodulazione finanziaria e programmatica?

- ☐ SI
☐ NO

In caso di risposta affermativa proseguire con la domanda 11; in caso di risposta negativa, passare alla domanda 12

Quali sono state le cause che hanno reso necessaria la rimodulazione finanziaria e programmatica della SUS?

Se dovesse fornire una raccomandazione al programmatore regionale per l'ormai imminente ciclo 21-27 in riferimento alla struttura/format delle SUS, che cosa consiglierebbe di migliorare?

C. Ambito di indagine: rilevanza degli obiettivi rispetto ai fabbisogni

Se il territorio da lei rappresentato avesse potuto scegliere, a risorse invariate, in modo autonomo i fabbisogni a cui dare risposta, avrebbe allocato diversamente le risorse disponibili?

- ☐ SÌ
☐ NO

In caso di risposta affermativa proseguire con la domanda 14; in caso di risposta negativa, passare alla domanda 15

Se sì, a quali fabbisogni avrebbe dato maggiore o minore priorità?

Quale ruolo attribuisce al sistema di monitoraggio della Strategia?

La SUS è dotata di un sistema di indicatori e relativi target da conseguire a fine programmazione. Come reputa i valori dei target rispetto al soddisfacimento dei fabbisogni reali del territorio?

- ☐ Troppo ambiziosi
☐ Adeguati
☐ Troppo limitati

Motivazioni: _____

D. Ambito di indagine: programmazione locale

Come valuta il contributo degli uffici amministrativi dell'Autorità Urbana alla costruzione della Strategia?

È stato necessario/opportuno il supporto tecnico di consulenti esterni esperti in programmazione per la redazione della SUS?

Come reputa in termini di adeguatezza e tempestività il supporto messo a disposizione dall'AdG del PO FESR?

Nella definizione della Strategia, quale ruolo ha svolto il partenariato locale?

Se il giudizio fornito dall'intervistato non fosse del tutto adeguato, indagare se la causa sia da rintracciare in un'attività di coinvolgimento partenariale non adeguata o in una risposta poco qualificata da parte del partenariato. In entrambi i casi indagare le cause

E. *Ambito di indagine: modello di governance*

All'interno del processo di co-pianificazione tra attore regionale e locale quali sono, a suo avviso, i punti di forza e di debolezza?

In particolare, quali elementi critici ha riscontrato all'interno delle specifiche fasi procedurali di costruzione delle SUS di seguito elencate?

- ☐ Fase di approvazione delle SUS
- ☐ Fase di formalizzazione della delega
- ☐ Fase di selezione delle operazioni

Criticità:

F. *Ambito di indagine: delega di funzioni*

Come valuta il percorso di definizione degli Avvisi Pubblici per la selezione delle operazioni?

(L'intervistatore contestualmente alla lettura della domanda rappresenta i passaggi procedurali di cui al capitolo 3 del Rapporto Intermedio della Valutazione d'Implementazione delle SUS)

Ritiene appropriata la soluzione di non delegare la gestione di aiuti alle imprese agli Organismi Intermedi/Autorità Urbane?

(L'intervistatore sottopone la domanda soltanto alle cinque Agende Urbane che hanno attivato regimi di aiuto nelle proprie SUS)

Come valuta il percorso scelto per la selezione delle operazioni, alla luce dell'attuale stato di avanzamento procedurale?

Quale eventuale procedura alternativa proporrebbe per la selezione delle operazioni per il ciclo 2021 – 2027?

Quali considerazioni ritiene di poter fare circa le soluzioni procedurali adottate per la delega di funzioni all'Autorità Urbana da raccomandare per il ciclo 2021-2027?

ALLEGATO 3 – REPORT RESTITUZIONE INTERVISTE SEMI STRUTTURATE AI REFERENTI TECNICI DELLE AGENDE URBANE DEL PO FESR 2014/2020

Nel corso del mese di settembre 2020 sono state condotte le interviste semi strutturate ai nove Referenti Tecnici dell'Agenda Urbana (AU) del PO FESR 2014/2020 sulla base della traccia di intervista semi strutturata di cui all'allegato 2.

Di seguito, in tabella l'elenco dei Referenti di Agenda Urbana intervistati.

Tabella 1: Elenco Referenti Tecnici intervistati

Autorità Urbana	Referente	Ruolo	Data Intervista
Sicilia Occidentale	Ing. Alessandro Putaggio	Ufficio Controllo Strategico – OI Agenda Urbana Sicilia Occidentale	08.09.2020
Catania/ Acireale	Ing. Fabio Finocchiaro	Direzione Politiche Comunitarie Fondi Strutturali – OI Agenda Urbana Catania/Acireale	09.09.2020
Gela/Vittoria	Arch. Antonino Collura	Organismo Intermedio Autorità Urbana Gela Vittoria	15.09.2020
Palermo/ Bagheria	Dott. Claudio Cimò	Coordinatore dell'Ufficio di Staff OI Agenda Urbana Palermo Bagheria	17.09.2020
Ragusa/Modica	Ing. Michele Scarpulla	Organismo Intermedio Autorità Urbana Ragusa Modica	18.09.2020
Enna/ Caltanissetta	Dott.ssa Gisella Fazzi	Organismo Intermedio Autorità Urbana Enna Caltanissetta	22.09.2020
Siracusa	Avv. Danila Costa	Segretario Generale del Comune di Siracusa – OI Agenda Urbana Siracusa	24.09.2020
Agrigento	Dott. Michele Iacono	Segretario Generale del Comune di Siracusa – OI Agenda Urbana Agrigento	25.09.2020
Messina	Dott.ssa Carlotta Previti	Vice Sindaco del Comune di Messina – OI Agenda Urbana Messina ⁶⁴	30.09.2020

La scelta dei temi rispetto a cui condurre le interviste semi strutturate ai Referenti Tecnici delle AU è derivata dalla conoscenza acquisita, anche attraverso analisi documentale, in riferimento agli ambiti della valutazione in oggetto ed alle prime evidenze tratte dalla stessa. Tale conoscenza ha, di fatto, permesso di circoscrivere al meglio, oltre agli ambiti di indagine, anche le singole questioni per le quali era opportuno rilevare il punto di vista locale.

La traccia di intervista (Cfr. Allegato 2 al presente Rapporto) è stata preventivamente inviata a ciascun Referente Tecnico al fine di permettere loro l'organizzazione più efficace e completa della compagine che avrebbe risposto ai quesiti posti.

⁶⁴ L'avvicinarsi dei Referenti Tecnici dell'Agenda Urbana di Messina ha reso maggiormente opportuno condurre l'intervista con il Referente Politico del comune, testimone privilegiato della programmazione della SUS di Messina.

Sono state, pertanto, condotte le interviste dirette tra due o più interlocutori (in sette interviste su nove gli intervistati sono stati più di uno) al fine di permettere a ciascuna Autorità Urbana la trattazione quanto più esaustiva possibile degli ambiti oggetto di indagine.

Di seguito, si restituiscono i principali esiti/informazioni tratti dalle interviste suddivisi, per comodità espositiva, negli ambiti di indagine con i quali sono stati clusterizzati i quesiti.

A. *Ambito di indagine: approccio multi fondo FESR/FSE delle SUS*

L'ambito "approccio multi fondo" ha indagato eminentemente il funzionamento del modello di governance tra AdG del PO FESR, AdG del PO FSE ed Autorità Urbana nella programmazione delle Strategie, per l'appunto, multi fondo FESR/FSE.

Dall'analisi delle risposte emerge che i Referenti Tecnici di tutte e nove le Agende Urbane hanno dichiarato di essere a conoscenza dell'approccio multi fondo delle proprie SUS (quesito n. 1).

In riferimento al supporto metodologico fornito dall'AdG del PO FESR 2014/2020 (quesiti da 2 a 5), i Referenti Tecnici delle nove Agende rappresentano che in linea di massima l'AdG del PO FESR ha fornito supporto in fase di co – pianificazione delle SUS. Alcuni Referenti lamentano la mancata tempestività dei riscontri da parte dell'AdG alle svariate versioni in bozza delle SUS nella fase di redazione delle stesse che ha determinato, unitamente alla non adeguata expertise programmatoria dei Comuni, il dilatarsi dei tempi per l'approvazione delle Strategie.

Per quel che concerne il ruolo di coordinamento dell'AdG del PO FESR in riferimento ai nodi/critici e alle richieste di chiarimento da parte delle AU a valere sulla programmazione della componente FSE delle SUS, i Referenti Tecnici delle nove Strategie rappresentano come lo stesso non sia stato adeguato. Inoltre, in fase di costruzione delle SUS, i Referenti Tecnici delle nove Strategie hanno dichiarato che non vi siano mai stati momenti di confronto con l'AdG del PO FSE.

In particolare, il mancato ruolo di coordinamento dell'AdG del fondo capofila è, in buona misura, riconducibile alla mancata integrazione dei due fondi nella programmazione delle Strategie; diversi Referenti Tecnici hanno rappresentato che, in fase di programmazione, l'AdG del PO FESR abbia più volte esplicitamente affermato che l'Amministrazione regionale non era in grado di fornire chiarimenti circa la componente programmatica del FSE nelle SUS.

In riferimento al quesito n. 6 volto ad indagare se *"Il territorio ... ha mai sentito la necessità di confrontarsi con l'AdG del PO FSE in fase di predisposizione della Strategia"*, i Referenti Tecnici di otto Agende su nove hanno dichiarato di non aver ritenuto la questione degna di nota in considerazione della comunicazione fatta ai territori a suo tempo dall'AdG del PO FESR, ovvero che in fase di redazione della SUS era bastevole occuparsi, per il fondo FSE, della programmazione finanziaria e indicare le azioni (laddove possibile) del fondo da attivare; l'interlocuzione con l'AdG del PO FSE era di fatto rimandata ad una fase successiva all'approvazione delle SUS (un Referente Tecnico non è stato in grado di fornire alcuna risposta al quesito poiché non era presente nella fase di redazione della SUS).

Alla domanda *"in che modo la Strategia ha integrato i fabbisogni e le azioni FESR ed FSE"* (quesito 7) soltanto 4 Referenti Tecnici su 9 hanno rappresentato che, nonostante l'assenza di indicazioni programmatiche, il territorio in autonomia si sia posto, seppur embrionalmente, il problema dell'integrazione dei due fondi nella propria SUS. I Referenti Tecnici di altre 4 Strategie hanno, invece, rappresentato che in fase di costruzione della SUS, il territorio si sia adoperato soltanto nell'assolvimento delle richieste del format, ovvero nell'inserimento dei dati finanziari del FSE per Asse e Azioni (un Referente Tecnico non è stato in grado di rispondere poiché non era presente nella fase di costruzione della SUS).

Alla domanda “Se dovesse fornire una raccomandazione al programmatore regionale per l'ormai imminente ciclo 21-27 in riferimento all'approccio multi fondo, che cosa consiglierebbe di migliorare?” (quesito 8) i Referenti Tecnici hanno posto i seguenti temi come ugualmente prioritari:

- i) necessità di integrazione programmatica e procedurale (tipologia della delega) da parte delle due AdG;
- ii) azione sincronica da parte delle AdG dei due fondi lungo tutta la filiera programmatica;
- iii) regolare i processi connessi ai cicli di revisione dei documenti strategici (contingentare i tempi) e fornire sin da subito un adeguato supporto a “livello locale” di expertise esterne e di adeguata formazione per le risorse umane in organico presso le amministrazioni comunali coinvolte per adempiere ai compiti delegati dai due fondi.

