

## **SULLA VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO DELLE POLITICHE DI COESIONE 2021-2027 ALL'AGENDA 2030. UNA PROPOSTA METODOLOGICA.**

Laura Cavalli<sup>1</sup>, Sandro Sanna<sup>2</sup>, Mia Alibegovic<sup>3</sup>, Filippo Arras<sup>4</sup>, Gianluca Cocco<sup>4</sup>, Luca Farnia<sup>3</sup>, Emanuela Manca<sup>4</sup>, Luisa F. Mulas<sup>4</sup>, Marco Onnis<sup>5</sup>, Ilenia G. Romani<sup>3</sup>

### **SOMMARIO**

Nel contesto dell'Agenda ONU 2030 e delle politiche di coesione dell'Unione europea, è noto quanto l'UE sia pienamente impegnata nell'attuazione dell'Agenda 2030 e dei Sustainable Development Goals (SDGs), insieme ai suoi Stati membri. Come emerge dall'*SDSN Italia SDGs City Index* della Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM, 2018), è fondamentale declinare sul territorio l'Agenda 2030. Per la determinazione del livello di sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) agli obiettivi europei in materia di cambiamenti climatici e ambiente, la proposta di regolamento della Commissione europea COM (2018) 375 final ripropone (Allegato I) anche per il periodo 2021-2027 la metodologia già adottata per il periodo 2014-2020 limitatamente al calcolo del sostegno ai soli obiettivi in materia di cambiamenti climatici.

La Regione Autonoma della Sardegna (RAS), altrettanto, nei suoi documenti strategici, di posizionamento e di programmazione integra e declina territorialmente i principi dell'Agenda e degli SDGs valorizzando il ruolo strategico dell'Agenda 2030 per l'impostazione delle politiche di coesione 2021-2027 e l'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nella predisposizione dei programmi operativi regionali (Sanna *et al.*, 2019).

Il presente lavoro documenta un progetto di ricerca tra RAS e FEEM ed è finalizzato allo studio e all'implementazione di un modello di valutazione della sostenibilità – in termini di SDGs – dei programmi operativi cofinanziati dall'UE nell'ambito delle politiche di coesione. In particolare, il

---

<sup>1</sup> Fondazione Eni Enrico Mattei, Palazzo delle Stelline, Corso Magenta 63, 20123 Milano MI, e-mail: [laura.cavalli@feem.it](mailto:laura.cavalli@feem.it) (*corresponding author*)

<sup>2</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Centro Regionale di Programmazione (CRP), via Cesare Battisti sn, 09123, Cagliari CA, e-mail: [ssanna@regione.sardegna.it](mailto:ssanna@regione.sardegna.it) (*corresponding author*).

<sup>3</sup> Fondazione Eni Enrico Mattei, Palazzo delle Stelline, Corso Magenta 63, 20123 Milano MI

<sup>4</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato della Difesa dell'Ambiente, via Roma, 80, 09123 Cagliari CA

<sup>5</sup> Regione Autonoma della Sardegna, Centro Regionale di Programmazione (CRP), via Cesare Battisti sn, 09123, Cagliari CA

metodo proposto con questo lavoro, seguendo ed integrando la metodologia applicata da Sanna *et al.* (2018) e coerentemente con la metodologia proposta dalla Commissione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, si sostanzia nella costruzione di un indice sintetico di sostenibilità dei programmi operativi cofinanziati dai fondi SIE, basato sui *campi di intervento*. Ciò implica l'assegnazione di una ponderazione specifica al sostegno fornito dai fondi SIE in funzione del contributo apportato agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile in ambito regionale, attraverso indici di misurazione del contributo di tipo diretto/indiretto e rilevante/intermedio/nullo. Tale metodologia potrebbe essere utilizzata per garantire un approccio armonizzato alla sorveglianza delle spese connesse all'Agenda 2030 in diverse politiche dell'Unione.

Con il presente lavoro si presentano i presupposti e le basi teoriche del progetto di ricerca e i primi risultati del modello derivanti dall'applicazione pilota al POR Sardegna FESR 2014-2020, nell'ambito dei lavori di predisposizione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile.

## 1. Introduzione

La RAS durante la preparazione e l'attuazione dei propri programmi operativi regionali cofinanziati dai fondi SIE per l'attuale periodo 2014-2020, ha sviluppato e applicato nell'ambito della procedura di VAS un modello di valutazione della loro sostenibilità ambientale elaborato con riferimento ad obiettivi di sostenibilità ambientale definiti in sede regionale (Moro *et al.*, 2014).

Alla data di predisposizione del Rapporto Ambientale le Autorità di Gestione non disponevano di un quadro di riferimento organico e sistematizzato quale oggi è rappresentato dall'Agenda ONU 2030 e dalla SNSvS; si trattava pertanto di obiettivi locali di "sviluppo sostenibile", regionalizzati e ambientalmente orientati, limitati alla sola declinazione "ambientale" del principio (Moro *et al.*, 2015), secondo il significato che il concetto stesso di "sviluppo sostenibile" assume per tale ciclo di programmazione in virtù della definizione contenuta nell'articolo 8 del Regolamento (UE) 1303/2013, sui quali è stato calibrato e applicato il modello di valutazione regionale (Dessy *et al.*, 2016).

Il modello è stato successivamente applicato sia come supporto per valutare gli impatti delle modifiche apportate al POR FESR che in fase di monitoraggio del programma. Specifici approfondimenti con i risultati di tale esercizio valutativo sono inoltre stati presentati anche al partenariato economico sociale nell'ambito delle riunioni del Comitato di Sorveglianza (Sanna *et al.*, 2018).

In passato è già stato evidenziato come la metodologia di analisi ambientale già sviluppata dalla Regione Sardegna in sede di VAS possa essere replicata e adattata per supportare l'Amministrazione Regionale nella valutazione del contributo del POR Sardegna FESR alla SNSvS e conseguentemente possa fornire importanti elementi di valutazione per la predisposizione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSvS) nonché, in prospettiva, rappresenti un valido strumento per valutare il contributo dei fondi SIE al perseguimento dei nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile alla base della programmazione 2021-2027 (Sanna *et al.*, 2019).

La stessa metodologia ha inoltre suscitato l'interesse della Direzione Generale Ambiente (DG ENV) della Commissione europea che, in occasione della 18<sup>o</sup> Settimana Europea delle Regioni e delle Città del 2019 (18<sup>th</sup> EURegionsWeek), ha invitato RAS ad illustrarla nell'ambito del workshop "*How the EU Cohesion funds have helped fill environmental implementation gaps and build a Greener Europe*", organizzato e moderato dalla stessa DG ENV<sup>6</sup>.

L'Agenda 2030 è un piano di azione con obiettivi che entro il 2030 (alcuni entro il 2020) dovranno essere raggiunti da tutti i Paesi del mondo che lo hanno adottato e che tiene conto dell'integrazione fra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile (ambiente, economia e società), oltre al pilastro istituzionale che ha caratteristiche trasversali (UN, 2015). Il carattere universale dei 17 SDGs e dei relativi 169 target evidenzia il riconoscimento della singolarità di realtà locali differenti. Come da più parti e dagli stessi autori di questo lavoro sostenuto (Cavalli, 2018) è fondamentale definire le strategie di implementazione degli SDGs attraverso l'integrazione nei piani di sviluppo locale o regionale degli Obiettivi stessi, dei target e degli indicatori dell'Agenda 2030. Per assicurare dunque un integrale raggiungimento degli Obiettivi, è necessario che la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile sia affiancata da una strategia a livello locale. FEEM ha predisposto nel corso degli anni una serie di strumenti di informazione con l'obiettivo, da una parte, di incoraggiare gli amministratori locali ad acquisire consapevolezza sullo stato di sostenibilità dei territori in questione in modo da poter

---

<sup>6</sup> La sintesi dei lavori del workshop è disponibile all'indirizzo [https://europa.eu/regions-and-cities/programme/sessions/652\\_en](https://europa.eu/regions-and-cities/programme/sessions/652_en) (in lingua inglese)

disegnare politiche e strategie che perseguano specifiche finalità individuate in base alle peculiarità e i bisogni dei territori a cui fanno riferimento e, dall'altra, di accrescere la *public awareness* riguardo al concetto di sviluppo sostenibile. FEEM ha dunque prodotto diverse analisi a livello nazionale italiano: il primo strumento “*SDSN Italia SDGs City Index*” (Cavalli & Farnia, 2018) – di cui si può trovare la versione aggiornata al 2020 nel rapporto “*L’SDSN Italia SDGs City Index per un’Italia Sostenibile: Report di aggiornamento*” (Cavalli *et al.*, 2020a) – fornisce il grado di implementazione degli SDGs nei comuni-capoluogo di provincia italiani; il secondo “*Verso la sostenibilità: uno strumento a servizio delle Regioni*” (Cavalli *et al.*, 2019) traccia invece il posizionamento regionale rispetto alla media delle regioni italiane, in ciascuno dei 16 su 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, ad eccezione del 14, La vita sott’acqua; il terzo “*Conoscere il presente per un futuro sostenibile: l’SDGs Index per le Province e le Città Metropolitane d’Italia*” (Cavalli *et al.*, 2020b) fotografa lo stato dell’arte di province e città metropolitane rispetto agli SDGs.

Sulla base delle rispettive esperienze, in considerazione dell’importanza che gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile assumono per l’Unione europea e del ruolo centrale delle politiche di coesione per il perseguimento anche a livello regionale degli Obiettivi dell’Agenda 2030, nonché alla luce dei recenti impegni e degli obiettivi sanciti dal *Green Deal europeo*, la strategia per la crescita della Commissione von der Leyen (EC, 2019b), RAS e FEEM hanno avviato un progetto comune di ricerca e sviluppo teso all’adattamento di tale modello per la valutazione della sostenibilità dei programmi operativi cofinanziati dall’UE nell’ambito delle politiche di coesione, riferito agli SDGs dell’Agenda ONU 2030.

Il presente contributo illustra le basi teoriche del progetto di ricerca e i primi risultati ed è suddiviso in tre parti: nella prima parte è descritto il processo in atto nelle regioni italiane per la localizzazione dell’Agenda 2030, ed in particolare le attività svolte e l’esperienza maturata dalla Regione Sardegna nella costruzione della propria SRSvS; nella seconda parte si descrivono i presupposti e le basi teoriche del modello e si discutono i problemi e i principali risultati emersi in sede di sviluppo, le soluzioni adottate e le prime conclusioni cui il metodo conduce; nell’ultima parte è riportato il risultato dell’applicazione pilota del modello al POR FESR 2014-2020 della Regione Sardegna. Pur se pensato e costruito specificamente per il periodo di programmazione 2021-2027, infatti, il modello è applicabile senza particolari problematiche ai programmi in corso e l’applicazione pilota qui presentata ne costituisce un interessante esercizio di calibrazione e validazione.