B. Ambito di indagine: compiutezza della filiera cognitiva delle SUS

L'ambito “compiutezza della filiera cognitiva delle SUS” ha indagato i vissuti e i punti di vista degli intervistati in riferimento alla mancata operatività (assenza di individuazione preventiva degli interventi) delle SUS ed agli, eventuali, risvolti che questo abbia determinato nella selezione delle operazioni e/o nelle riprogrammazioni delle Strategie stesse.

Nello specifico, in riferimento al quesito 9 volto ad indagare se in fase di redazione della SUS il territorio abbia scelto le azioni avendo individuato preventivamente i contenuti minimi del parco progetti che avrebbe dato corpo alla SUS, cinque Referenti Tecnici su nove hanno risposto di averlo fatto, mentre i Referenti Tecnici delle restanti quattro Strategie hanno dichiarato di aver ragionato soltanto in termini di fabbisogni ed Azioni per il loro soddisfacimento. I Referenti Tecnici delle cinque Strategie che hanno in fase di costruzione delle stesse ragionato sulle progettualità da porre in essere, hanno, inoltre, dichiarato di essersi posti la questione poiché ritenuta rilevante ai fini della operatività delle Strategie, ma di aver dovuto, comunque, attendere l'inizio delle interlocuzioni con i CdR del FESR per avere piena contezza, per ciascuna Azione inserita in Strategia, della tipologia di interventi ammissibili e dei relativi requisiti di ammissibilità e criteri di selezione.

Vale qui la pena rappresentare che un Referente Tecnico ha precisato che, nonostante il suo territorio abbia ragionato preventivamente in riferimento al parco progetti che avrebbe dato corpo alle Azioni della Strategia, lo stesso a causa del sistema di regole posto dall'AdG in riferimento alla scelta delle Azioni del POR, non abbia potuto scegliere le Azioni/progetti a valere sull'OT 6 poiché non vi era più disponibilità finanziaria.

I Referenti Tecnici di sei SUS hanno, inoltre, dichiarato che la propria Strategia ha subito recentemente una rimodulazione finanziaria e programmatica e le cause della riprogrammazione delle Strategie (quesito 11) sono riconducibili alle seguenti fattispecie:

- i) Il tempo trascorso dalla programmazione e adozione della SUS alla possibilità per l'OI di espletare le procedure di selezione delle operazioni è stato troppo lungo (da due a tre anni); ciò ha fatto sì che, nel frattempo, alcuni progetti inseriti nelle SUS abbiano trovato finanziamento a valere su analoghi Avvisi a regia regionale o sui PON (fattispecie riconducibile alla riprogrammazione di tre SUS).
- ii) La riprogrammazione si è resa necessaria non per il venir meno del fabbisogno, ma per l'assenza di alcuni requisiti (operazioni ammissibili, requisiti di ammissibilità, accesso solo a risorse residuali) che in fase di costruzione della Strategia non erano stati ancora resi noti dall'AdG del PO FESR ai territori (fattispecie riconducibile alla riprogrammazione di tre SUS).
- iii) Il dilatarsi del tempo trascorso dalla programmazione e adozione della SUS alla possibilità per l'OI di espletare le procedure di selezione delle operazioni ha fatto sì che il cronoprogramma di

realizzazione di alcune opere pubbliche risultasse non più sostenibile in riferimento ai tempi del Programma; l'OI ha, pertanto, preferito riprogrammare le risorse in favore di un'Azione, al pari strategica, che prevede l'acquisizione di beni e servizi con tempi di attuazione maggiormente sostenibili (fattispecie riconducibile alla riprogrammazione di due SUS).

- iv) La sterilizzazione da parte del CdR di un'azione inserita in Strategia ha reso necessaria la rimodulazione finanziaria (fattispecie riconducibile alla riprogrammazione di una SUS).

Alla domanda *“Se dovesse fornire una raccomandazione al programmatore regionale per l'ormai imminente ciclo 21-27 in riferimento alla struttura/format delle SUS, che cosa consiglierebbe di migliorare?”* (quesito 12), i referenti Tecnici hanno posto i seguenti temi come ugualmente prioritari per l'ormai imminente ciclo 21/27:

- i) Le SUS devono essere composte da una sezione Strategica e una Operativa (internalizzare gli interventi nelle Strategie) per una maggiore efficacia ed efficienza della programmazione;
- ii) Necessità di semplificare il processo programmatico in termini contenutistici e procedurali e contestuale maggiore chiarezza contenutistica, ovvero i CdR e il Dip.to della Programmazione devono fornire sin da subito agli OI i dettagli sulle regole di ingaggio per la selezione delle operazioni;
- iii) Rendere maggiormente flessibile – in termini strategici e di contesto, operativi e procedurali – il processo di revisione delle programmazioni locali.

C. *Ambito di indagine: rilevanza degli obiettivi rispetto ai fabbisogni*

L'ambito ha indagato sia il grado di autonomia delle Autorità Urbane nelle scelte programmatiche delle proprie SUS, sia il loro punto di vista circa il ruolo svolto dal sistema di monitoraggio delle SUS anche e soprattutto in riferimento alla rilevanza dei target rispetto al soddisfacimento dei reali fabbisogni del territorio.

Al quesito 13 *“Se il territorio da lei rappresentato avesse potuto scegliere, a risorse invariate, in modo autonomo i fabbisogni a cui dare risposta, avrebbe allocato diversamente le risorse disponibili?”*, ben otto Referenti Tecnici su nove hanno risposto che il territorio di riferimento avrebbe scelto di rispondere a fabbisogni diversi. La mancanza di piena autonomia della scelta, rilevata dagli intervistati, è dipesa in larga misura dal sistema di regole posto ex ante dall'AdG del PO FESR 2014/2020 in riferimento alle Azioni del Programma attivabili ed alla capacità finanziaria di ciascuna Azione da ripartire fra tutte le Autorità che ne avessero fatto richiesta.

Entrando più nel dettaglio, dall'analisi del quesito 14 volto ad indagare, in caso di risposta affermativa al precedente quesito posto, a quali fabbisogni avrebbero dato maggiore e/o minore priorità programmatica, emergono le seguenti casistiche di seguito rappresentate:

- i) il vincolo di concentrazione tematica ha limitato l'autonomia di scelta delle AU sia in riferimento alla selezione degli OT cardine che a quelli opzionali.
- ii) la dotazione finanziaria degli OT opzionali 5 e 6 è stata troppo esigua a fronte del fabbisogno dei territori;
- iii) La tardiva conoscenza dei dettagli contenutistici delle Azioni selezionate ha condizionato in termini di efficienza la scelta operata;
- iv) Le SUS programmate tardivamente hanno, in alcuni casi, dovuto scegliere quelle Azioni che avevano ancora capienza finanziaria; ciò ha causato la necessità di riprogrammare le SUS.

I quesiti 15 e 16 hanno indagato il punto di vista dei referenti delle Agende Urbane in merito alla programmazione per risultati.

Nello specifico, attraverso il quesito 15 si è indagato sulla consapevolezza del ruolo dello strumento del monitoraggio nelle programmazioni locali.

I Referenti Tecnici di sette Agende Urbane hanno rappresentato come a livello locale ormai vi sia la consapevolezza che il monitoraggio della SUS non persegue quale unico obiettivo la rendicontazione degli interventi, ovvero lo strumento di interfaccia tra beneficiario e AdG e che i territori stanno apprendendo l'importanza della programmazione per risultati.

Due Referenti Tecnici hanno rappresentato di non essere in grado di rispondere poiché non si sono mai occupati del monitoraggio della SUS.

Alla domanda *“La SUS è dotata di un sistema di indicatori e relativi target da conseguire a fine programmazione. Come reputa i valori dei target rispetto al soddisfacimento dei fabbisogni reali del territorio?”* hanno risposto sette Referenti sui nove intervistati ed unanimemente hanno definito i valori target inseriti nelle SUS adeguati in riferimento alle risorse finanziarie a disposizione per ciascuna policy, ma troppo limitati in riferimento al fabbisogno locale cui la policy dovrebbe dare una risposta.

D. Ambito di indagine: programmazione locale

L'ambito di indagine mira a conoscere la capacità di programmazione di ciascun territorio nonché i relativi fabbisogni.

In riferimento alla *“valutazione del contributo degli uffici amministrativi dell'Autorità Urbana alla costruzione della SUS”* (quesito n. 17), i Referenti Tecnici di sei Agende Urbane hanno definito inadeguato quantitativamente e/o qualitativamente l'organico che si occupa di Agenda Urbana.

Nello specifico, la principale carenza percepita è rappresentata dalla mancanza di risorse umane numericamente adeguate e di professionalità in grado di programmare, progettare e, in generale, conoscitrici del sistema di regole per la programmazione e gestione dei fondi europei; i Referenti Tecnici, infatti, ritengono che sia, in prima istanza, necessaria una robusta azione di informazione e capacitazione/formazione del capitale umano che si occupa di Agenda Urbana a livello locale.

I Referenti delle restanti tre Agende Urbane ritengono pressoché adeguate le competenze delle risorse umane dell'Autorità Urbana in buona misura perché l'ufficio l'Autorità Urbana è stato incardinato in seno a strutture preesistenti che da anni si occupano della programmazione e gestione di programmi complessi. Anche in quest'ultimo caso, comunque, i Referenti Tecnici rappresentano la necessità di un sostegno tecnico esterno lungo tutto il ciclo di programmazione e gestione e ritengono, altresì, fondamentale un'attività di capacitazione nei confronti dell'amministrazione locale.

Infine, alcuni Referenti Tecnici hanno manifestato una carente governance tra i vari rami dell'amministrazione locale e l'Autorità Urbana sia in fase di programmazione sia in fase di gestione delle Strategie; nei fatti, laddove si manifesta una forma di collaborazione, gli unici settori con i quali negli ultimi anni si è instaurata una forma di dialogo amministrativo sono rappresentati dall'area Affari Generali (produzione atti amministrativi) e dal Bilancio.

È stato chiesto ai Referenti se *“È stato necessario/opportuno il supporto tecnico di consulenti esterni esperti in programmazione per la redazione della SUS?”* (quesito n. 18) e di seguito sono brevemente elencati gli esiti:

- I Referenti Tecnici di quattro SUS hanno rappresentato che l'AU si è dotata di consulenti esterni in fase di costruzione della Strategia;

- I Referenti Tecnici di due SUS hanno dichiarato che l'AU non si è dotata di expertise esterne in fase di costruzione della SUS, ma sarebbe stato opportuno un supporto esterno;
- I Referenti Tecnici di tre SUS hanno dichiarato che l'AU non si è dotata di un supporto esterno e che la costruzione della SUS sia avvenuta con le risorse umane comunali dedicate supportate dalle attività di co – pianificazione fornita dall'AdG del PO FESR; tale modo di operare ha sicuramente rallentato il processo di programmazione e approvazione delle Strategie.

È stato, inoltre, chiesto ai Referenti *“come reputino in termini di adeguatezza e tempestività il supporto messo a disposizione dall'AdG del PO FESR?”* (quesito n. 19) ed in maniera univoca è stato dichiarato che il supporto di Assistenza Tecnica in loco fornito dall'AdG del PO FESR si è rivelato adeguato, ma non tempestivo; il giudizio sulla mancata tempestività è stato motivato dalla necessità/opportunità che l'assistenza in loco iniziasse sin dalla fase di programmazione delle SUS e non a partire dal 2019.

Entrando più nel dettaglio, è stato rappresentato nel corso dell'intervista che il ruolo svolto dall'assistenza territorializzata è volto al superamento delle numerose criticità che l'AU si trova quotidianamente ad affrontare all'interno delle amministrazioni comunali e con i CdR e con il Dipartimento regionale della Programmazione.

In quest'ultimo caso l'assistenza è vista più nel ruolo di facilitatore del complesso meccanismo di governance disegnato per la selezione delle operazioni che vede ben tre attori coinvolti (DRP/CDR/AU).

Si rappresenta, infine, che il Referente Tecnico di una Agenda Urbana ha rilevato come l'Assistenza dedicata al proprio territorio, a fronte di un'expertise sull'utilizzo del fondo FESR, non sia a conoscenza dei meccanismi di funzionamento della macchina amministrativa comunale delegata alla selezione delle operazioni.

L'ultimo quesito posto per l'ambito di indagine *“programmazione locale”* ha indagato il ruolo svolto dal partenariato locale nella costruzione della Strategia del territorio (quesito n. 20). I Referenti Tecnici di ben sei Strategie su nove hanno rappresentato che non si possa parlare di una costruzione partecipata delle SUS in quanto vi sono stati pochi momenti partenariali di condivisione della Strategia; questo aspetto metodologico non è stato particolarmente attenzionato/enfatizzato dall'AdG con cui è stato condotto il processo di co – pianificazione.

Un Referente Tecnico ha dichiarato di poter affermare che né in fase di costruzione della Strategia, né in fase di selezione delle operazioni vi siano stati momenti di concertazione partenariale.

Infine, i Referenti Tecnici di due SUS hanno dichiarato che indipendentemente dalle richieste dell'AdG del PO FESR, i territori da loro rappresentati hanno attivato diversi momenti di confronto partenariale e la motivazione è principalmente riconducibile alla necessità ravvisata dalle due Autorità Urbane di confrontarsi con il sistema socio – economico e istituzionale locale alla luce delle numerose programmazioni loro dedicate da porre in essere e delle relative progettualità.

E. Ambito di indagine: modello di governance

In seno a tale ambito sono stati indagati i punti di forza e di debolezza del complesso modello di governance sotteso alla programmazione delle SUS con un approfondimento sulle (eventuali) criticità ravvisate in ciascuno dei tre step che permettono il pieno dispiegamento dei costrutti programmatici delle SUS (approvazione delle SUS, formalizzazione delle funzioni delegate, selezione delle operazioni).

È stato chiesto ai Referenti Tecnici di rappresentare i punti di forza e di debolezza del processo di co – pianificazione tra Regione ed Autorità Urbana (quesito n. 21). Di seguito si rappresentano in tabella le risposte con le relative distribuzioni di frequenza.

Tabella 2: Punti di forza e di debolezza del processo di co – pianificazione delle SUS

Punti di forza	Punti di debolezza
Collaborazione da parte del Dipartimento regionale della Programmazione lungo tutta la fase di programmazione (3)	Tempi troppo lunghi per la programmazione delle SUS (ancora è in corso la selezione delle operazioni) (5)
La co – pianificazione ha trasferito metodo programmatico ai territori (2)	Per troppo tempo le Autorità Urbane non sono state messe nelle condizioni, dal DRP e dai CDR, di espletare la funzione loro delegata di selezione delle operazioni (2)
Programmazione dal basso (1)	Assenza reale di co – pianificazione poiché l'AdG ha predefinito la cornice programmatica e le AU si sono dovute adeguare (1)
	Il percorso di co – pianificazione si è rivelato troppo complesso e articolato (1)
	Assenza di pianificazione degli step procedurali da parte dell'AdG a causa della sperimentazione che tale attività ha rappresentato anche per l'attore regionale (1)
	Il metodo programmatico è stato trasferito soltanto ai referenti dell'Autorità Urbana, mentre andrebbe trasferito a tutti i rami dell'amministrazione comunale (1)
	Necessità di maggiori risorse umane e finanziarie per organizzare una programmazione locale più adeguata, tempestiva e condivisa col partenariato locale (1).

È stato chiesto ai Referenti Tecnici, infine, di rappresentare gli eventuali elementi critici che hanno contraddistinto le seguenti fasi di costruzione della SUS: i) approvazione; ii) formalizzazione della delega; iii) selezione delle operazioni. Di seguito, in forma tabellare sono rappresentate le criticità, con le relative frequenze, organizzate per singola fase.

Tabella 3: Elementi critici delle fasi di costruzione della SUS

Fase di costruzione della SUS	Elementi critici
Approvazione della Strategia	Gli elementi critici sono rappresentati dai punti di debolezza espressi in tabella 2
Formalizzazione della delega	Lentezza procedurale da parte dell'attore regionale spesso non prontamente in grado di fornire indicazioni chiare circa la documentazione necessaria ed i relativi step del processo. Tutto ciò ha dilatato i tempi di sottoscrizione delle Convenzioni (5)
	La delega minima non è stata ben formalizzata permettendo anche nella selezione delle operazioni che si verificasse la triangolazione (DRP, CDR e territori); ciò non sarebbe dovuto accadere poiché si ravvisa un'ingerenza all'attività delegata (2)
	La manualistica a supporto (Sigeco, manuale di attuazione) è eccessivamente complessa. Sarebbe stata opportuna un'attività di capacitazione per la produzione e implementazione delle procedure (1)
	Assenza di adeguata Assistenza Tecnica e, quindi, di un dialogo operativo che avrebbe contribuito a ridurre i tempi necessari per il conferimento della delega (1)
Selezione delle operazioni	Avvisi standardizzati predisposti dall'AdG. Non è stato possibile territorializzare gli Avvisi e di fatto non vi è stata la delega alla programmazione e selezione degli interventi (5)
	Sarebbe stato opportuno, sin da subito, regolamentare i ruoli e contingentare i tempi tra gli attori coinvolti nella selezione delle operazioni (CdR, DRP e AU). (3)
	La selezione delle operazioni rileva minori criticità anche per la presenza dell'AT territoriale che funge da mediatore nelle non facili interlocuzioni tra DRP/CDR/AU (2)
	Non si condivide la scelta dell'amministrazione regionale di far adottare alle AU degli Avvisi Pubblici competitivi. Le operazioni, di fatto, erano già state "scelte/selezionate" dalle singole aggregazioni territoriali (2)

F. Ambito di indagine: delega di funzioni

Quest'ultimo ambito ha permesso di indagare, alla luce dei percorsi di selezione delle operazioni che vedono le AU quali organismi delegati, il punto di vista dell'attore locale in riferimento alle procedure per la selezione delle operazioni realizzate e/o in corso e alle (eventuali) azioni correttive/raccomandazioni che lo stesso pone all'attenzione dell'attore regionale per l'ormai imminente ciclo programmatico 2014/2020.

Al quesito posto ai Referenti Tecnici in riferimento alla valutazione del percorso di definizione degli Avvisi Pubblici per la selezione delle operazioni (quesito 23), tutti gli intervistati si sono posti criticamente rispetto al percorso loro fatto intraprendere dall'AdG del PO FESR.

Di seguito si elencano i diversi punti di vista dei Referenti Tecnici corredati dal grado di frequenza:

- Il percorso di selezione è risultato penalizzante per le AU perché è stato dalle stesse solo subito e, oltretutto, con procedure farraginose e tempi biblici fatti registrare (5).
- I tentativi di intervenire sui modelli di Avviso da parte dell'AU non sono stati quasi mai accolti; si rileva, pertanto, una resistenza da parte dei Cdr connessa ad una applicazione poco flessibile delle norme di riferimento intese in senso lato che non ha permesso in alcun modo di finalizzare gli Avvisi sulla base delle specificità dei singoli territori (5).
- Si sono mutuati modelli relativi ad Avvisi Pubblici competitivi/selettivi; nel caso delle SUS già le programmazioni contenevano il n. interventi da realizzare ed il riparto per città. Bastava che l'AU comunicasse l'invito ai beneficiari a presentare i progetti per la valutazione perché è la SUS che seleziona di fatto le operazioni (3).
- Le procedure di selezione non sono state contestualizzate rispetto alle Strategie. È un non senso amministrativo che il Sindaco scriva a se stesso per dare l'informazione dell'imminente pubblicazione di un Avviso; è chiaro che il Sindaco conosca la SUS e gli interventi da selezionare (3).

È stato, inoltre, chiesto agli intervistati se abbiano ritenuto appropriata la soluzione adottata di non delegare la gestione di aiuti alle imprese agli Organismi Intermedi/Autorità Urbane (quesito 24).

Innanzitutto, tutti e nove i Referenti Tecnici hanno precisato che la scelta di non delegare alle Autorità Urbane la selezione degli interventi rientranti nella tipologia degli aiuti alle imprese è stata presa dall'AdG del PO FESR senza una previa consultazione con le Autorità Urbane.

Sei dei nove Referenti Tecnici intervistati, oltre alla dichiarazione di assenza di condivisione da parte dell'AdG circa la mancata delega per gli aiuti, hanno espresso i seguenti due giudizi corredati dal grado di frequenza:

- La soluzione di non delegare gli aiuti alle imprese è stata appropriata poiché le procedure sono diverse e maggiormente complesse rispetto alle tipologie delegate, ovvero selezione di beni e servizi e di opere pubbliche; i territori non sarebbero stati pronti ad organizzarsi per la delega di tutte le tipologie di intervento (4).
- La soluzione di non delegare gli aiuti alle imprese non è stata appropriata poiché sarebbe stato opportuno che la macchina amministrativa comunale si fosse organizzata anche per gli aiuti; l'apprendimento da parte delle AU necessitava di entrambe le leve (2).

Si precisa, inoltre, che le tre città metropolitane, nonostante la maggiore esperienza in programmazione e gestione di programmi complessi loro delegati, abbiano tutte e tre dichiarato che la soluzione di non delegare gli aiuti alle imprese sia stata appropriata.

Il quesito n. 25 "Come valuta il percorso scelto per la selezione delle operazioni, alla luce dell'attuale stato di avanzamento procedurale?" ha visto quale posizione comune da parte di tutti i Referenti Tecnici quella

secondo cui *“il processo di selezione è risultato eccessivamente farraginoso, lungo e con troppi passaggi non rispondenti ai reali fabbisogni territoriali”*.

Di seguito si rappresentano le criticità delle procedure di selezione, raccontate nel corso delle interviste, al fine di dar voce ai principali nodi che i Referenti Tecnici hanno ravvisato e ravvisano circa la fase di selezione delle operazioni.

“Sarebbe stata opportuna una maggiore autonomia da parte delle AU nel processo.

Nel corso della selezione delle operazioni è stata spesso necessaria la ritrasmissione della documentazione ai CdR; si consiglia di mutuare dal PON Metro le soluzioni atte ad accelerare le procedure finanziarie e amministrative.

Una delle richieste poste dalla AU era volta a rivedere i punteggi dei format degli Avvisi Pubblici forniti dal DRP/CDR; suddetta richiesta è stata accolta dal CdR solo dopo la pubblicazione della procedura; è stato, quindi, necessario ritirare l'Avviso e ripubblicarlo a seguito dell'accoglimento della modifica proposta.