## **2. L’Agenda ONU 2030 da globale a locale: l’esperienza della Regione Sardegna**

Con l’adozione dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, 193 Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a garantire che “*nessuno rimarrà indietro*”. Un impegno, e una sfida, che porta necessariamente alla revisione dell’impostazione di politiche e azioni tanto a livello globale quanto a livello locale.

L’esame delle posizioni espresse dalle istituzioni europee e dagli attori coinvolti nel processo decisionale nell’ambito della definizione delle politiche di coesione per il periodo 2021-2027, di cui si dirà meglio nel seguito, evidenzia una forte convergenza nell’individuare la centralità degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell’Agenda 2030 rispetto alla definizione del quadro finanziario pluriennale, ma ancora di più la rilevanza strategica degli SDGs per il futuro stesso dell’Unione europea (Sanna *et al.*, 2019).

Fin dal 2016, con la comunicazione della Commissione europea del 22 novembre, passando per le conclusioni del Consiglio dell’Unione europea “*Il futuro sostenibile dell’Europa: la risposta dell’UE*

*all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*”, l’Unione europea è totalmente impegnata nell’attuazione dell’Agenda 2030 e dei suoi Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (OSS), insieme ai suoi Stati membri, in linea con il principio di sussidiarietà (EC, 2016).

Con la comunicazione COM(2019) 22 final recante “*Documento di riflessione verso un’Europa sostenibile entro il 2030*” (EC, 2019a) la Commissione ha riaffermato il ruolo determinante dell’Unione europea nella definizione dell’Agenda 2030 e si è posta l’obiettivo della piena integrazione degli OSS nel quadro strategico europeo e nelle proprie priorità.

Da ultimo, anche la Commissione von der Leyen ha posto la sostenibilità tra le priorità del suo mandato e tutti gli OSS sono integrati nelle sei priorità politiche presentate al Parlamento europeo all’atto di richiederne la fiducia (von der Leyen, 2019).

Alla fine del 2019 la CE ha difatti presentato la propria strategia per la crescita, il *Green Deal europeo* con il quale viene indicata la strada da percorrere per rendere l’economia europea competitiva ed efficiente dal punto di vista dell’utilizzo delle risorse, per affrontare le sfide ambientali trasformandole in opportunità e garantire nel contempo una transizione giusta e inclusiva per tutti, “*parte integrante della strategia della Commissione per attuare l’Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite*” (EC, 2019b).

Gli OSS, sempre in coerenza con le priorità politiche della Commissione von der Leyen, sono stati conseguentemente integrati nell’ambito del Semestre europeo, con la Strategia annuale della crescita sostenibile (EC, 2019c) e le raccomandazioni specifiche per paese (EC, 2020), che tengono altresì in debito conto le esigenze derivanti dalla necessità di ripresa dell’economia europea dagli effetti dell’epidemia di CoViD-19.

Anche a livello nazionale è in atto un processo di verifica ed aggiornamento degli OSS declinati nella Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile approvata nel 2017, che vede pertanto coinvolte le regioni italiane nell’integrazione delle considerazioni in atto a livello nazionale all’interno dei propri processi di regionalizzazione della strategia in corso di attuazione.

## 2.1 *Il percorso verso la Strategia regionale di Sviluppo Sostenibile*

La Regione Sardegna, dopo aver partecipato al processo di elaborazione della Strategia Nazionale, è dal 2018 impegnata nella predisposizione di una propria Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS). Una attività che è cominciata con una ricognizione della disciplina delle politiche regionali (in senso ampio includendo le leggi di settore, i regolamenti, i piani regionali, i programmi di finanziamento, etc.) adottata negli ultimi cinque anni al fine di valutare in che misura siano coerenti e funzionali al perseguimento della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. Tale ricognizione ha evidenziato come molte delle azioni individuate ricadano nell’ambito delle Politiche di Coesione dell’Unione europea – sia in quanto da essa finanziate, sia in quanto ne condividono obiettivi – rappresentando pertanto uno stimolo ad identificare tutte le eventuali connessioni da attivare, anche in fase di elaborazione, tra la SRSvS e gli obiettivi e gli interventi della nuova programmazione 2021-27.

Con il supporto strategico e finanziario del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (che coordina l’attuazione della Strategia Nazionale) la Regione Sardegna ha definito un programma di lavoro pluriennale, per giungere alla adozione della SRSvS, che è prima di tutto un processo di acquisizione di consapevolezza verso l’attuazione degli Obiettivi dell’Agenda 2030. Si è

ritenuto, infatti, che per passare da un approccio di governo settoriale ad un approccio di governo integrato (come viene richiesto dai documenti di riferimento per le Strategie di Sviluppo Sostenibile) sia necessario individuare nuove modalità di lavoro, partendo dall'interruzione delle logiche settoriali che ostacolano tale integrazione, riconoscendo e facendo emergere ciò che già è presente e "virtuoso" in chiave di sostenibilità, attivando e promuovendo processi di apprendimento tra i diversi soggetti coinvolti sia a livello regionale che locale.

A tal fine, la Giunta regionale con deliberazione del 28.12.2018 (RAS, 2018), ha istituito la Cabina di Regia istituzionale quale struttura unica regionale di coordinamento inter-assessoriale, chiamata a integrare i contributi e unire le competenze distribuite tra le diverse strutture organizzative dell'amministrazione regionale. Essa si compone di un Gruppo di Lavoro Inter-assessoriale costituito dai referenti delegati da ciascuna Direzione Generale degli Assessorati e delle Agenzie regionali, inclusi i rappresentanti delle Autorità di Gestione dei Programmi operativi regionali (finanziati con FESR, FSE, FSC, FEASR), ciascuna per le proprie specifiche competenze con un ruolo di presidio. È inoltre previsto il coinvolgimento delle istituzioni locali attraverso i Tavoli Territoriali e la costituzione di un Forum Regionale quale spazio di informazione e confronto con tutti i segmenti della società civile.

Obiettivo del Gruppo di Lavoro è l'integrazione dell'approccio della SNSvS nella quotidiana azione amministrativa regionale garantendo la sostenibilità dello sviluppo, a partire dalle situazioni con elevati livelli di criticità, individuando i "nodi" e le priorità emergenziali persistenti in Sardegna identificati sia attraverso la conoscenza esperta dei singoli referenti tematici coinvolti nei tavoli, che dagli indicatori del Rapporto sugli SDGs annualmente pubblicato da ISTAT.

A partire da queste considerazioni e dal lavoro di mappatura su politiche, piani e programmi regionali si è ragionato sulle tematiche su cui focalizzare l'attenzione della Strategia Regionale, individuando interventi integrati e di attuazione della SNSvS che possano essere finanziati anche dai Programmi operativi dei fondi Strutturali e di Investimento Europeo (SIE) e della Politica Agricola Comune (PAC).

Tale approccio ha trovato una stringente coerenza con la programmazione europea 2021-27 nei Gruppi di Lavoro Tematici che sono stati basati sugli *obiettivi di Policy indicati nella Proposta di regolamento del Parlamento europeo* (EC, 2018b) e declinati in base alle specificità regionali secondo i seguenti temi:

- Sardegna più intelligente;
- Sardegna più verde;
- Sardegna più connessa;
- Sardegna più sociale;
- Sardegna più vicina ai cittadini.

Il suddetto orientamento tematico ha favorito l'utilizzo di una "codifica linguistica" comune fra Politiche di Coesione e Politiche di Sviluppo Sostenibile all'interno dei Gruppi di Lavoro, facilitando pertanto un approccio fattivo verso la Strategia, ed attivando al contempo un processo di apprendimento verso la visione integrata e tridimensionale della sostenibilità dello sviluppo in tutti i segmenti dell'amministrazione regionale.

In questo contesto, l'attività di ricerca qui presentata, sviluppata nell'ambito del rapporto di collaborazione tra RAS e FEEM, ha portato ad approfondire i contenuti, il significato e la portata delle connessioni tra i singoli target dell'Agenda 2030 e l'effettiva potenzialità della Politica di Coesione (attuata a livello regionale) di perseguirli. Si tratta di un lavoro che può portare risultati qualitativi molto rilevanti, utili per comprendere in che misura gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) sono territorializzabili a livello regionale o subregionale e possono essere adeguatamente perseguiti con gli interventi del PO FESR o PO FSE. D'altro canto, come si dirà nel seguito, gli esiti del presente studio hanno messo in evidenza che le azioni della Politica di Coesione non possono raggiungere indistintamente, e alla stessa maniera, tutti i Goal previsti dall'Agenda 2030, confermando in tal modo come tali interventi non siano una soluzione di tipo "one size fits all"<sup>7</sup> per il raggiungimento dei target di sviluppo sostenibile.

## 2.2 Sviluppo Sostenibile e Agenda 2030 nel Programma Regionale di Sviluppo della Regione Sardegna

Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), previsto dalla Legge regionale n. 11/2006, è il documento di programmazione regionale con il quale vengono definite le strategie e le politiche che ci si propone di realizzare nell'arco della legislatura.

Il PRS 2020-2024 (RAS, 2020)<sup>8</sup> rappresenta l'attuale visione strategica dell'azione politica regionale, che si realizza attraverso specifici progetti di sviluppo nell'arco dell'attuale XVI Legislatura; partendo dalle Dichiarazioni programmatiche del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, l'obiettivo generale è quello di "Costruire la Nuova Identità Sarda", sulla base di un concetto di "identità" che non si eredita passivamente ma si costruisce nel tempo attraverso un approccio condiviso. Ne consegue che tutti gli interventi riguardanti l'economia, la società e la cultura dovranno essere orientati alla realizzazione di tale "identità sarda", in grado di confrontarsi con le altre "identità" viventi ed operanti in questo tempo.

Il PRS 2020-2024 si basa – a partire dalle premesse – sul quadro di riferimento dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e sulla Strategia Nazionale e Regionale per lo Sviluppo Sostenibile; pur in assenza di una precisa rispondenza tra i documenti di sviluppo sostenibile e le strategie identitarie individuate, nel documento si coglie un approccio di governo integrato che, forte della propria identità, pare capace di coniugare competitività, attrattività e solidarietà. L'obiettivo del Governo regionale previsto dal PRS 2020-2024 è infatti quello di definire le politiche e le strategie che la Regione intende attuare per assicurare la crescita economica inclusiva, tenendo comunque sotto controllo l'impatto sull'ambiente, la salvaguardia della biodiversità e garantendo nel contempo il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali e l'attenzione ai bisogni collettivi delle comunità.

È interessante osservare come lo stesso PRS nasca contestualmente alla fase di definizione del nuovo quadro di riferimento comunitario per la programmazione delle Politiche di Coesione 2021-2027.