Ci si auspica che i CdR, ricevute le graduatorie provvisorie, non ricontrollino il lavoro di selezione svolto dai territori.

Per alcuni Avvisi, per i quali era stato inserito dai CdR quale livello di progettazione di accesso il “definitivo”, adesso gli stessi CdR, ricevute le graduatorie provvisorie approvate, richiedono il progetto esecutivo per emettere il decreto di finanziamento.

A causa della lentezza da parte dei CdR nella prenotazione delle risorse, propedeutica alla pubblicazione degli Avvisi da parte delle AU, gli stessi sono stati pubblicati tutti tra marzo ed aprile in assenza della prenotazione delle risorse da parte dei CdR.

È stato necessario modificare il format degli Avvisi per adeguarlo alle esigenze dell'AU, con conseguenti resistenze da parte degli altri attori del processo (CDR/DRP); la soluzione fatta adottare dal PON Metro si è rivelata più efficace.

Pur avendo delega piena sulla selezione, le operazioni selezionate sono comunque soggette a “valutazione/verifica” da parte del CdR competente poiché è di sua competenza la definizione della graduatoria definitiva. Rischio ingerenze da parte dei CdR post approvazione della graduatoria provvisoria (vedi il caso del Dip.to energia che ha emesso un decreto di finanziamento su un intervento in overbooking di una procedura a regia regionale e non sulla base degli esiti prodotti dalla graduatoria provvisoria dell'AU. Tra l'altro tale intervento decretato dal Dip.to energia, l'Autorità Urbana lo aveva già finanziato a valere su altri fondi (POC del PON Metro) in considerazione della cospicua disponibilità programmatica e finanziaria di cui dispone la città. In fase di selezione delle operazioni, la graduatoria definitiva e il decreto di finanziamento avrebbero dovuto farlo le AU in qualità di soggetti delegati.”

Inoltre, è stato chiesto ai Referenti delle AU *“Quale eventuale procedura alternativa proporrebbe per la selezione delle operazioni per il ciclo 2021 – 2027?”*.

Tutti e nove i Referenti Tecnici hanno, subito, precisato che la scelta, da parte dell'AdG del PO FESR, di selezionare gli interventi a seguito di Avvisi Pubblici competitivi è stata errata. Le soluzioni proposte dai Referenti Tecnici sono le seguenti due di seguito elencate:

- La SUS doveva essere composta da un documento “Strategico” e da un “Piano Operativo” contenente delle schede intervento dettagliate poi tradotte in interventi.
- Avviso di chiamata a progetti.

L'ultimo quesito posto ai Referenti Tecnici in riferimento all'ambito di indagine della delega di funzioni ha chiesto loro, alla luce della disamina effettuata da ciascuno in seno all'ambito, di fornire delle raccomandazioni/suggerimenti per l'ormai imminente ciclo di programmazione 21/27.

Di seguito si rappresentano le principali raccomandazioni/suggerimenti per la delega di funzioni alle Autorità Urbane per il ciclo 21/27, raccontate nel corso delle interviste, al fine di dar voce ai diversi punti di vista dei Referenti Tecnici.

Maggiore autonomia decisionale e funzionale alle Autorità Urbane.

Snellimento dei passaggi procedurali sia in seno all'aggregazione cui fa capo l'Autorità Urbana, sia nei confronti dell'amministrazione regionale (DRP/CDR).

Attivare azioni di capacitazione rivolte ai dipendenti comunali che si occupano della programmazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile.

Maggiore tempestività nell'attivazione di un Assistenza Tecnica locale.

In caso di mantenimento della delega minima la stessa deve essere effettiva/sostanziale, ovvero deve ricomprendere, quantomeno, i decreti di approvazione definitiva delle graduatorie.

La delega di funzioni per il ciclo 21/27 deve essere più ampia, data la strategicità nel far proseguire il percorso di apprendimento degli amministratori locali nella gestione degli interventi a valere sui fondi strutturali; più funzioni delegate necessitano, inoltre, di una maggiore digitalizzazione delle procedure amministrative.

Il modello programmatico e gestionale per la delega di funzioni alle AU da parte del PON Metro si è rivelato di gran lunga più funzionale. A titolo di esempio: i) le AU hanno concertato i criteri di selezione delle azioni del PON Metro (si ricorda che spesso le azioni del PON sono le stesse delle azioni del POR); ii) le AU siedono ai Comitati di Sorveglianza e viene riconosciuta loro piena dignità programmatica e gestionale.

ALLEGATO 4 – LA DEFINIZIONE DELLE AREE TARGET

Il criterio di selezione utilizzato dalla Regione Siciliana che si aggancia ai driver delle politiche urbane e che ha permesso di definire i livelli delle funzioni/servizi attivi sui territori è stato identificato nella definizione e calcolo dell'“*indice di attrattività di Rango Urbano*” (RU), indicatore sintetico, derivante dall'insieme delle informazioni afferenti alle seguenti dimensioni da cui è composto:

📌 **Dinamicità demografica:** la descrizione delle dinamiche demografiche di un comune sono fondamentali per la comprensione di un territorio in quanto rappresentano una diretta conseguenza della sua attrattività. Gli indicatori scelti intendevano misurare sia la parte dinamica dei movimenti demografici della popolazione, soprattutto, l'attrattività sulle fasce più giovani della popolazione, sia la parte statica ossia la sua dimensione. Gli indicatori considerati sono stati:

- *Popolazione residente (Fonte Istat)*
- *Variazione popolazione 1971/2011 (fonte Istat)*
- *Densità per Km2 (fonte Istat)*
- *Quota popolazione anziana (fonte Istat)*

📌 **Accessibilità:** la presenza di infrastrutture, materiali e immateriali, svolge un ruolo determinante nello sviluppo del reddito, della produttività e dell'occupazione di un territorio, per cui la produttività, i redditi e l'occupazione regionale sono funzione crescente della dotazione di infrastrutture. La Sicilia era dotata di una rete stradale e autostradale molto capillare con vari problemi di obsolescenza. Per tali motivi si è scelto come indicatore la presenza di stazioni ferroviarie di livello silver e, inoltre, si è considerata la presenza di infrastrutture digitali come requisito fondamentale per l'attrattività e lo sviluppo di un territorio. Gli indicatori considerati sono stati:

- *Quota di popolazione priva di banda larga da rete fissa e/o mobile (fonte MSE Dipartimento comunicazione)*
- *N° stazioni ferroviarie almeno silver (fonte Trenitalia)*

📌 **Competitività:** la presenza di un elevato numero di imprese è sintomo di un territorio economicamente florido, in grado di attirare nuove attività produttive e di sfruttare le risorse, sia come capitale sia come forza lavoro, che l'ente locale mette a disposizione. Ritenendo che la spesa sia fortemente correlata con il reddito, l'impresa presente sul territorio di un comune con un reddito medio pro capite elevato è sicuramente più avvantaggiata di una localizzata in un ente locale “più povero”: l'aumento del reddito disponibile determina infatti la crescita della spesa per consumi. In particolare, le specializzazioni manifatturiera e turistica sono molto importanti in Sicilia. Gli indicatori considerati sono stati:

- *Indice di specializzazione manifatturiera Istat (fonte Istat- Archivio ASIA)*
- *Indice di specializzazione del turismo (fonte Istat- Archivio ASIA)*
- *Totale addetti alle imprese (fonte Istat- Archivio ASIA)*
- *Totale imprese (fonte Istat- Archivio ASIA)*
- *IRPEF per percettore pro-capite (fonte Ministero dell'Interno)*

🔗 **Servizi:** la salute e l'istruzione sono servizi essenziali per una popolazione e la loro presenza condizione indispensabile per lo sviluppo e il benessere. Al crescere del numero di strutture sanitarie e di medici operanti, migliorano le condizioni generali di contesto in cui vivono e operano i cittadini. L'attenzione agli anziani, in una popolazione che invecchia a ritmi molto elevati, rappresenta un ulteriore elemento cardine. L'istruzione influenza in modo diretto il benessere delle persone: al crescere del livello di istruzione, aumentano il tenore di vita, le possibilità di trovare lavoro e la partecipazione attiva alla società. Gli indicatori considerati sono stati:

- Numero di scuole superiori (Min. Istruzione)
- Numero di ospedali (Min. Sanità)
- Posti letto residenziali per anziani (Min. Sanità).

Partendo da questi indicatori chiave si è proceduto all'elaborazione dell'indice sintetico RU attraverso un processo di "normalizzazione" dei valori dei singoli indicatori e successiva sintesi⁶⁵. Una questione di particolare rilevanza ha riguardato la scelta dei pesi da assegnare alle varie componenti dell'indice sintetico, in quanto attribuire un peso significa attribuire arbitrariamente un'importanza maggiore o minore ad un fattore, condizionando il risultato finale delle analisi.

Considerando che i driver dell'agenda urbana focalizzano l'attenzione fondamentalmente su due aspetti specifici ossia popolazione (qualità della vita inclusione sociale) e imprese (competitività) e che la Sicilia ha anche scelto un quarto driver legato al tema dell'ambiente e del turismo, si è optato di dare maggiore peso alla componente demografica (0,45), seguita dalla componente della competitività (0,3) e infine, con pesi inferiori, dai servizi (0,15) e dall'accessibilità (0,1).

Sulla base dei dati acquisiti e del calcolo dell'indicatore sintetico di attrattività, nel *boxplot* rappresentato nella figura successiva si evidenzia la distribuzione dei comuni siciliani secondo il valore dell'indice RU nella quale emerge la normalità della distribuzione con la coda di destra molto allungata e rappresentata dai comuni metropolitani.

65 Le modalità per la costruzione di indici sintetici possono essere molteplici; a partire da un gruppo di dati ed indicatori, si pongono essenzialmente tre questioni: - l'attribuzione di un peso ad ogni indicatore o sotto-indicatore, se necessario; - la conversione di unità di misura diverse ad un'unica unità di misura; - la creazione di regole per il trattamento degli intervalli di livello dei dati, quando ci sono dei valori erratici. Il metodo utilizzato trasforma semplicemente il valore di un indicatore per la regione X rendendolo uguale alla sua proporzionale distanza tra il valore più basso e quello più alto osservato. Ogni valore di ciascun indicatore per la regione i è rimesso in scala, usando l'equazione descritta di seguito.

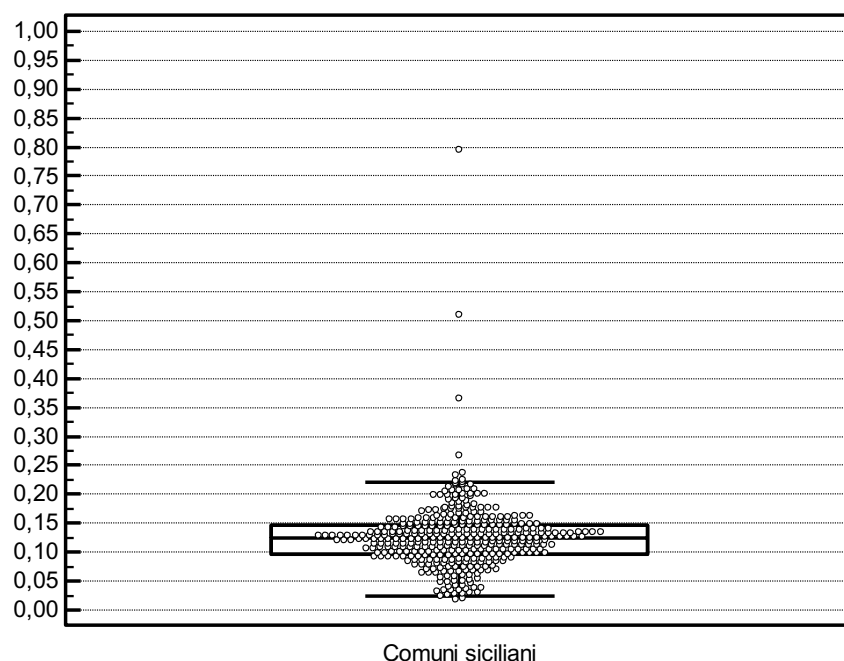
$$y_{ij} = \frac{x_{ij} - \min(x_j)}{\text{range}(x_j)} = \frac{x_{ij} - \min(x_j)}{\max(x_j) - \min(x_j)}$$

Quindi, il comune con il valore di questo indicatore più basso avrà in questo modo il valore dell'indicatore "normalizzato" pari a 0, la regione con il valore più alto avrà l'indicatore pari a 1. Se l'indicatore ha valenza negativa il calcolo inverte i valori nella formula. Ogni indicatore, così "normalizzato", viene successivamente moltiplicato per il peso assegnatogli.

$$SI_{ii} = \frac{\sum_{j=1}^m q_j y_{ij}}{\sum_{j=1}^m q_j}$$

L'indice sintetico (RU) è quindi costruito sommando tutti gli indicatori così ottenuti, moltiplicandoli ciascuno per q_j che rappresenta il peso assegnato all'indicatore j nell'indice sintetico, e Y_{ij} è uguale al valore dell'indicatore "normalizzato" per il comune i .

Figura 1: Distribuzione dei comuni siciliani rispetto ai valori dell'indicatore di attrattività



Nella seguente tabella invece possiamo osservare una tavola di contingenza che incrocia i comuni siciliani classificati secondo il criterio di marginalità del DPS e secondo la classe di attrattività (RU) costruita in sei classi per omogeneità rispetto al criterio DPS sulla base di opportuni quantili. Appare importante evidenziare la forte associazione tra le due classificazioni: la massima associazione si trova nelle celle in verde e quelle confinanti ossia dove si collocano la maggior parte dei comuni. Nelle celle in arancione troviamo gli elementi discordanti, ossia i comuni che per quanto siano marginali si mostrano comunque attrattivi, e tra essi spiccano i comuni delle isole minori siciliane.

Tabella 1: Associazione tra classificazione di marginalità del DPS e classificazione di attrattività

Classe comuni DPS	Classi di attrattività (RU)						Totale
	1- molto alta	2- alta	3- medio alta	4- medio-bassa	5-bassa	6- molto bassa	
A - Polo	10	2					12
B - Polo intercomunale	2						2
C - Cintura	20	23	24	7	3	1	78
D - Intermedio	5	18	42	37	16	5	123
E - Periferico		6	33	39	24	31	133
F - Ultraperiferico		1	7	13	15	6	42
Totale	37	50	106	96	58	43	390

Sulla base di queste informazioni sono state sviluppate varie combinazioni dei criteri sopra citati per approdare, in condivisione con la Commissione, alla selezione finale, la più restrittiva tra quelle considerate, che include comuni con una popolazione residente sopra i 50.000 abitanti ed RU molto alto e comuni con classificazione "Polo" o "Polo intercomunale" nella classificazione del DPS, per un totale di 18 comuni, rappresentati nella tabella e nella mappa successive.

Tabella 2: Selezione comuni Agenda Urbana

Comune	Classe comuni DPS	Popolazione 2013	Indicatore RU pesato	classificazione indicatore
Palermo	A - Polo	654.987	0,795	molto alto
Catania	A - Polo	290.678	0,51	molto alto
Messina	A - Polo	242.267	0,366	molto alto
Siracusa	A - Polo	118.644	0,267	molto alto
Marsala	A - Polo	80.587	0,199	molto alto
Gela	A - Polo	75.618	0,236	molto alto
Ragusa	A - Polo	69.816	0,212	molto alto
Trapani	B - Polo intercomunale	68.967	0,2	molto alto
Vittoria	D - Intermedio	62.287	0,181	molto alto
Caltanissetta	A - Polo	61.651	0,216	molto alto
Agrigento	A - Polo	58.063	0,219	molto alto
Bagheria	C - Cintura	54.271	0,209	molto alto
Modica	D - Intermedio	54.112	0,187	molto alto
Acireale	C - Cintura	51.402	0,199	molto alto
Mazara del Vallo	A - Polo	50.624	0,183	molto alto
Castelvetrano	A - Polo	31.734	0,172	alto
Enna	A - Polo	27.876	0,176	alto
Erice	B - Polo intercomunale	27.686	0,179	molto alto

Sulla base di questa classificazione, la Regione Siciliana ha quindi definito le aggregazioni territoriali con cui attuare la propria strategia di intervento a favore dello Sviluppo Urbano Sostenibile in modo da garantire l'attivazione di azioni integrate per affrontare le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali nelle aree urbane, in linea con le disposizioni di cui all'Art. 7 del Reg. 1301/2013 e in coerenza con i criteri di selezione indicati nell'AP. Le Agende Urbane attivate, in ossequio al criterio di concentrazione sono dunque le seguenti nove:

1. Palermo e Bagheria
2. Catania e Acireale
3. Messina
4. Siracusa
5. Enna e Caltanissetta
6. Agrigento
7. Gela e Vittoria
8. Ragusa e Modica
9. Marsala, Trapani, Erice, Castelvetrano e Mazara del Vallo.