Le conseguenze della pandemia di CoViD-2019 sul tessuto socio-economico regionale, rendono ancora più evidente la necessità di un forte orientamento dell'azione politica regionale verso il perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. In tal senso, da ultima, la legge regionale 15

---

<sup>7</sup> A Rio+20 (2012), sono caduti gli ultimi tentativi di stabilire una *governance* calata dall'alto con un modello *green* unico per tutti, ovvero gli approcci noti come "top-down" e "one size-fits-all", ovvero gerarchicamente imposti dall'altro verso il basso e identici per tutti i contesti, senza valutare i diversi livelli di sviluppo dei territori, basato quindi sull'uguaglianza e non sull'equità.

<sup>8</sup> <https://www.consreg Sardegna.it/xvilegislatura/documenti-programmi/8>

luglio 2020 – *Legge quadro sulle azioni di sostegno al sistema economico della Sardegna e a salvaguardia del lavoro a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19* – richiama i principi contenuti nella comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul Green Deal europeo, COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019 e nell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e conferma tale approccio strategico, prevedendo che gli assi strategici per lo sviluppo economico della Sardegna siano coerenti con tali principi.

L'azione immaginata dal governo regionale sarà a maggior ragione caratterizzata dall'innovazione e dalla ricerca, in attuazione della Strategia di Specializzazione Intelligente (S3). Quest'ultima assumerà un ruolo fondamentale anche nella futura programmazione, per creare sviluppo e occupazione, valorizzando le risorse e le competenze presenti in Sardegna, governando il processo e l'orientamento delle politiche in chiave di sviluppo sostenibile in una visione unitaria delle interrelazioni ambientali, sociali ed economiche e mettendo a valore le risorse identitarie delle comunità.

Si tratta pertanto di un programma complesso e ambizioso, che necessita di tutti gli sforzi e della massima collaborazione, ma soprattutto di adeguati strumenti e processi di partnership da attivare da parte dell'amministrazione regionale, per far sì che tale impostazione non rimanga una mera dichiarazione di intenti ma si traduca in un vero ed effettivo perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile a livello regionale e sub-regionale.

In tal senso, la metodologia sviluppata nell'ambito del presente lavoro e qui presentata consente di dotare l'Amministrazione Regionale di uno strumento utile a supportare i decisori politici nella definizione delle scelte di programmazione più performanti rispetto all'Agenda 2030, nel rispetto degli obiettivi dell'agenda politica regionale.

### **3. Un modello *mixed-method*: valutazione del contributo delle Politiche di Coesione agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile**

Prima di entrare nel merito della descrizione del modello, è utile delineare sinteticamente i principali aspetti della Politica di Coesione per il settennio 2021-2027, desumendoli dall'analisi del pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea nel 2018, e dei successivi emendamenti apportati dai diversi attori istituzionali nel corso del negoziato ancora in atto. Il quadro regolamentare che ne scaturisce e che nelle sue linee fondamentali si ritiene oramai acquisito costituisce la base per l'impostazione del modello proposto, a cui lo stesso dovrà ovviamente adattarsi in caso di ulteriori evoluzioni.

#### *3.1 La Politica di Coesione nel settennio 2021-2027: obiettivi e struttura*

La Politica di Coesione costituisce la principale politica di investimento volta a rinsaldare la coesione territoriale, economica e sociale di tutte le regioni europee.

Come è noto, il primo e il secondo paragrafo dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che costituisce il fondamento della politica europea di coesione sociale, economica e territoriale, prevede che l'Unione miri a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni attraverso il rafforzamento delle Politiche di Coesione, mentre il terzo paragrafo riconosce che le regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali sono meritevoli di una particolare attenzione.



La Politica di Coesione è quindi la politica regionale europea e la principale politica d'investimento dell'UE, indirizzata a tutte le regioni e le città dell'Unione, al fine di sostenere una loro crescita economicamente e socialmente armonica, riducendone al contempo i divari di sviluppo. Pertanto, con questo obiettivo, la Politica di Coesione sostiene la competitività delle imprese, la ricerca e l'innovazione, la creazione di posti di lavoro e il miglioramento della qualità della vita dei suoi cittadini e si pone come *“una delle politiche più trasversali, che contribuisce alla maggior parte dei 17 OSS – se non addirittura a tutti. I grandi principi e obiettivi trasversali, come lo sviluppo sostenibile, l'eliminazione delle disuguaglianze, la promozione della parità tra uomini e donne, l'integrazione della prospettiva di genere e la lotta alle discriminazioni, sono inclusi in tutte le fasi di attuazione della politica di coesione. La priorità attribuita al principio del partenariato garantisce il coinvolgimento e la titolarità dei soggetti nazionali e subnazionali per quanto riguarda la realizzazione delle priorità dell'UE attraverso progetti cofinanziati”* (EC, 2019a).

La Politica di Coesione è finanziata attraverso il Quadro finanziario pluriennale (QFP), il bilancio settennale dell'Unione, con una quota di risorse pari a 355 miliardi di euro (circa un terzo del bilancio) nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, mentre nel prossimo settennio la proposta di QFP attualmente in discussione prevede grossomodo una allocazione di risorse di simile entità: secondo le conclusioni del Consiglio europeo di luglio 2020 (EUCO, 2020) gli stanziamenti di impegno della rubrica “coesione, resilienza e valori” del QFP 2021-2027 non saranno superiori a 378 miliardi di euro, di cui circa 330 saranno assegnati alla sottorubrica 2a per la "coesione economica, sociale e territoriale". Quanto sopra al netto degli interventi straordinari per la ripresa e la resilienza in risposta all'emergenza CoViD-19.

L'attuazione della Politica di Coesione passa dunque attraverso la distribuzione delle risorse stanziata nel QFP tramite i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), la cui architettura per il periodo di programmazione venturo – secondo la proposta della Commissione (COM (2018) 375 final del 29.5.2018 e successivi emendamenti – è stata rivista e semplificata secondo la formulazione indicata di seguito:

FC:	Fondo di coesione
FESR:	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE+:	Fondo sociale europeo Plus
FEAMP:	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
AMIF:	Fondo Asilo e migrazione
BMVI:	Strumento per la gestione delle frontiere e i visti
ISF:	Fondo per la Sicurezza interna

I Fondi SIE contribuiscono direttamente al perseguimento delle priorità e della strategia per la crescita della Commissione.

In particolare, al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) la Commissione proponeva di assegnare 226,3 miliardi di euro in sette anni, mentre il Fondo di Coesione (FC), che non riguarda l'Italia, potrà contare su quasi 47 miliardi di euro (importi calcolati a prezzi correnti). Al nuovo Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) sono attribuiti oltre 100 miliardi di euro (anch'essi a prezzi correnti).

In totale, in base alle recenti conclusioni del Consiglio europeo di luglio 2020 (EUCO, 2020), le risorse destinate all'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" ammonteranno

complessivamente a 322 miliardi di euro mentre quelle destinate all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) ammontano complessivamente a poco meno di 8 miliardi di euro<sup>9</sup>.

Al di là delle possibili modifiche delle dotazioni finanziarie scaturenti dal negoziato in corso sul QFP le cifre e la loro ripartizione per fondi non dovrebbero discostarsi sostanzialmente da quelle esposte.

La Politica di Coesione 2021-2027 destinerà le proprie risorse a 5 obiettivi strategici:

1. una Europa più intelligente, mediante l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole imprese;
2. una Europa più verde e priva di emissioni di carbonio, grazie agli investimenti nella transizione energetica, nelle energie rinnovabili e nella lotta contro i cambiamenti climatici;
3. una Europa più connessa, dotata di reti di trasporto e digitali strategiche;
4. una Europa più sociale, che sostenga l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;
5. una Europa più vicina ai cittadini, che sostenga strategie di sviluppo gestite a livello locale e uno sviluppo urbano sostenibile in tutta l'UE.

La maggior parte degli investimenti del FESR e del Fondo di Coesione sarà incentrata sui primi due obiettivi: una Europa più intelligente e una Europa più verde. Secondo la prima proposta della CE, gli investimenti a valere sui Fondi FESR e FC dovrebbero inoltre concorrere a conseguire l'obiettivo di contribuire almeno con il 25% della spesa UE all'azione per il clima<sup>10</sup>, obiettivo da monitorare attraverso la metodologia della CE già adottata per il periodo 2014-2020, basata sui campi di intervento.

I 5 obiettivi strategici sono pertanto declinati, per il FESR e il FSE+, in ulteriori obiettivi specifici, in numero di 21 per il FESR e 11 per il FSE+, che vengono perseguiti attraverso investimenti ricondotti a 135 campi di intervento, oltre a quelli dedicati alle regioni ultra periferiche, al potenziamento della capacità amministrativa e alla cooperazione transfrontaliera, all'assistenza tecnica.

Tra questi ogni Stato membro e ogni regione, in funzione delle loro scelte strategiche, selezioneranno quelli che meglio perseguono i loro obiettivi, tenendo conto delle raccomandazioni specifiche per paese le quali, come detto sopra, costituiscono anche il documento in cui gli obiettivi la Politica di Coesione e gli SDGs dell'Agenda Onu 2030 trovano sintesi.

Integrano e completano gli indirizzi le condizioni abilitanti, orizzontali e tematiche (art. 11 e allegati III e IV CPR), e gli obiettivi orizzontali, reintrodotti dal Parlamento europeo con le proprie posizioni in prima lettura sulle proposte di regolamento CPR e FESR (EP, 2019b).

Questi, pur non trovando esplicitazione in specifici campi di intervento permeano trasversalmente tutti gli obiettivi specifici e pertanto la Politica di Coesione persegue gli SDGs ad essi connessi attraverso tutte le operazioni finanziate dal programma.

---

<sup>9</sup> In particolare, l'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" sarà perseguito negli Stati membri e nelle regioni europee con il sostegno di tutti i fondi strutturali (il FESR, la componente del FSE+ in regime di gestione concorrente e il FC), mentre l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", con il solo sostegno del FESR.

<sup>10</sup> In base alle conclusioni del Consiglio europeo di luglio 2020, stante "l'importanza di lottare contro i cambiamenti climatici, in linea con gli impegni assunti dall'Unione per attuare l'accordo di Parigi e realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, i programmi e gli strumenti dovrebbero contribuire all'integrazione delle azioni per il clima nelle politiche e al conseguimento dell'obiettivo generale di destinare almeno il 30% dell'importo totale delle spese di bilancio dell'Unione e di Next Generation EU al sostegno degli obiettivi climatici".

### 3.2 *Il modello concettuale: metodologia di valutazione qualitativa*

Secondo l'analisi della Corte dei conti europea, “*nonostante l'impegno dell'UE a favore della sostenibilità e degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) delle Nazioni Unite, la Commissione europea non attua alcun monitoraggio né pubblica relazioni sul contributo fornito dalle politiche e dal bilancio dell'UE all'attuazione dello sviluppo sostenibile e al conseguimento degli SDG*” (ECA, 2019).