Allegato 5 – Dettagli per il calcolo della rilevanza

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
AGRIGENTO									
OT3	3.3.2	N. imprese del settore turistico che ricevono sostegno	Interna	N.	0	10	386	Sono 382 le imprese nel comune di Agrigento che possono essere riconducibile alle attività della 3.3.2. In particolare, le suddette imprese fanno parte del settore ATECO (Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento). Dati Istat -Imprese per ATECO 2017. Inoltre, sono da considerare i 4 attrattori culturali, tra cui un grande attrattore. Pertanto, il target teorico è costituito da 386 imprese.	2,6%
OT3	3.3.4	N. imprese del settore turistico che ricevono sostegno	Interna	N.	0	10	382	Sono 382 le imprese nel comune di Agrigento che possono essere riconducibile alle attività della 3.3.2. In particolare, le suddette imprese fanno parte del settore ATECO (Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento). Dati Istat -Imprese per ATECO 2017.	2,6%
OT4	4.1.1	Superficie di edifici pubblici efficientata	Interna	Mq	0	6.800	46.031	Il target teorico è stato desunto dall'analisi di contesto.	14,8%
OT4	4.6.1	Superficie oggetto di intervento per la realizzazione di infrastrutture di interscambio	Interna	Mq	0	6.000	71.750	Gli spostamenti giornalieri nel comune di Agrigento (Censimento 2011) sono circa 24,6 mila di cui 70% di questi (circa 17 mila) si sposta con autovettura. Da questi calcoli mediati dalla possibile presenza di più passeggeri per auto moltiplicato per l'ingombro medio di uno stallo di parcheggio per autovettura (la normativa impone i 12,5 mq per posto auto) si ottiene il valore target teorico.	8,4%
OT4	4.6.2	N. minibus elettrici acquistati	Interna	N.	0	2	15	Il comune di Agrigento trasporta 576 mila persone con linee urbane. Gli spostamenti giornalieri (Censimento 2011) sono circa 24,6 mila di cui il 6% di questi (circa 1.500) si sposta con mezzi pubblici. Considerato che mediamente i mezzi pubblici del TPL contengono dagli 80 ai 100 passeggeri si giunge al valore target teorico.	13,3%
OT4	4.6.4	N. stalli bike sharing; N. stalli di ricarica auto elettriche di car sharing	Interna	N.	0	44	400	Nel comune di Agrigento l'afflusso di auto in entrata registra circa 30.000 accessi quotidiani di auto nell'area urbana del centro. Di questi solo una piccolissima parte utilizza auto elettriche e solamente 1,3% degli spostamenti in Sicilia utilizza la bici (Censimento 2011), da questi calcoli si perviene al valore target teorico.	11,0%
OT5	5.1.1	Superficie oggetto dell'intervento per la messa in sicurezza della popolazione e delle infrastrutture	Interna	Mq	0	4.500	11.764.100	Nel documento strategico del comune di Agrigento (OT5) risultano censiti n. 202 dissesti (Area in dissesto di 1.176,41 HA) in una area totale ricadente in bacino di 95.200,00 HA con un indice di franosità è pari a 12,3.	0,0%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
OT5	5.3.3	Interventi di potenziamento le strutture pubbliche per l'emergenza	Interna	Mq	0	50	50	Il valore atteso è congruo con il pieno soddisfacimento del fabbisogno presente nel documento strategico del comune di Agrigento.	100,0%
OT6	6.7.1	N. infrastrutture di servizio realizzate	Interna	N.	0	1	12	Il fabbisogno complessivo di infrastrutture di servizio, per come definite nella strategia, coerente con i dati di contesto e gli obiettivi da raggiungere può porsi pari a 12.	8,3%
OT6	6.7.2	N. sistemi di comunicazione web integrati realizzate	Interna	N.	0	1	4	Il fabbisogno complessivo di sistemi di comunicazione per supportare la fruizione culturale, data la diversificazione degli ambiti di intervento, può essere posto pari a 4.	25,0%
OT6	6.8.3	N. eventi e campagne promozionali realizzate	Interna	N.	0	2	15	Il fabbisogno complessivo di eventi e campagne promozionali, per come definite nella strategia, coerente con i dati di contesto e gli obiettivi da raggiungere può porsi pari a 15.	13,3%
OT9	9.3.1	Infrastrutture (asili nido, centri ludici. Servizi integrativi prima infanzia, ludoteche e centri diurni per minori, comunità socioeducative realizzate).	Interna	N.	0	2	10	La copertura dei servizi previsti della popolazione minorile coinvolta dall'indicatore è molto vasta e si stima sulla base delle strutture presenti un valore di 10% per il soddisfacimento pieno del fabbisogno.	20,0%
OT9	9.4.1	Alloggi sociali realizzati/ripristinati	Interna	N.	0	16	800	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto in cui è presente il dato che 800 famiglie sia il fabbisogno complessivo dell'AU.	2,0%
CATANIA E ACIREALE									
OT2	2.2.1	Moduli software sviluppati per rendere interoperanti i sistemi informativi/documentali del Comune.	Interna	N.	0	6	10	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto in quanto sono 10 le direzioni strategiche dei comuni di Catania e Acireale interessate ad una realizzazione di sistemi informativi documentali e una loro interoperabilità tra gli uffici dei comuni.	60,0%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
OT2	2.2.3	Servizi online realizzati con accesso a banche dati pubbliche	Interna	N.	0	20	67	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto in quanto i 26 comuni dell'area metropolitana attivano servizi on line per l'accesso a banche dati dell'area metropolitana (media di 2,5 servizi per comune - anagrafe, altro).	29,9%
OT4	4.1.1	Unità di edifici comunali efficientati	Interna	N.	0	3	1.494	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto del comune di Palermo che detiene un parco immobiliare pari a 1.779 edifici di cui l'84% da eco-efficientare.	0,2%
OT4	4.1.3	Punti illuminanti/luci efficientate	Interna	N.	0	950	46.478	Il target teorico è desunto in considerazione che la media nazionale dei punti luce è pari a 6,7 abitanti per punto luce. Fonte dati ARPAV: https://www.arpa.veneto.it/arpavinforma/indicatori-ambientali/indicatori_ambientali/agenti-fisici/radiazioni-luminose/numerosita-dei-punti-luce-in-veneto/view . Applicando lo stesso rapporto si giunge al valore target teorico.	2,0%
OT4	4.6.1	Stalli di sosta in parcheggi di interscambio	Interna	N.	0	300	1.579	Il comune di Catania registra dei valori di pendolarismo al 2011 pari a circa 117 mila spostamenti giorno. Essendo area metropolitana, il 50,6% di questi è effettuato con autovetture, considerando una media di 3 passeggeri per autovettura e moltiplicando questo valore per l'ingombro dello stallo pari a circa 12,5 mq si ottiene il valore target teorico. Bisogna segnalare che dei 5.050 stalli già disponibili nel comune di Catania solamente il 24,4% (1.230) sono utilizzati.	19,0%
OT4	4.6.2	Unità di beni acquistati (bus a basso impatto ambientale)	Interna	N.	0	19	367	Il comune di Catania registra dei valori di pendolarismo al 2011 pari a circa 117 mila spostamenti giorno. Essendo area metropolitana, il 34,8% di questi si muove in treno, tram, bus, metropolitana, pullman extracomunale. Considerato che mediamente i mezzi pubblici del TPL contengono dagli 80 ai 100 passeggeri si giunge al valore target teorico.	5,2%
OT4	4.6.3	Aziende aderenti al sistema di bigliettazione integrata	Interna	N.	0	2	7	Il target teorico è desunto sulla base del totale delle aziende di trasporto pubblico e privato (fonte Pagine Bianche).	28,6%
OT4	4.6.4	Estensione in lunghezza (piste ciclabili)	Interna	Km	0	9	23	Nel 2017, l'Italia ha una dotazione di 23,3 km di piste ciclabili su 100 kmq di superficie territoriale. Ferrara (riferimento massimo) con 154 km di piste ciclabili è la prima città per dotazioni ciclabili e con circa 132 mila abitanti ha una densità ciclabile di 1,14. I dati Istat "Indagine ambientali e nelle città" rilevano per il comune di Catania una dotazione di 11 km di piste ciclabili che rapportati alla superficie territoriale si perviene a 6,2 km di piste ciclabili su 100 kmq di superficie mentre in Italia la media è 23,3 che viene posto come valore target teorico.	38,6%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
OT6	6.7.2	Nuovi sistemi di fruizione digitale di siti e percorsi culturali (archivi digitali, chioschi informativi, etc.)	Interna	N.	0	10	15	Sulla base dei dati di contesto e dell'analisi dei fabbisogni, per incrementare la fruizione dei siti e percorsi culturali come indicato dall'indicatore di risultato, 15 nuovi sistemi appaiono congrui a soddisfare il fabbisogno complessivo.	66,7%
OT9	9.4.1	Alloggi pubblici ripristinati in aree urbane	Interna	N.	0	43	120	Il target teorico, fabbisogno di circa 120 famiglie è desunto dall'analisi di contesto.	35,8%
ENNA E CALTANISSETTA									
OT2	2.2.1	N. di applicativi e sistemi informativi interoperabili	Interna	N.	0	4	12	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto della Strategia.	33,3%
OT2	2.2.3	Banche dati tematiche ambientali e storico/culturali del territorio on-line attivate	Interna	N.	0	3	4	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto della Strategia.	75,0%
OT3	3.3.2	N. imprese che ricevono sostegno per inserire nuovi prodotti che sono novità per il mercato	Interna	N.	0	50	438	Sono 438 le imprese nei comuni di Caltanissetta ed Enna che possono essere riconducibile alle attività della 3.3.2. In particolare, le suddette imprese fanno parte del settore ATECO "Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento". Dati Istat - imprese per ATECO 2017.	11,4%
OT4	4.1.3	N. punti illuminati/luce efficientati	Interna	N.	0	4.000	13.133	Il target teorico è stimato sulla base della media nazionale dei punti luce è pari a 6,7 abitanti per punto luce. Fonte dati ARPAV: https://www.arpa.veneto.it/arpavinforma/indicatori-ambientali/indicatori_ambientali/agenti-fisici/radiazioni-luminose/numerosita-dei-punti-luce-in-veneto/view.. Applicando lo stesso rapporto si giunge al valore target teorico.	30,5%
OT4	4.6.1	Superficie oggetto intervento	Interna	Mq	0	40.000	115.208	I comuni di Enna e Caltanissetta hanno una popolazione che si sposta giornalmente di circa 39,5 mila unità. Di questi il 70% si sposta in autovettura, considerando una media di tre persone per	34,7%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
								autovettura e moltiplicando il valore ottenuto per l'ingombro di uno stallo di sosta per parcheggio (12,5 mq) si ottiene il valore target teorico.	
OT4	4.6.2	Unità di beni acquistati (autobus e rinnovo parco macchine comunali a basso impatto)	Interna	N.	0	5	24	I comuni di Enna e Caltanissetta hanno una popolazione che si sposta giornalmente di circa 39,5 mila unità. Di questi il 6% si sposta con i mezzi pubblici. Considerato che mediamente i mezzi pubblici del TPL contengono dagli 80 ai 100 passeggeri si giunge al valore target teorico.	23,5%
OT4	4.6.3	Piattaforma per l'info-modalità nella rete degli autobus urbani;	Interna	N.	0	2	2	Il target teorico coincide con una piattaforma per comune. Tale dotazione è in linea con il movimento pendolare dei comuni di Enna e Caltanissetta.	100,0%
OT4	4.6.4	Estensione in lunghezza Piste ciclabili eco- urbane ambientali	Interna	Km	0	35	35	Considerando che nel 2017, l'Italia ha una dotazione di 23,3 km di piste ciclabili su 100 kmq di superficie territoriale, poiché nel caso dei comuni di Enna e Caltanissetta dopo l'investimento il valore è pari a 8,5 km ogni 100 kmq di superficie il target è pienamente soddisfacente.	100,0%
OT5	5.1.1	Superficie interessata alla riduzione del rischio mediante interventi di consolidamento e/o riqualificazione ambientale	Interna	Mq	0	70.000	1.000.000	Superficie stimata in base al rapporto degli abitanti sulla superficie territoriale.	7,0%
OT5	5.1.3	Superficie interessata da interventi di riqualificazione ambientale e rinaturalizzazione	Interna	Ha	0	13	6.200	Dal P.A.I. (decreti ARTA 538/06, 87/07 e 92/07) si rilevano 342 dissesti (di cui n. 50 R4 aree a rischio molto elevato e n. 28 P4 pericolosità molto elevate). La superficie "target teorico" è stimata in base al rapporto degli abitanti sulla superficie territoriale presente nel documento strategico. Il rischio idrogeologico, in termini di popolazione esposta a rischio alluvione (abitanti per km quadro) pone Caltanissetta allo 0,10 ed Enna allo 0,01, si collocano rispettivamente al terzultimo e penultimo posto rispetto alle altre provincie siciliane, precedute da Trapani (0,22) e seguite da Ragusa (0,00).	0,2%
OT5	5.3.3	N. di strutture pubbliche per l'emergenza	Interna	N.	0	2	2	Il target teorico è pari ad una struttura per comune.	100,0%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
		potenziate e allestite							
OT9	9.3.1	Strutture socio educative comunali riqualificate	Interna	N.	0	3	5	Sulla base della policy degli obiettivi di servizio, un valore target di popolazione 0-2 anni servita dal servizio di asilo nido dovrebbe essere pari al 12%. Se ne ricava che il numero di strutture necessario per coprire questo fabbisogno considerando una dimensione media di 45 bambini è 5.	60,0%
OT9	9.3.5	N. di strutture diurne per anziani riqualificate	Interna	N.	0	2	7	Sulla base dei dati desunti dall'analisi di contesto gli anziani che necessitano della copertura del servizio sono circa 700.	28,6%
OT9	9.3.8	Nuovi servizi socio-sanitari per anziani destinati ad assistenza domiciliare	Interna	N.	0	1	2	Il target teorico è stimato sulla base dei dati dell'analisi di contesto.	50,0%
OT9	9.4.1	Alloggi ripristinati in aree urbane da destinare a famiglie in stato di disagio abitativo.	Interna	N.	0 0	6	2.200	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto dove si evince che il problema riguarda il 10,5% della popolazione residente da cui 2.200 famiglie bisognose.	0,3%
GELA E VITTORIA									
OT2	2.2.1	Processi interni digitalizzati	Interna	N.	0	10	25	Il target teorico è desunto dalla tab. 3.1 della Strategia.	40,0%
OT2	2.2.3	Servizi on-line attivati e connessi a SPID	Interna	N.	0	7	35	Il target teorico è desunto dalla tab. 3.1 della Strategia.	20,0%
OT4	4.1.1	Edifici pubblici oggetto di intervento a favore dell'efficienza energetica Diminuzione del consumo annuale di	Interna	N.	0	10	70	Il target teorico è stato desunto dall'analisi del contesto (70 edifici pubblici da eco efficientare).	14,3%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
		energia primaria di edifici pubblici							
OT4	4.1.3	Punti illuminanti/luce efficientati	Interna	N.	0	21.000	21.000	Il target teorico è ricavato dalla media nazionale dei punti luce è pari a 6,7 abitanti per punto luce. Fonte dati ARPAV: https://www.arpa.veneto.it/arpavinforma/indicatori-ambientali/indicatori-ambientali-agenti-fisici/radiazioni-luminose/numerosita-dei-punti-luce-in-veneto/view . Applicando lo stesso rapporto si giunge al valore target teorico.	100,0%
OT4	4.6.1	Nodi di interscambio realizzati	Interna	N.	0	2	2	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto anche in considerazione del volume dei pendolari (circa 55 mila) dei comuni di Gela e Vittoria.	100,0%
OT4	4.6.2	Unità di beni acquistati/(autobus a basso impatto)	Interna	N.	0	5	33	Nei comuni di Gela e Vittoria il volume del pendolarismo è pari a 55 mila spostamenti di questi il 6% si muove con mezzi pubblici e considerato che ogni TPL trasporto dagli 80 ai 100 passeggeri si ottiene il valore del target teorico.	15,2%
OT4	4.6.4	Estensione in lunghezza (piste ciclabili)	Interna	Km	0	6	23	L'Italia ha una dotazione di 23,3 km (valore di riferimento) di piste ciclabili su 100 kmq di superficie territoriale. Nel caso di Gela e Vittoria dopo l'investimento il valore è pari a 1,3 km ogni 100 kmq di superficie. Il valore target teorico è quello dell'Italia.	26,1%
OT5	5.1.1	Area interessa al recupero rischio idrogeologico	Interna	Ha	0	2	9	Nello documento strategico di Gela e Vittoria (OT5) risultano a rischio erosione circa 10.000 metri di cui circa 1.900 metri di spiagge. Questi ultimi registrano un arretramento litoraneo medio di 18 metri (circa 3,4 ettari) a cui bisogna sommare i circa 8.000 metri di superficie a rischio erosione (circa 6 ettari=8.000m X 8m), ottenendo il valore del target teorico.	21,3%
OT5	5.1.3	Infrastrutture di tipo verde o blu per la riqualificazione urbana e protezione ambientale realizzate	Interna	Ha	0	2	9	Nel documento strategico di Gela e Vittoria (OT5) risultano a rischio erosione circa 10.000 metri di cui circa 1.900 metri di spiagge. Questi ultimi registrano un arretramento litoraneo medio di 18 metri (circa 3,4 ettari) a cui bisogna sommare i circa 8.000 metri di superficie a rischio erosione (circa 6 ettari=8.000m X 8m), ottenendo il valore del target teorico.	21,3%
OT5	5.3.3	Centri funzionali ed operativi allestiti	Interna	N.	0	1	2	Sulla base dell'analisi di contesto si desume che il target di riferimento sia una struttura per comune.	50,0%