Il Progetto in corso tra RAS e FEEM è finalizzato in modo specifico alla elaborazione e all'applicazione di un modello di valutazione della sostenibilità dei programmi operativi cofinanziati dall'UE nell'ambito delle Politiche di Coesione in riferimento ai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030.

Coerentemente con la tematica di sostenibilità ambientale, la Commissione europea definisce nel *Regolamento di esecuzione n. 215/2014* una metodologia per il calcolo del sostegno dei fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) agli obiettivi in materia di cambiamento climatico. Tale metodologia consiste nell'assegnare una ponderazione che si differenzia valutando se e in che misura il sostegno dei fondi SIE fornisce un impatto agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici e di adattamento ai medesimi. Guardando al FESR, la pesatura viene attribuita direttamente alle categorie di operazione stabilite dalla nomenclatura adottata dalla Commissione europea, tenendo conto dei coefficienti dell'*Allegato I del Regolamento* che successivamente vengono applicati ai dati finanziari registrati per il campo di intervento preso in considerazione.

Negli scorsi anni, nell'ambito della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del Programma Operativo Regionale cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (POR FESR) e del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) per il periodo di programmazione 2014-2020, la RAS ha elaborato, tenendo in considerazione il *Regolamento di esecuzione n. 215/2014* della Commissione, un modello di valutazione “matematico concettuale” della sostenibilità ambientale dei detti programmi grazie al quale è stata ed è possibile una più specifica misurazione ed orientamento della programmazione dei fondi SIE verso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Moro *et al.*, 2014). In particolare, è stato indagato l'impatto di ciascuna azione del Programma, associata ad uno specifico campo di intervento, sulle componenti ambientali individuate dalla RAS con riferimento al proprio contesto. Gli impatti sono stati classificati in: diretti o indiretti; positivi o negativi; lievi, medi o elevati. A ciascun impatto è stato attribuito un peso secondo una ponderazione specifica e il peso complessivo dell'impatto sulla componente ambientale è stato ottenuto dal prodotto dei due valori (il primo legato alla tipologia di impatto – diretto o indiretto – il secondo legato all'entità – lieve, media, elevata).

A tal proposito risulta opportuno richiamare quanto disposto dal D. Lgs. 152/2006, dove all'art. 34 comma 5 viene dichiarato che “*Le strategie di sviluppo sostenibile definiscono il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali di cui al presente decreto*”. Tale disposto normativo, potrebbe tuttavia configurarsi come inattuabile laddove non si individuassero opportuni strumenti di valutazione capaci di identificare, all'interno dei piani e programmi, non meramente la coerenza della “dimensione ambientale”, ma più ampiamente le interconnessioni e gli impatti di tale dimensione con le componenti relative ad esempio alla crescita economica e al soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali, quali presupposti necessari per la crescita della competitività e dell'occupazione.

In tal senso, il presente lavoro costituisce la naturale evoluzione dell'esperienza sviluppata in Regione Sardegna nel periodo 2014-2020, tesa a dotare l'amministrazione di un valido strumento di analisi sia nell'ambito delle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, sia nelle fasi di scrittura del programma e del relativo rapporto ambientale da parte delle Autorità Procedenti (es. Autorità di Gestione), sia nelle fasi valutative da parte delle Autorità Competenti in materia di VAS, delle Autorità Ambientali nonché di tutti i soggetti chiamati a fornire un contributo all'interno del procedimento. Ulteriori opportunità possono essere colte in fase di VAS attraverso lo strumento metodologico esposto nel presente lavoro, ad esempio:

- la possibilità di individuare non solo il contributo dei campi di intervento al raggiungimento dei Goal, ma anche l'impatto negativo generato dall'investimento negli stessi campi, dando l'opportunità al valutatore di identificare specifiche misure mitigative/compensative;
- la possibilità di identificare gli impatti per specifica componente ambientale. Difatti le componenti ambientali identificate da RAS con riferimento al suo territorio (quali, ad esempio, *Clima e atmosfera, Suolo e sottosuolo, Acque superficiali e sotterranee, Agricoltura - Vegetazione, fauna ed ecosistemi, Rumore e vibrazioni, Sistema insediativo, Paesaggio, Trasporti e viabilità*) costituiscono l'elemento di tutela di specifici target/Goal dell'Agenda 2030.

La metodologia qui proposta è stata dunque concepita, ispirandosi al modello sviluppato da RAS (Moro *et al.*, 2014), in accordo dunque con il metodo proposto dalla Commissione europea nel *Regolamento di Esecuzione 215/2014* e riproposto poi nell'*Allegato I della Proposta di Regolamento Comunicazione COM(2018) 375 final* per il periodo 2021-2027, guardando alle interconnessioni tra i 169 target dell'Agenda 2030 ed i 143 Campi di Intervento (CI), che rappresentano gli interventi finanziabili dai Fondi SIE. Sono state pertanto costruite tre matrici 169x143 popolate da pesi nati da valutazioni qualitative sulla rilevanza delle singole voci al fine di assegnare un valore rappresentativo dell'impatto di ciascun campo di intervento su ciascun target e arrivare alla determinazione di un indice sintetico di sostenibilità dei programmi.

In particolare, la costruzione delle matrici è avvenuta attraverso un processo per fasi successive, come di seguito descritte.

1. Data l'ambiguità di alcuni target, il primo passo riguarda la loro corretta interpretazione, tenendo conto non solo della loro descrizione testuale ma anche degli indicatori globali (UN, 2020) ad essi associati.
2. La seconda fase ha previsto la creazione di una matrice 169x143 popolata da coefficienti derivanti dalla valutazione della tipologia dell'impatto che ogni campo di intervento ha sul singolo target. L'impatto è stato classificato in nullo, indiretto o diretto, con la conseguente assegnazione di un valore rispettivamente pari a 0, 0,4 ed 1 per ogni combinazione campo di intervento e target. Specificatamente, un impatto diretto è un impatto che non ha carattere mediato e coinvolge direttamente la componente senza passaggi secondari; al contrario, un impatto indiretto è un impatto che ha carattere mediato ed implica dei passaggi intermedi. Ad esempio, il campo di intervento 028 "Energia rinnovabile: eolica" ha un impatto diretto sul target 7.2 "Entro il 2030, aumentare notevolmente la quota di energie rinnovabili nel mix energetico globale". Invece, i campi di intervento relativi alla ricerca e all'innovazione (da 001 a 009) hanno un impatto indiretto sullo stesso target in quanto contribuiscono attraverso più passaggi all'aumento della quota di energia rinnovabile nel mix energetico globale. La natura di tale impatto può assumersi

intrinseca per i campi di intervento e quindi, in linea di massima, valida per tutti gli ambiti territoriali (regionale, nazionale) di attuazione delle Politiche di Coesione.

3. Il terzo *step* ha portato alla creazione di una seconda matrice 169x143 popolata, in questo caso, da pesi nati dalla valutazione dell'orientamento e della magnitudo degli impatti (con peso non nullo). L'impatto è qui classificato in: positivo o negativo, rispettivamente indicato con un segno più (+) o meno (-); molto basso, basso, medio e alto, rispettivamente pari a 0,1, 0,4, 0,7 ed 1. Rispetto alla metodologia sviluppata dalla Regione Sardegna in sede VAS, qui si è resa opportuna l'introduzione di un nuovo coefficiente (0,1) in grado di tracciare e considerare anche legami causa-effetto più modesti tra campi di intervento e target, ma non per questo meno significativi di altri, soprattutto in vista di un'applicazione del modello in contesti diversi dalla Regione Sardegna. Diversamente dallo *step* precedente, occorre infatti qui specificare che l'attribuzione dell'entità degli impatti ha tenuto conto, nello specifico, del contesto territoriale, delle caratteristiche, dei bisogni e necessità della Sardegna e come tale, in via astratta, non rende direttamente applicabili tali valutazioni in altri contesti se non previa verifica e calibrazione dei coefficienti.
4. Infine, è stata creata la terza ed ultima matrice ottenuta dal prodotto delle due matrici sopracitate (la matrice degli impatti nulli, indiretti e diretti e la matrice relativa all'orientamento e alla intensità).

Al fine della misurazione e dell'orientamento della programmazione dei fondi SIE verso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, si rende quindi necessaria la costruzione di una serie di misurazioni sintetiche in grado di cogliere non solo l'impatto aggregato di ciascun campo di intervento sui singoli Goal ma anche sull'intera Agenda.

Per il primo scopo, per ogni campo di intervento è stata calcolata la rispettiva media aritmetica degli impatti sui target appartenenti al medesimo Goal; tale valore rappresenta quindi l'impatto medio atteso di un determinato campo su uno specifico Goal. Questo *step* è reso necessario dalla natura dei target, ovvero dalla loro asimmetria numerica nei vari Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Al fine di cogliere la trasversalità del campo di intervento, è stata presa in considerazione la sommatoria dei rispettivi impatti sui Goal. Tanto più alto è questo valore, tanto più l'investimento in un campo di intervento è idoneo all'Agenda 2030: valori inferiori all'unità rappresentano i casi in cui solo parte dell'investimento è di beneficio all'Agenda 2030; valori superiori all'unità sono invece auspicabili in quanto l'intero investimento è incanalato negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, sebbene l'impatto in ciascuno di essi sia inferiore all'unità.

### 3.3 *Risultati e prime conclusioni*

Nella presente sezione verranno illustrati i primi risultati del modello matematico concettuale sviluppato. È doveroso specificare come questi siano solo i risultati preliminari del modello, il quale si trova attualmente in una fase di secondo controllo *ex post*.

I risultati si riferiscono ad una matrice popolata orizzontalmente dai 17 Goal dell'Agenda 2030 e verticalmente dai 143 campi di intervento delle Politiche di Coesione, FESR e FSE+, costruita in modo specifico per la Regione Sardegna, ma che consente di trarre alcune conclusioni ed esprimere considerazioni di livello più generale.

Una prima analisi orizzontale affronta i campi di intervento che sono indirizzati in misura maggiore o minore al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Successivamente, un'analisi verticale guarda ai Goal che più o meno vengono impattati dalle Politiche di Coesione.

Infine, a titolo puramente esemplificativo, l'analisi si focalizzerà sui Goal 7, 11 e 13, selezionati poiché ritenuti particolarmente significativi rispetto agli obiettivi in materia di cambiamento climatico e quindi confrontabili con le valutazioni espresse dalla CE nella definizione dei coefficienti per il calcolo del sostegno a tali obiettivi nell'ambito della propria metodologia.

Il campo di intervento che presenta il maggiore impatto in assoluto sui Goal dell'Agenda 2030 è quello relativo al campo 022, ovvero "Processi di ricerca e di innovazione, trasferimento di tecnologie e cooperazione tra imprese incentrate sull'economia a basse emissioni di carbonio, sulla resilienza e sull'adattamento ai cambiamenti climatici". Nello specifico, il campo di intervento si indirizza maggiormente al raggiungimento dei Goal 9 (Industria, innovazione e infrastrutture) e 13 (Agire per il clima).

Al secondo posto in termini di contributo agli SDGs, troviamo i campi di intervento 027 ("Sostegno alle imprese che forniscono servizi che contribuiscono all'economia a basse emissioni di carbonio e alla resilienza ai cambiamenti climatici") e 040 ("Gestione delle risorse idriche e loro conservazione, compresa la gestione dei bacini idrografici, misure specifiche di adattamento ai cambiamenti climatici, riutilizzo, riduzione delle perdite"). Come prevedibile, il primo si riferisce maggiormente a SDG 7 (Energia pulita e accessibile), mentre il secondo a SDG 6 (Acqua pulita e igiene).

Dal lato opposto dello spettro, i campi di intervento meno indirizzati al raggiungimento dell'Agenda 2030 si riferiscono all'asse dell'Assistenza Tecnica: partendo dal minor impatto, i campi 141, 142 e 143, che corrispondono rispettivamente a "Preparazione, attuazione, sorveglianza e controllo", "Valutazione e studi, raccolta dati" e "Rafforzamento della capacità delle autorità dello Stato membro, dei beneficiari e dei partner pertinenti".

Questo risultato non deve sorprendere, dal momento che gli interventi dell'asse AT (Assistenza Tecnica) sono mirati al potenziamento della Pubblica Amministrazione e della strategia di comunicazione del POR FESR. Pertanto essi si presentano più come strumenti trasversali al servizio dell'organizzazione Regionale, che come campi di investimento indirizzati al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

È da segnalare inoltre la presenza di campi di intervento che possono impattare negativamente su specifici Goal dell'Agenda 2030. Ad esempio, investimenti in 080 "Porti marittimi (TEN-T)", 081 "Altri porti marittimi", 082 "Vie navigabili interne e porti (TEN-T)", 083 "Vie navigabili interne e porti (regionali e locali)" hanno impatti negativi sul Goal 14 (La vita sott'acqua); i campi d'intervento che riguardano la costruzione di strade e autostrade e linee ferroviarie hanno invece effetti negativi sul Goal 15 (La vita sulla terra). Tali risultati sono di grande interesse per quanto riguarda la valutazione ambientale strategica dei programmi in quanto consentono di considerare gli effetti degli investimenti maggiormente suscettibili di causare effetti indesiderati sulle matrici ambientali.

Per quanto riguarda invece l'analisi verticale sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, i Goal più impattati dalle Politiche di Coesione, FESR e FSE, sono il Goal 9 (Industria, innovazione e infrastrutture), il Goal 13 (Agire per il clima) e il Goal 1 (Povertà zero). Nello specifico, i campi di intervento che impattano maggiormente il Goal 9 sono 022 "Processi di ricerca e di innovazione, trasferimento di tecnologie e cooperazione tra imprese incentrate sull'economia a basse emissioni di carbonio, sulla resilienza e sull'adattamento ai cambiamenti climatici" e 023 "Processi di ricerca e

innovazione, trasferimento di tecnologie e cooperazione tra imprese incentrate sull'economia circolare"; il Goal 13 viene maggiormente toccato dai campi 035 "Misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima: inondazioni (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile e i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi)", 036 "Misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima: incendi (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile e i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi)" e 037 "Misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima: altro, ad es. tempeste e siccità (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile e i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi)"; mentre il Goal 1 soprattutto dal campo di intervento 127 "Misure contro la deprivazione materiale mediante assistenza con prodotti alimentari e/o materiali per gli indigenti, comprese misure di accompagnamento".

Per quanto concerne invece i Goal meno impattati dalle Politiche di Coesione, troviamo *in primis* il Goal 17 (Partnership per gli Obiettivi), e a seguire il Goal 16 (Pace, giustizia e istituzioni forti) e il Goal 15 (La vita sulla terra).

Il risultato relativo al Goal 17 non è del tutto inaspettato: esso, per sua natura, è maggiormente legato alla cooperazione internazionale e agli aiuti ai Paesi in via di sviluppo e a quelli meno sviluppati, e va – in un certo senso – oltre l'analisi qui presente, nella quale si è invece attuato un processo di regionalizzazione nella valutazione dell'impatto di ogni campo di intervento sull'Agenda, tenendo conto specificatamente delle caratteristiche dei territori, dei bisogni e necessità della Regione Sardegna. C'è comunque da ricordare che il principio del partenariato è uno dei punti cardine della Politica di Coesione ed è fondamentale per un'adeguata attuazione della stessa.

Dal tutto analoghe, ma meno attese, le conclusioni relative al Goal 15. In questo caso, deve osservarsi che l'obiettivo della sostenibilità ambientale è alla base delle Politiche di Coesione e che pertanto tutti gli investimenti effettuati con il contributo dei fondi SIE dovranno necessariamente tenere in debita considerazione gli effetti di tali investimenti sull'ambiente naturale. Tuttavia, l'Unione persegue i propri obiettivi ambientali con altre politiche di investimento ed è pertanto normale che il contributo delle Politiche di Coesione agli OSS ambientali sia circoscritto ai soli campi di intervento diretti espressamente a tali finalità, in un'ottica comunque di coesione territoriale e sviluppo; resta ferma, comunque, la possibilità per gli Stati membri e le autorità di gestione di dedicare maggiori attenzioni (e risorse) a tali obiettivi anche nell'ambito delle Politiche di Coesione destinando investimenti più ingenti ai campi di intervento maggiormente suscettibili di perseguire tali SDGs.

Ulteriore elemento di utilità del presente studio è stato indubbiamente la possibilità di valutare l'impatto potenziale delle Politiche di Coesione (PO FESR e PO FSE) sulle strategie di mitigazione ed adattamento dei cambiamenti climatici (con un *focus* specifico sugli Obiettivi 7, 11 e 13 dell'Agenda 2030), ed allo stesso tempo di testare la coerenza della tabella dei "coefficienti per il calcolo del sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici" (EC, 2018b) elaborata dalla Commissione europea, con gli esiti della metodologia qui descritta.

Tale aspetto risulta ancor più rilevante nel contesto regionale sardo, in parte per la particolare configurazione meteorologica e geografica del territorio, che lo rende ancor più vulnerabile (come del resto gran parte dell'area mediterranea) alle conseguenze dei cambiamenti climatici rispetto ad altre realtà regionali e ad altri Stati membri, in parte per le forti connessioni esistenti fra la SRSvS e la Strategia Regionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SRACC) (RAS, 2019). Come infatti viene ben esplicitato all'interno della SRACC, il cambiamento climatico non è stato

considerato come settore ambientale a sé, ma come un catalizzatore dei fenomeni di rischio ambientale che comporta la necessità di nuove modalità di pianificazione. L’adattamento deriva in primo luogo dalla necessità di adeguare, in tempi molto brevi, politiche, strategie e strumenti (e forse, in senso più ampio, comportamenti e bisogni) ad un fenomeno in rapida accelerazione e con manifestazioni gradualmente amplificate. In tal senso l’integrazione della SRACC con la SRSvS avviene su più livelli fra loro connessi (vedasi Figura 1 successiva): da un primo livello interno direttamente connesso all’SDG 13 “Lotta contro il cambiamento climatico”; ad un secondo livello legato ad aumentare la consapevolezza sugli effetti del cambiamento climatico (e pertanto all’SDG4 “Istruzione di qualità”); ad un terzo livello quale costruzione di un sistema di *governance* coordinato tra SRACC e SRSvS (coerente con l’SDG17 “Partnership per gli Obiettivi”); ed infine ad un quarto livello di integrazione che vede SRACC e SRSvS come strategia quadro di orientamento.

Figura 1 – Connessioni fra le Strategie regionali di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SRACC) e di Sviluppo Sostenibile (SRSvS)



Fonte: Regione Autonoma della Sardegna, SRACC, 2019

Come precedentemente anticipato, la presente metodologia ha permesso di focalizzare l’analisi sui Goal 7, 11 e 13, selezionati poiché ritenuti particolarmente significativi rispetto agli obiettivi in materia di cambiamento climatico e quindi confrontabili con le valutazioni espresse dalla CE nella definizione dei coefficienti per il calcolo del sostegno agli impatti meteorologici (EC, 2018b).

Tuttavia, è bene sin da ora evidenziare alcune differenze sostanziali fra l’approccio utilizzato nella presente metodologia per il calcolo dell’impatto ai suddetti Goal, definiti “clima orientati”, e l’approccio utilizzato dalla CE nel calcolo dei coefficienti di sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici.

- Nella presente metodologia il supporto complessivo ai Goal “clima orientati” è calcolato come la somma delle componenti “adattamento” e “mitigazione” (ad esempio il Goal 7 è orientato principalmente sulla “mitigazione”; il Goal 13 sull’“adattamento”). Ne consegue che l’indice sintetico non potrà mai raggiungere la quota del 100%, se non per quei campi di intervento, peraltro molto rari, per i quali si configura una “strategia win-win” (strategie che permettono di conseguire benefici contemporaneamente nell’adattamento e nella mitigazione). Di contro, nell’approccio della CE il coefficiente di sostegno assume valore 100% ogniqualvolta lo specifico campo di intervento prevede un impatto diretto sugli aspetti inerenti indistintamente alla mitigazione o all’adattamento.
- I Goal “clima orientati” presi a riferimento contengono specifici target che, per loro natura, non riceveranno alcun contributo alle strategie di mitigazione/adattamento da parte delle Politiche di Coesione (a titolo indicativo non esaustivo si faccia riferimento a quei target dedicati alle regioni

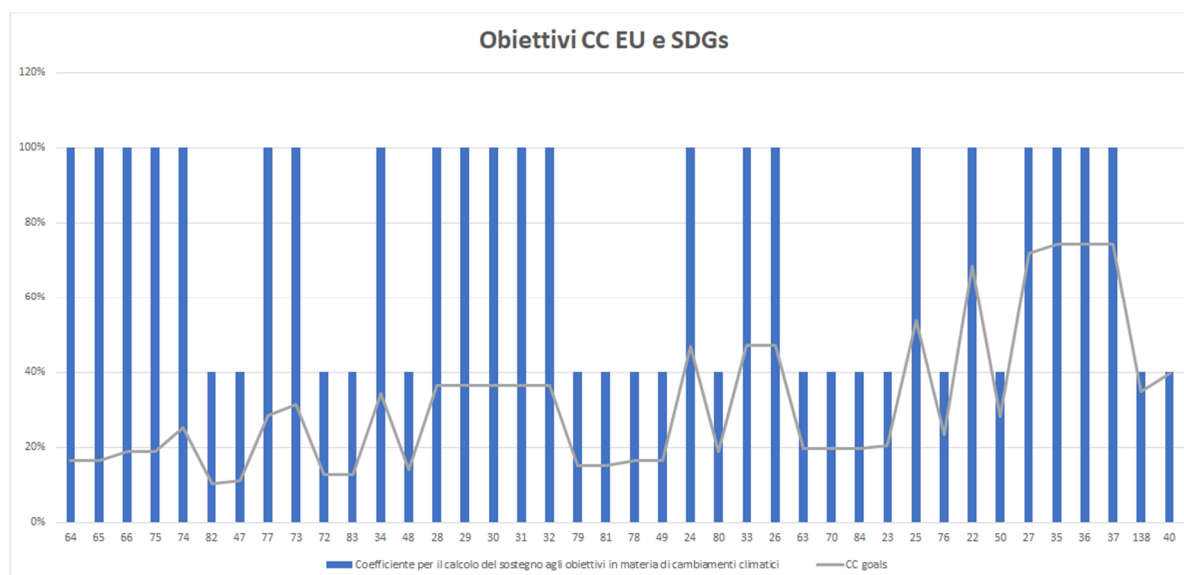


ultraperiferiche o ai Paesi in via di sviluppo) abbassando pertanto la media del contributo dell'intero Goal preso in esame.