OT9	9.3.1	Strutture per l'infanzia realizzate/riqualificate	Dati di avanzamento progetti	N.	0	4	9	In considerazione del target medio nazionale degli Obiettivi di servizio posto pari al 12% occorrono 9 strutture per raggiungere tale valore considerato livello essenziale.	44,4%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
OT9	9.3.5	Strutture per gli anziani realizzate/riqualificate	Dati di avanzamento progetti	N.	0	4	8	In considerazione del target medio nazionale degli Obiettivi di servizio posto part al 3,5% occorrono 8 strutture per raggiungere tale valore considerato livello essenziale avendo l'area 24.905 anziani di cui il 3,5% è pari a 871 da cui si stimano 8 strutture.	50,0%
OT9	9.4.1	Alloggi popolari realizzati/riqualificati	Interna	N.	0	8	2.548	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto della Strategia.	0,3%
SICILIA OCCIDENTALE									
OT2	2.2.1	N. di siti internet comunali interoperabili	Interna	N.	0	5	5	Sulla base della descrizione del settore nella Strategia e del concetto descritto di interoperabilità si stima come target un sito web per comune.	100,0%
OT2	2.2.3	N. di banche dati tematiche realizzate	Interna	N.	0	3	5	Per la definizione del target sono state considerate le seguenti banche dati territoriali: albi pretori online, servizi per l'anagrafe, servizi cartografici webgis, banche dati di supporto alle attività degli sportelli unici per le attività produttive (SUAP).	60,0%
OT4	4.1.3	Punti illuminati/luce efficiente	Interna	N.	0	20.000	38.656	La media nazionale dei punti luce è pari a 6,7 abitanti per punto luce. Fonte dati ARPAV: https://www.arpa.veneto.it/arpavinforma/indicatori-ambientali/indicatori_ambientali/agenti-fisici/radiazioni-luminose/numerosita-dei-punti-luce-in-veneto/view . Applicando lo stesso rapporto si giunge al valore target teorico.	51,7%
OT4	4.6.2	Unità di beni acquistati (autobus a basso impatto)	Interna	N.	0	30	80	Le persone che si spostano in questi 5 comuni (Censimento 2011) sono circa 100 mila persone. Il 6% di questi si muove con mezzi pubblici, si arriva all'8% con l'aggiunta del treno molto utilizzato in questa parte dell'Isola, considerato che ogni TPL trasporta dagli 80 ai 100 passeggeri si ottiene il valore del target teorico.	37,5%
OT4	4.6.3	Piattaforme per l'info-mobilità nella rete degli autobus urbani realizzati	Interna	N.	0	2	5	Sulla base della descrizione del settore e dei suoi volumi riportata nella Strategia si stima un numero pari a 5 in congruità con l'obiettivo da raggiungere.	40,0%
OT4	4.6.4	Estensione in lunghezza (piste ciclabili)	Interna	Km	1	26	50	La superficie totale dei 5 comuni è pari a 1.048 kmq. Il valore espresso dopo l'investimento è pari a 2,6 km di piste ciclabili per 100 kmq di superficie. L'Italia ha una dotazione di 23,3 km (valore di riferimento) di piste ciclabili su 100 kmq di superficie territoriale. Inoltre, dalla dotazione attuale di piste ciclabili rapportata ai valori regionali si stima almeno 50 km di lunghezza di piste ciclabili.	52,0%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
OT5	5.1.1	Estensione in lunghezza (tratti di costa sottoposti ad interventi di consolidamento e/o riqualificazione in ambito urbano)	Interna	Km	0	2	5	I tratti di costa dove si evidenziano problematiche ambientali di vario tipo, e verso le quali la strategia promuove azioni di messa in sicurezza e rinaturalizzazione derivante da crolli ed erosione, interessano circa 5 km (il 4,8% dello sviluppo costiero totale e circa un quarto della porzione di costa ricadente in ambito urbano).	30,0%
OT5	5.1.3	Aree costiere degradate sottoposte ad interventi di rinaturalizzazione in ambito urbano	Interna	Ha	0	15	50	I tratti di costa dove si evidenziano problematiche ambientali di vario tipo, e verso le quali la strategia promuove azioni di messa in sicurezza e rinaturalizzazione derivante da crolli ed erosione, interessano circa 5 km (il 4,8% dello sviluppo costiero totale e circa un quarto della porzione di costa ricadente in ambito urbano). Il target teorico è stato calcolato attribuendo la stessa "distanza % dal target" dell'indicatore OT5 della stessa SUS.	30,0%
OT9	9.3.1	Asili realizzati	Interna	N.	0	5	15	In considerazione del target medio nazionale degli Obiettivi di servizio posto parti al 12% occorrono 15 strutture per raggiungere tale valore considerato livello essenziale (5.938 tot popolazione obiettivo da cui 15 asili).	33,3%
OT9	9.3.5	Strutture dedicate all'assistenza degli anziani realizzate	Interna	N.	0	5	20	In considerazione del target medio nazionale degli Obiettivi di servizio posto parti al 3,5% occorrono 8 strutture per raggiungere tale valore considerato livello essenziale avendo l'area 57.905 anziani per cui sulla base del 3,5% ne derivano 20 strutture.	25,0%
OT9	9.4.1	Alloggi ad uso sociale realizzate	Interna	N.	0	100	1.980	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto.	5,1%
MESSINA									
OT3	3.3.2	N. di progetti finanziati	CCIAA Messina	N.	0	25	104	Sono 104 gli esercizi ricettivi, 5 grandi attrattori e il museo regionale per un totale di 110 unità tra imprese nel settore del turismo e grandi attrattori culturali e naturali. Non sono presenti le imprese private delle filiere culturali, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici.	24,0%
OT3	3.3.4	N. di progetti finanziati	CCIAA Messina	N.	0	25	1.033	Sono 1.033 le imprese nel comune di Messina che possono essere riconducibile alle attività della 3.3.4. In particolare, le suddette imprese fanno parte del settore ATECO (Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento). Dati Istat - imprese per ATECO 2017.	2,4%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
OT4	4.6.2	Unità di beni acquistati (autobus a basso impatto)	Interna	N.	0	9	358	Il comune di Messina registra un pendolarismo di circa 103 mila spostamenti giornalieri. Detiene una superficie territoriale pari a 213 kmq maggiore di quella di Catania (183 kmq) e Palermo (162 mq). Altri investimenti PON Metro (20 bus); POC (15 vetture tranviarie) e considerando la percentuale di persone che utilizza i mezzi pubblici e il numero di passeggeri (tra gli 80 e i 100) che un mezzo del TPL trasporta si perviene al valore target teorico.	2,5%
OT4	4.6.3	Aziende aderenti al sistema di bigliettazione integrata	Interna	N.	0	3	3	Il target teorico è desunto sulla base del totale delle aziende di trasporto pubblico e privato (fonte Pagine Bianche).	100,0%
OT4	4.6.4	Estensione in lunghezza (Piste ciclabili)	Interna	Km	0	2	23	Nel 2017, l'Italia ha una dotazione di 23,3 km di piste ciclabili su 100 kmq di superficie territoriale. I dati Istat "Indagine ambientali e nelle città" rileva per Messina una dotazione di 7,2 km di piste ciclabili che rapportati alla superficie territoriale raggiunge i 3,4 km di piste ciclabili su 100 kmq di superficie (in Italia è 23,3). Messina, dopo l'investimento, avrà un valore pari a 4,1 km ogni 100 kmq di superficie territoriale. Il target teorico è il valore Italia.	6,4%
OT5	5.1.1	Superficie di territorio interessata	Dip.to Prot. Civile - UniME	Mq	0	5.000	16.000	Sono circa 60 km da Capo Peloro a Villafranca tirrena; e da Capo Peloro a Capo scaletta interessati da vulnerabilità alla erosione costiera. Il 27% di queste è a rischio erosione. Fonte Regione Siciliana https://demaniomarittimo.regione.sicilia.it/portale/doc/pudm/DA_319_GAB_del_5_agosto_2016_Allegati.pdf - http://www.regione.sicilia.it/deliberegiunta/file/giunta/allegati/N.290_16.07.2020.pdf .	31,3%
OT5	5.3.3	Interventi di potenziamento delle strutture pubbliche per l'emergenza	Dip.to Prot. Civile, Pian. Urb.	N.	0	1	1	Il target teorico è desunto dalla descrizione del settore riportata nella Strategia.	100,0%
OT9	9.3.1	Interventi di potenziamento delle strutture di assistenza all'infanzia e istruzione	Interna	N.	0	3	13	Sulla base della policy degli obiettivi di servizio, un valore target di popolazione 0-2 anni servita dal servizio di asilo nido dovrebbe essere pari al 12%. Dall'analisi di contesto risulta che esistono 3 asili nido per 93 bambini. Se ne ricava che il numero di strutture necessario per coprire questo fabbisogno considerando una dimensione media di 45 bambini è 13.	23,1%
OT9	9.3.5	Strutture rifunzionalizzate	Interna	N.	0	1	19	Sulla base della policy degli obiettivi di servizio, un valore target di popolazione >64 anni servita da assistenza dovrebbe essere pari al 3,5%. Dall'analisi di contesto risulta che esiste 1 struttura	5,3%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
								per 90 anziani. Se ne ricava che il numero di strutture necessario per coprire questo fabbisogno considerando una dimensione media di 90 anziani è 19.	
OT9	9.4.1	Sviluppo urbano: Alloggi ripristinati nelle aree urbane	Interna	N.	0	35	589	Sulla base dei dati riportati in Strategia vi sono 589 domande dall'ultimo bando. Per cui i target sono stati ricostruiti ex post sulla base del metodo del PO FESR, costo di 1500 a mq e 95 mq medi per alloggio.	5,9%
PALERMO E BAGHERIA									
OT2	2.2.1	N. dei processi dematerializzati	Interna	N.	13	33	300	Il target teorico è desunto dalla tab. 3.1 della Strategia.	11,0%
OT3	3.3.2	N. di imprese che ricevono sostegno finanziario	Beneficiario	N.	0	25	455	Il target teorico è stimato in considerazione dei 430 gli esercizi ricettivi e 25 musei e similari aperti al pubblico a Palermo.	5,5%
OT3	3.3.4	N. di imprese che ricevono sostegno finanziario	Beneficiario	N.	0	25	430	Sono 2.946 le imprese nel comune di Palermo che possono essere riconducibile alle attività della 3.3.4. In particolare, le suddette imprese fanno parte del settore ATECO (Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento). Dati Istat - imprese per ATECO 2017.	5,8%
OT4	4.1.1	Mq edifici di proprietà comunale eco-efficienti	Interna	Mq	0	13.000	142.000	Il target teorico è stimato considerando che Palermo detiene un parco immobiliare pari a 1.779 edifici di cui l'84% da eco-efficientare. Calcolando una superficie media di 95 mq si ottiene un fabbisogno di 142.000.	9,2%
OT4	4.1.3	N. di punti illuminati pubblici eco-efficienti	Interna	N.	0	4.400	98.148	L'Italia consuma 100 kWh/persona per l'illuminazione quando la Germania ne consuma 40. La media nazionale dei punti luce è pari a 6,7 abitanti per punto luce. Fonte dati ARPAV: https://www.arpav.veneto.it/arpavinforma/indicatori-ambientali/indicatori_ambientali/agenti-fisici/radiazioni-luminose/numerosita-dei-punti-luce-in-veneto/view . Applicando lo stesso rapporto si giunge al valore target teorico.	4,5%
OT4	4.6.1	Superficie oggetto di intervento	Interna	Mq	0	11.000	588.651	Considerando che a Palermo si 279.202 soggetti che si spostano giornalmente, di cui il 50,6% con autovettura (Censimento 2011) - area metropolitana; Bagheria: 21.585 di cui il 77,7% con autovettura e considerando che per ogni autovettura si richiede uno stallone di sosta pari a 12,5 mq si perviene al target teorico.	1,9%
OT4	4.6.2	Beni acquistati (euro 6)	Interna	N.	89	140	367	Nel comune di Palermo si spostano giornalmente circa 279 mila persone, circa il 34,8% si sposta con (treno, tram, bus, metropolitana, pullman extracomunale); Bagheria: 21.585 di cui il 77,7% con autovettura e il 21,4% con (treno, tram, bus, metropolitana, pullman extracomunale).	38,1%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
								Considerando che ogni mezzo pubblico del TPL ha una capienza compresa tra gli 80 e i 100 posti si determina il valore target teorico.	
OT6	6.8.3	Progettazione e realizzazione di servizi per la promozione della cultura	Interna/I stat	N.	0	6	21	Il target di 21 è suddivisibile in 5 per Palermo e 6 per Bagheria. In pratica, dall'analisi dei dati di contesto e in considerazione dei target degli indicatori di risultato, emerge una diversificazione notevole di ambiti presenti nelle due città rispetto a cui implementare servizi di promozione della cultura, da cui è possibile stimare un fabbisogno complessivo di 21.	28,6%
OT9	9.3.1	N. strutture mantenute	Interna	N.	0	26	49	Sulla base della policy degli obiettivi di servizio, un valore target di popolazione 0-2 anni servita dal servizio di asilo nido dovrebbe essere pari al 12%. Se ne ricava che il numero di strutture necessario per coprire questo fabbisogno considerando una dimensione media di 45 bambini è 4 per Bagheria e 45 per Palermo.	53,1%
OT9	9.4.1	N. alloggi mantenuti nell'area urbana	Interna	N.	470	500	1.173	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto della Strategia.	42,6%
RAGUSA E MODICA									
OT3	3.3.2	Numero di imprese che ricevono il sostegno	Dati benefici ario	N.	0	8	888	Il target è desunto dai valori corrispondenti ATECO.	0,9%
OT4	4.1.1	Mq di edifici di proprietà comunale efficientati	Dati benefici ario	Mq	0	60.000	120.000	Il target è desunto dall’analisi di contesto della strategia.	50,0%
OT4	4.1.3	N. Punti illuminanti efficientati	Dati benefici ario	N.	0	7.000	19.030	La media nazionale dei punti luce è pari a 6,7 abitanti per punto luce. Fonte dati ARPAV: https://www.arpa.veneto.it/arpavinforma/indicatori-ambientali/indicatori_ambientali/agenti-fisici/radiazioni-luminose/numerosita-dei-punti-luce-in-veneto/view . Applicando lo stesso rapporto si giunge al valore target teorico.	36,8%
OT4	4.6.3	App realizzate	Dati benefici ario	N.	0	3	3	Il target teorico è desunto sulla base della descrizione del settore presente nella Strategia e considerato congruo con il fabbisogno.	100,0%
OT4	4.6.4	Estensione in lunghezza (piste ciclopedonali)	Dati benefici ario	Km	0	4	23	Dato stimato considerando che nel 2017, l'Italia ha una dotazione di 23,3 km (valore riferimento) di piste ciclabili su 100 kmq di superficie territoriale. Nel caso di Ragusa e Modica dopo l'investimento il valore è circa di 1 km ogni 100 kmq di superficie.	15,2%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
OT6	6.7.1	N. di interventi di tutela del patrimonio culturale	Dati beneficiario	N.	0	2	18	Sulla base della descrizione e analisi del settore presente nella Strategia, considerando la ricchezza del patrimonio culturale dell'area, emerge un notevole bisogno di manutenzione per la piena fruizione dei siti del patrimonio culturale per cui un valore pari a 18 interventi di tutela appare congruo per una piena soddisfazione del fabbisogno totale.	11,1%
OT6	6.7.2	N. di servizi realizzati	Dati beneficiario	N.	0	3	16	Dall'analisi dei dati di contesto e in considerazione dei target degli indicatori di risultato, emerge una diversificazione notevole di ambiti presenti nelle due città rispetto a cui implementare servizi di promozione della cultura, da cui è possibile stimare un fabbisogno complessivo di 16.	18,8%
OT9	9.3.1	Strutture per l'infanzia rifunzionalizzate; Strutture ludico ricreative 4-14 anni.	Dati beneficiario	N.	0	4	7	Sulla base dei dati relativi alla popolazione obiettivo occorrono circa 7 strutture.	57,1%
OT9	9.3.5	Strutture pubbliche per l'assistenza di anziani realizzate	Dati beneficiario	N.	0	2	9	Sulla base della policy degli obiettivi di servizio, un valore target di popolazione >64 anni servita da assistenza dovrebbe essere pari al 3,5%. Dall'analisi di contesto risulta che esiste 1 struttura per 90 anziani. Se ne ricava che il numero di strutture necessario per coprire questo fabbisogno considerando una dimensione media di 90 anziani è 19 (27.756 anziani, 971 il 3,5% quindi 9 strutture).	22,2%
OT9	9.4.1	Alloggi resi nuovamente agibili o Nuovi alloggi creati	Dati beneficiario	N.	0	34	339	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto della Strategia.	10,0%
SIRACUSA									
OT4	4.6.1	Stalli di sosta in parcheggi di scambio	Interna	N.	300	600	933	Il comune di Siracusa registra un pendolarismo di circa 50 mila spostamenti giornalieri. Di questi il 70% (35.000 spostamenti) si sposta in autovettura, considerando una media di tre persone per autovettura e moltiplicando il valore ottenuto per l'ingombro di uno stallo di sosta per parcheggio (12,5 mq) si ottiene il valore target teorico di circa 933 stalli da parcheggio.	64,3%
OT4	4.6.2	Mezzi elettrici in dotazione per il trasporto pubblico	Interna	N.	6	14	40	Il comune di Siracusa registra un pendolarismo di circa 50 mila spostamenti giornalieri. Detiene una superficie territoriale pari a 208 kmq maggiore di quella di Catania (183 kmq) e Palermo (162 mq). L'8% degli spostamenti avviene con mezzi pubblici. Essendo la capienza di un mezzo di TPL di circa 80-100 persone si ottiene il target teorico.	35,0%
OT4	4.6.4	Itinerari ciclo-pedonali realizzati	Interna	N.	7	17	23	Nel 2017, l'Italia ha una dotazione di 23,3 km di piste ciclabili su 100 kmq di superficie territoriale. Ferrara con 154 km di piste ciclabili è la prima città per dotazioni ciclabili e con circa	100,0%