Di seguito si riporta uno dei grafici, esito delle elaborazioni circa l'impatto potenziale delle Politiche di Coesione (PO FESR e PO FSE) sulle strategie di mitigazione ed adattamento dei cambiamenti climatici.

Il grafico seguente (Figura 2) rappresenta la sovrapposizione fra gli istogrammi (in blu) ottenuti in base al valore dei coefficienti per il calcolo di sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici (EC, 2018b) per ogni campo di intervento unitario e l'andamento del contributo al raggiungimento dei Goal dell'Agenda 2030 "clima orientati", ottenuti con la metodologia di cui al presente studio (andamento con linea grigia). Dalla sua analisi si evince una sostanziale coerenza fra le due serie di valori, confermando pertanto, in linea generale, la validità del metodo per quanto riguarda la rispondenza degli impatti sulla componente Clima.

*Figura 2 – Confronto fra contributo agli SDGs "clima orientati" e "coefficienti per il calcolo del sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici" della CE*



Fonte: elaborazione degli autori

Nello specifico, si possono comunque individuare alcune anomalie fra le due serie, di cui di seguito si sintetizzano le possibili motivazioni:

- Campi d'intervento relativi alla realizzazione di infrastrutture a supporto di forme di mobilità basate su combustibili non fossili (nn. 064, 065, 066, 073, 074, 075, 077). La presente metodologia in studio ha ottenuto un contributo senz'altro più contenuto rispetto a quello individuato dall'approccio della CE. Tali risultanze vanno interpretate alla luce di una serie di considerazioni che hanno portato a configurare tali tipi di interventi infrastrutturali quali "prodromici" al raggiungimento di obiettivi di risparmio energetico (e alla conseguente diminuzione di gas climalteranti) ma non di per sé "direttamente" interferenti sul raggiungimento di tali obiettivi (a titolo di esempio il campo di intervento 077 "Infrastrutture per combustibili alternativi" che, autonomamente, non comporta uno spostamento diretto verso la mobilità sostenibile).

- Campi d'intervento relativi alla realizzazione di impianti a energia rinnovabile (nn. 028, 029, 030, 031, 032, 034). Anche in questo caso la presente metodologia ha stimato un contributo inferiore rispetto a quello dato dall'approccio della CE. Le ragioni sono in questo caso riconducibili a quelle dichiarate in premessa: mediazione fra componente "adattamento" e componente "mitigazione"; e presenza di target ad impatto zero.
- Campi di intervento in cui il presente lavoro ha identificato dei possibili impatti sui cambiamenti climatici, non rilevati dalla Commissione europea. In particolare, la presente metodologia ha messo in evidenza numerosi effetti "nascosti" (o secondari/indiretti) di campi di intervento non direttamente associabili alla componente Clima (e pertanto non rilevati dalla Commissione europea all'interno dell'Allegato 1), che tuttavia possono avere ripercussioni positive sui Goal "clima orientati". A mero titolo indicativo si richiamano i campi di intervento connessi all'obiettivo di policy n. 1 (es. campi 001, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 009) per i quali si è ritenuto che le attività di ricerca e innovazione, sia fra le imprese che nei centri di ricerca pubblici/privati, costituiscano la base necessaria alla individuazione di processi coerenti con le politiche e strategie di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici.

#### **4. Applicazione pilota del modello al POR Sardegna FESR 2014-2020**

Come anticipato nell'introduzione, pur se pensato e costruito specificamente per il periodo di programmazione 2021-2027, il modello proposto è applicabile senza particolari problematiche ai programmi in corso e anzi l'applicazione pilota ad un programma già in fase avanzata di attuazione, del quale pertanto sono ben noti i progetti selezionati e gli effetti da questi prodotti, rappresenta un interessante esercizio di calibrazione e validazione delle ipotesi che ne determinano il funzionamento.

In primo luogo, l'applicazione del modello consente infatti di procedere al calcolo dell'indice sintetico di sostenibilità del Programma. Attraverso la "pesatura" delle poste finanziarie attivate dal POR su ciascun campo di intervento con i coefficienti calcolati secondo quanto descritto nella sezione precedente per ciascun Goal, si perviene alla determinazione degli stanziamenti che contribuiscono in via diretta o indiretta al perseguimento a livello regionale degli Obiettivi globali dell'Agenda 2030. L'indice sintetico altro non è che il rapporto tra tali importi, valutato a livello di Asse e/o di intero Programma, e i relativi stanziamenti. L'indice sintetico di sostenibilità rappresenta pertanto la misura della quota parte delle risorse del POR che contribuiscono all'Agenda 2030, rispetto al totale delle risorse programmate.

Nello specifico, l'applicazione pilota al POR Sardegna FESR 2014-2020 si pone quindi l'obiettivo di valutare la pertinenza dei coefficienti qualitativi assegnati e di apprezzarne la coerenza con i valori degli indicatori fisici di realizzazione e impatto collegati ai singoli progetti, ancorché limitata alle sole tipologie di intervento selezionate dal programma test.

Per tale applicazione, si sono infatti considerati i dati ufficiali e consolidati estratti dal sistema informativo di monitoraggio e controllo in uso presso l'Autorità di Gestione del programma, aggiornati al 31 dicembre 2019, così come riportati nella Relazione di Attuazione Annuale 2019 (RAS, 2020).

Tale esercizio ha reso necessario un adattamento del modello per renderlo aderente alla struttura dei programmi 2014-2020, in particolare per quanto riguarda la classificazione vigente in campi di intervento e gli 11 obiettivi tematici in cui è declinato l'attuale ciclo di programmazione.

Nei paragrafi seguenti è riportato l'esito di tale applicazione, preceduto da una descrizione degli obiettivi e dello stato di attuazione del POR FESR necessaria per comprendere ed apprezzare i risultati del lavoro.

#### 4.1 Valutazione del contributo del POR Sardegna FESR 2014-2020 agli SDGs

La strategia del POR FESR Sardegna 2014-2020 rappresenta il contributo della Regione alla realizzazione della Strategia Europa 2020 per una "Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" e mira ad affrontare importanti sfide riguardanti la realizzazione di uno sviluppo sostenibile: la capacità di accrescere la competitività del sistema produttivo e la promozione dell'innovazione; la tutela dell'ambiente e la valorizzazione degli attrattori naturali, culturali e turistici; la promozione di politiche per l'inclusione sociale; il rafforzamento della capacità istituzionale.

Il POR FESR 2014-2020 è rivolto da un lato al sistema imprenditoriale e dall'altro ad interventi sul territorio, verso gli Enti Locali.

Il programma ha una dotazione finanziaria di circa 931 milioni di euro (M€) articolati in 8 Assi Prioritari corrispondenti a 7 degli 11 Obiettivi Tematici della programmazione dei fondi SIE 2014-2020 (art. 9 Regolamento 1303/2013)<sup>11</sup>, oltre all'Assistenza Tecnica.









Come evidenziato nella RAA 2019 (Figura 3), in generale la *performance* del POR è soddisfacente: sono state mobilitate il 93% delle risorse a disposizione e gli interventi hanno coinvolto tutte le aree del territorio regionale. Il livello della spesa ha consentito il conseguimento del vincolo di spesa dell'n+3 e la salvaguardia della disponibilità delle risorse del programma.

---

<sup>11</sup> Al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e delle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, ogni fondo SIE sostiene gli obiettivi tematici seguenti:

- 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
- 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- 8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
- 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;
- 11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente;

Figura 3 – Stato di attuazione del POR Sardegna FESR 2014-2020 al 31 dicembre 2019

Assi POR FESR 2014-2020	RISORSE A DISPOSIZIONE	INTERVENTI FINANZIATI	VALORE COMPLESSIVO PROGETTI AVVIATI	PAGAMENTI EFFETTUATI	SPESA CERTIFICATA
<b>ASSE I</b> - Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e innovazione 	129	409	108	38	31
<b>ASSE II</b> - Agenda digitale 	122	264	123	59	53
<b>ASSE III</b> - Competitività dei sistemi produttivi 	213	729	136	67	56
<b>ASSE IV</b> - Energia sostenibile e qualità della vita 	158	328	173	46	32
<b>ASSE V</b> - Tutela dell'Ambiente e prevenzione dei rischi 	56	36	56	15	13
<b>ASSE VI</b> - Uso efficiente delle risorse e valorizzazione degli attrattori Naturali, Culturali e Turistici 	164	204	188	51	40
<b>ASSE VII</b> - Promozione dell'inclusione sociale, lotta alla povertà e ad ogni forma di discriminazione 	51	34	46	11	10
<b>Asse VIII</b> - Assistenza Tecnica 	38	25	33	16	15
<b>TOTALE</b>	<b>931</b>	<b>2029</b>	<b>863</b>	<b>303</b>	<b>250</b>

Fonte: Regione Autonoma della Sardegna, Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FESR 2014-2020 – Sintesi pubblica, luglio 2020

A partire dai dati di monitoraggio finanziario del Programma, si è proceduto all'applicazione del modello al fine di valutare il contributo del POR agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

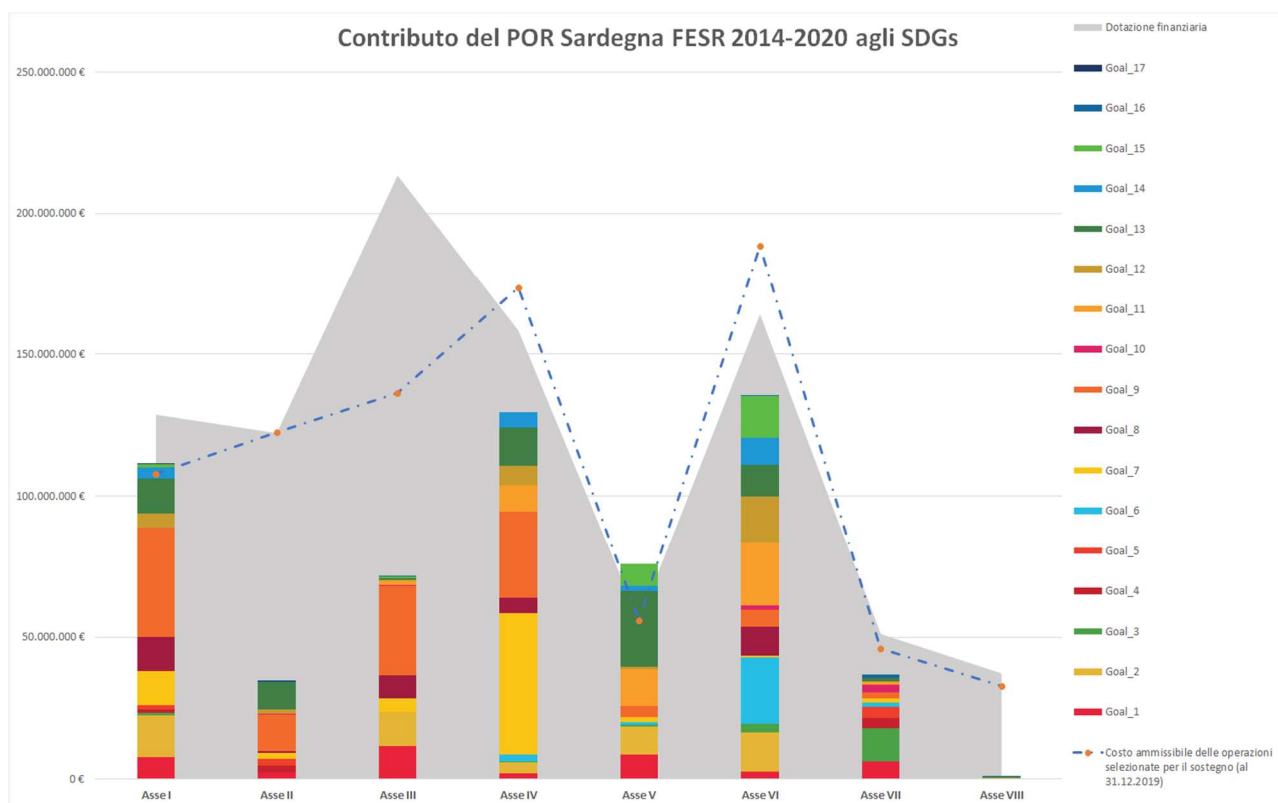
Nella figura seguente (Figura 4) è riportato il risultato dell'applicazione del modello per ciascun asse prioritario del Programma, valutato in base al costo ammissibile delle operazioni selezionate e quindi da porre in relazione alla dotazione complessiva degli Assi, per tenere conto dell'incidenza relativa dello stato di attuazione di ogni asse.

Nello specifico, l'area sullo sfondo rappresenta la dotazione finanziaria complessiva del Programma, che come visto sopra concentra le maggiori risorse negli Assi III "Competitività dei sistemi produttivi" (213 M€), VI "Uso efficiente delle risorse e valorizzazione degli attrattori naturali, culturali e turistici" (164 M€) e IV "Energia sostenibile e qualità della vita" (158 M€).

A fronte di tali stanziamenti, lo stato di attuazione al 31 dicembre 2019 in termini di operazioni selezionate mostra un maggiore ritardo nell'Asse III a fronte di migliori performance degli Assi IV e VI, i quali tuttavia scontano maggiori complessità in fase attuativa registrando un minore avanzamento della spesa realizzata.

Poiché il modello esprime risultati attesi nel medio/lungo termine, gli istogrammi in pila rappresentano il contributo agli SDGs delle operazioni selezionate, valutato pertanto sul loro costo totale ammissibile delle operazioni e non in base ai pagamenti effettuati, che avrebbe introdotto una sottostima del contributo atteso.

Figura 4 – Contributo del POR Sardegna FESR 2014-2020 agli SDGs



Fonte: Nostra elaborazione su dati RAS

## 4.2 Risultati e discussione

L'applicazione del modello al POR Sardegna FESR mostra in generale un buon livello di affidabilità delle valutazioni effettuate e un'ottima rispondenza alle esigenze indagate con il presente studio.

Da un punto di vista analitico, il POR Sardegna FESR 2014-2020 nel suo complesso riporta un indice sintetico di sostenibilità pari a 0,69, che equivale a sostenere pertanto che circa il 70% delle operazioni selezionate contribuisce in via diretta o indiretta al perseguimento a livello regionale degli Obiettivi globali dell'Agenda 2030.

L'analisi dei dati conferma gli orientamenti tematici degli Assi prioritari e i risultati sono coerenti con quello che ci si aspettava da una mera lettura qualitativa del Programma. Ad esempio, emerge la forte caratterizzazione dell'Asse IV del POR "Energia sostenibile e qualità della vita" verso gli SDGs 7 (Energia pulita e accessibile) e 9 (Industria, innovazione e infrastrutture). L'Asse, infatti, sostiene l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia (*smart grids*) e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, promuove strategie per basse emissioni di carbonio e la mobilità sostenibile, soprattutto nelle aree urbane.

Sorprende, almeno in parte, il modesto contributo dell'Asse II (Agenda digitale) all'Agenda 2030. È innegabile infatti che trasformazione digitale e sviluppo sostenibile rappresentino due obiettivi che devono essere perseguiti insieme e che l'uno sia il presupposto dell'altro. Da questo punto di vista, la mera lettura dei campi di intervento rispetto ai target dell'Agenda 2030 probabilmente non è in grado di cogliere appieno tali importanti sinergie, che conducono ad una (apparente) sottostima dell'importanza degli investimenti a sostegno dell'agenda digitale rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

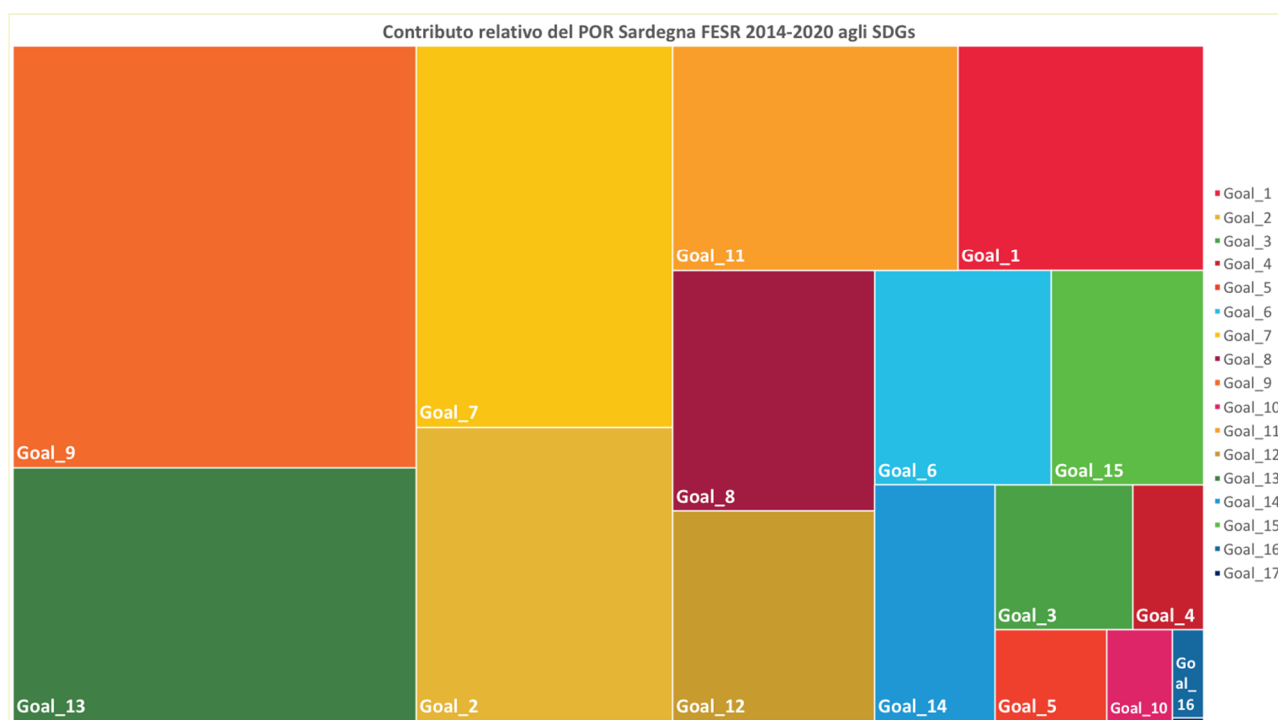
Infine, si rileva l'orientamento alla sostenibilità ambientale degli Assi V "Tutela dell'ambiente e prevenzione dei rischi" (contrasto ai rischi di alluvione e frane, prevenzione del rischio incendi, difesa dei litorali rocciosi e sabbiosi) e VI "Uso efficiente delle risorse e valorizzazione degli attrattori naturali, culturali e turistici" (efficientamento del ciclo dei rifiuti e delle risorse idriche; fruizione consapevole, razionale e sostenibile dei suoli, degli habitat, delle risorse naturali e culturali, valorizzazione dei fattori d'attrazione, la qualificazione dei servizi turistici), che si traduce in una maggiore capacità di contribuire diffusamente a diversi obiettivi di sostenibilità (non solo in senso ambientale) dell'Agenda 2030.

Da questo punto di vista, tuttavia, si conferma come anche il POR nel suo complesso sia orientato in modo più incisivo solo ad alcuni Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, e precisamente il Goal 9, il Goal 13 e il Goal 7 (Figura 5); l'azione del FESR, significativamente caratterizzata rispetto a tali SDGs, suggerisce la necessità di reperire altre fonti di finanziamento per il perseguimento degli altri Obiettivi.

Quanto sopra è determinato dall'impatto degli obblighi di concentrazione tematica sulla destinazione delle risorse, che per il 2014-20 imponevano di allocare sui primi 4 obiettivi tematici la quota maggiore dei finanziamenti<sup>12</sup>.

Per il periodo di programmazione 2021-27 gli obiettivi specifici degli Assi 5 e 6 confluiranno nell'Obiettivo di policy 2 - un'Europa più verde, per il quale la proposta attualmente in discussione prescrive un obbligo di concentrazione tematica di almeno il 30% delle risorse totali del programma.

Figura 5 – Contributo relativo del POR Sardegna FESR 2014-2020 agli SDGs



Fonte: elaborazione degli autori

<sup>12</sup>Per la Regione Sardegna, che nel periodo 2014-20 rientrava nella categoria di regioni in transizione, sussisteva l'obbligo di destinare almeno il 60% delle risorse totali del PO FESR ai primi 4 obiettivi tematici, tra questi almeno il 15% del totale del programma andava destinato all'OT4.