OT	Azioni	Ind. Realizzazione	Fonte	Unità di misura	Base line	Target ATTESO	Target teorico	Metodo di definizione del target teorico	Copertura
								132 mila abitanti ha una densità ciclabile di 1,14. I dati Istat "Indagine ambientali nelle città" rileva per Catania una dotazione di 11 km di piste ciclabili che rapportati alla superficie territoriale ottiene 6,2 km di piste ciclabili su 100 kmq di superficie. Il target teorico è il valore Italia (23,3 km).	
OT5	5,1,1	Canali di deflusso delle acque meteoriche su cui sono stati eseguiti interventi di manutenzione.	Uffici comunali	Km	0	1,3	3,5	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto della Strategia.	37,1%
OT6	6.7.1	Immobili/siti di interesse storico-artistico culturale restaurati/rifunzionizzati.	Interna	N.	0	1	10	Il target teorico è stimato sulla base del numero dei siti che necessitano di interventi di rifunzionalizzazione - https://www.siracusanews.it/siracusa-siti-culturali-chiusi-e-una-vocazione-turistica-solo-teorica-italia-inefficiente-il-sistema-di-gestione-regionale/ .	10,0%
OT6	6.7.2	Progettazione e realizzazione di servizi per la promozione della cultura	Interna	N.	0	2	10	Il target teorico è stimato sulla base della descrizione del settore riportata nella Strategia e riparametrato rispetto ad altre realtà simili.	20,0%
OT9	9.3.8	Punti di accesso realizzati	Interna	N.	1	10	10	Dai dati dell'analisi di contesto e dalla copertura effettuata con una sola struttura emerge che con 10 nuovi punti di accesso dovrebbero essere in grado di gestire al 100% il servizio.	100,0%
OT9	9.4.1	Nuovi alloggi popolari rifunzionalizzati	Interna	N.	0	45	800	Il target teorico è desunto dall'analisi di contesto della Strategia che esprime un fabbisogno complessivo di 800 domande sulla base delle richieste espresse nell'ultimo bando pubblicato.	5,6%



Nucleo Valutazione e Verifica
Investimenti Pubblici
Regione Siciliana

Il Nucleo di Valutazione e verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Siciliana (NVVIP, L. 144/99 art. 1) svolge attività di supporto tecnico all'Amministrazione regionale nelle attività di programmazione, di valutazione ex ante, in itinere ed ex post e di verifica ed opera con compiti e ruoli definiti da normative statali e regionali e secondo le indicazioni europee che alla valutazione e alla verifica degli investimenti pubblici attribuiscono un ruolo fondamentale funzionale al conseguimento delle politiche di coesione. Il Nucleo di Valutazione e verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP, L. 144/99 art. 1) opera all'interno del Dipartimento Programmazione della Regione Siciliana (D.A. n. 120/DRP del 3 maggio 2000) a supporto delle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento e partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali secondo l'assetto aggiornato nel DP Reg 501 del 15 gennaio 2010).

Il NVVIP svolge un ruolo attivo sulle tematiche dell'analisi, valutazione, verifica istruttoria e monitoraggio degli investimenti pubblici anche al fine di garantire una più efficace rispondenza dei programmi di spesa pubblica al complesso e dinamico sistema di regolamenti di riferimento ed orientare l'Amministrazione verso l'utilizzo delle risorse nel rispetto delle specifiche esigenze conoscitive e realizzative e in un'ottica di integrazione e unitarietà della programmazione tra le varie politiche attuate per i diversi Fondi da diversi Centri di responsabilità regionali