## 5. Conclusioni

Con il presente lavoro ci si è proposti di illustrare i primi risultati del progetto di ricerca che la Regione Autonoma della Sardegna e la Fondazione Eni Enrico Mattei stanno sviluppando congiuntamente per indagare da un punto di vista teorico e applicativo le correlazioni tra l'Agenda 2030 e le principali politiche di investimento dell'UE, ed in particolare le Politiche di Coesione per il periodo 2021-2027.

La metodologia qui proposta, coerentemente con la metodologia della Commissione europea per il calcolo del sostegno agli obiettivi europei in materia di cambiamenti climatici e ambiente, si sostanzia nella costruzione di un indice sintetico di sostenibilità (in termini di Agenda 2030) dei programmi operativi cofinanziati dai fondi SIE, basato sui *campi di intervento*. Ciò implica l'assegnazione di una ponderazione specifica al sostegno fornito dai fondi SIE in funzione del contributo apportato agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile in ambito regionale, attraverso indici di misurazione del contributo di tipo diretto/indiretto e rilevante/intermedio/nullo.

L'applicazione pilota al POR Sardegna FESR 2014-2020 consente inoltre di evidenziare alcuni dei risultati operativi del modello e dei possibili utilizzi da parte delle Autorità di Gestione in fase di monitoraggio e valutazione *in itinere* ed *ex post* già nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, oltre che a supporto della preparazione dei programmi 2021-2027. Pur se pensato e calibrato per la Regione Sardegna, il modello - così come sviluppato attualmente - è potenzialmente già idoneo ad essere utilizzato in altri contesti.

È doveroso al riguardo specificare come il presente lavoro esponga solo i risultati preliminari del modello; quest'ultimo, infatti, si trova attualmente in una fase di secondo controllo *ex post* nel corso della quale si prevede di procedere ad altre applicazioni pilota (test) su altri programmi italiani ed europei 2014-2020, per consolidare e convalidare la metodologia al fine di un successivo coinvolgimento di altri partner per l'applicazione del modello ai rispettivi programmi 2021-2027.

A questo proposito, RAS e FEEM ritengono molto utile la partecipazione alla sperimentazione da parte di altre Autorità di Gestione, per la quale alcune regioni e lo stesso Ministero dell'Ambiente nel corso di recenti incontri istituzionali hanno già manifestato il loro interesse, con l'obiettivo di pervenire ad un modello condiviso applicabile in tutto il territorio nazionale fin dalle prime fasi dell'impostazione dei programmi 2021-2027, che si ritiene possa essere certamente un'esperienza di interesse per la stessa Commissione europea.

In tal senso, il lavoro qui presentato può costituire un valido strumento di analisi anche all'interno delle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, sia nelle fasi di preparazione dei programmi e del relativo rapporto ambientale da parte delle Autorità Procedenti (es. Autorità di Gestione), sia nelle fasi valutative da parte delle Autorità Competenti in materia di VAS, delle Autorità Ambientali nonché di tutti i soggetti chiamati a fornire un contributo all'interno del procedimento. Nondimeno, la metodologia sviluppata consente di cogliere ulteriori opportunità non meno significative durante lo sviluppo delle procedure di VAS, quali la possibilità di individuare non solo il contributo dei campi di intervento al raggiungimento dei Goal, ma anche i possibili impatti negativi degli stessi, dando l'opportunità al valutatore di identificare specifiche misure mitigative/compensative nonché la possibilità di identificare gli impatti per specifica componente ambientale.

La ricerca ha altresì evidenziato come le Politiche di Coesione dell'Unione europea, per la loro stessa natura e per i fini istituzionali che perseguono, non consentono, da sole, di garantire gli impegni assunti dalle istituzioni europee e nazionali per il raggiungimento dei target dell'Agenda 2030, confermando che gli investimenti sostenuti da tali politiche non possono essere una soluzione di tipo *"one size fits all"* per il raggiungimento di tutti gli OSS, che invece richiedono sia la concorrenza di

diversi strumenti e fonti finanziarie che l'implementazione di politiche non economiche (regolamentazione, partnership, etc.).

A parere degli autori, la metodologia proposta potrebbe pertanto essere utilizzata per garantire un approccio armonizzato alla sorveglianza delle spese connesse all'Agenda 2030 in diverse politiche dell'Unione, anche al di fuori dell'ambito specifico delle Politiche di Coesione, in linea con l'esigenza manifestata dalla Corte dei Conti europea.

## 6. Lista degli acronimi più ricorrenti<sup>13</sup>

**CoViD-19:** Malattia da coronavirus CoronaVirus Disease 2019

**CPR:** Common provisions regulation

**EC o CE:** Commissione europea (European Commission)

**ECA:** Corte dei conti europea (European Court of Auditors)

**EP:** Parlamento Europeo (European Parliament)

**EU:** Unione Europea (European Union)

**FC:** Fondo di coesione

**FEEM:** Fondazione Eni Enrico Mattei

**FESR:** Fondo europeo di sviluppo regionale

**FSE/FSE+:** Fondo sociale europeo/Fondo sociale europeo *plus*

**GUUE:** Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

**MATTM:** Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

**SDGs o OSS:** Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals)

**SDSN:** Sustainable Development Solutions Network

**SNSvS:** Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

**SRACC:** Strategia Regionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici

**SRSvS:** Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile

**PNR:** Programma Nazionale di Riforma

**POR:** Programma Operativo Regionale

**PRS:** Programma regionale di sviluppo

**QFP o MFF:** Quadro finanziario pluriennale (Multiannual Financial Framework)

**RAS:** Regione Autonoma della Sardegna

**UN o ONU:** Organizzazione delle Nazioni Unite (United Nations)

**VAS:** Valutazione Ambientale Strategica

---

<sup>13</sup> Per facilitare il reperimento di atti ufficiali e altre risorse documentali inerenti gli argomenti trattati si è ritenuto opportuno fare ampio utilizzo degli acronimi comunemente adottati nella letteratura tecnica e nei documenti ufficiali in lingua inglese.



## 7. Bibliografia

- Cavalli, L. (2018), *Agenda 2030 – da globale a locale*, Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), Milano
- Cavalli, L., Farnia, L. (2018), *Per un'Italia sostenibile: SDSN Italia SDGs City Index*, Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), Milano
- Cavalli, L., Farnia, L., & Vergalli, S. (2019), *Verso la sostenibilità: uno strumento a servizio delle Regioni*, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano.
- Cavalli, L., Farnia, L., Lizzi, G., Romani, I. G., Alibegovic, M. & Vergalli, S. (2020a), *L'SDSN Italia SDGs City Index per un'Italia Sostenibile: Report di aggiornamento*, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano
- Cavalli, L., Farnia, L., Vergalli, S. & Lizzi, G. (2019), *Protagonisti responsabili del Futuro: l'SDGs index per la provincia di Bergamo*, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano
- Cavalli, L., Farnia, L., Vergalli, S., Lizzi, G., Romani, I. G. & Alibegovic, M. (2020b), *Conoscere il presente per un futuro sostenibile: l'SDGs Index per le Province e le Città Metropolitane d'Italia*, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano
- Commissione europea (EC, 2016), *Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni dal titolo "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe L'azione europea a favore della sostenibilità"*, Strasburgo, 22.11.2016 (COM(2016) 739 final)
- Commissione europea (EC, 2018a), *Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni dal titolo "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027"*, Bruxelles, 2.5.2018 (COM(2018) 321 final)
- Commissione europea (EC, 2018b), *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018 (COM(2018) 375 final)
- Commissione europea (EC, 2018d), *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Social Fund Plus (ESF+)*, Bruxelles, 30.5.2018 (COM(2018) 382 final)
- Commissione europea (EC, 2019a), *Documento di riflessione verso un'Europa sostenibile entro il 2030* (COM(2019) 22 final)
- Commissione europea (EC, 2019b), *Il Green deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 (COM(2019) 640 final)
- Commissione europea (EC, 2019c), *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, Bruxelles, 17.12.2019 (COM(2019) 650 final)
- Commissione europea (EC, 2020), *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per paese*, Bruxelles, 20.5.2020 (COM(2020) 500 final)
- Consiglio dell'Unione europea (CEU, 2017), *A sustainable European future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Bruxelles, 20 giugno 2017 (doc. 10370/17)

- Consiglio europeo (EUCO, 2019a), *Verso un'Unione sempre più sostenibile entro il 2030*, Lussemburgo, 9 aprile 2019
- Consiglio europeo (EUCO, 2020), *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni*, Bruxelles, 21.07.2020 (EUCO 10/20)
- Corte dei conti europea (ECA, 2018), *Parere N. 6/2018*, Lussemburgo, 25 ottobre 2018, pubblicato nella GUUE C 17 del 14.1.2019
- Corte dei conti europea (ECA, 2019), *Analisi rapida di casi - Informativa sulla sostenibilità: un bilancio delle istituzioni e delle agenzie dell'Unione europea*, giugno 2019
- Dessy A., Moro L., Pira C., Sanna S., Vacca R. (2016), *Programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei. Come il concetto di sviluppo sostenibile diventa principio "orizzontale" nella programmazione della Regione Sardegna*. Paper presentato alla XXXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRe, Ancona
- European Commission (2014), *COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 215/2014*, 7 March 2014
- Farnia, L., Cavalli, L., Lizzi, G. & Vergalli, S. (2019), *Methodological Insights to Measure the Agenda 2030 at Urban Level in Italy*. Sustainability, 11, 4598
- Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (2012), *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, C 326/47, 26.10.2012.
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (2006), *Norme in materia ambientale. (GU Serie Generale n.88 del 14-04-2006 - Suppl. Ordinario n. 96)*. DECRETO LEGISLATIVO 3 aprile 2006, n. 152.
- MATTM (2017), *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, per il Danno Ambientale e per i Rapporti con l'Unione Europea e gli Organismi internazionali – Divisione I*
- Moro L., Pira C., Sanna S., Schirru F. (2014), *La VAS nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020: un approccio metodologico*. Paper presentato alla XXXV Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRe, Padova
- Moro L., Pira C., Sanna S., Schirru F. (2015), *VAS e fondi strutturali: un approccio metodologico*, EyesReg, 5, 3: 81-86
- Organizzazione delle Nazioni Unite (UN, 2015), *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 21 ottobre 2015 (Risoluzione A/RES/70/1)
- Parlamento Europeo (EP, 2019a), *Relazione strategica annuale sull'attuazione e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG)*, Strasburgo, 14 marzo 2019 (TA(2019)0220)
- Parlamento Europeo (EP, 2019b), *Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 27 marzo 2019 (TA/2019/0310)
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS, 2006), *Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione delle leggi regionali 7 luglio 1975, n. 27, 5 maggio 1983, n. 11 e 9 giugno 1999, n. 23. Legge regionale 2 agosto 2006, n. 11.*
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS, 2018), *Indirizzi per la costruzione della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS)*, DELIBERAZIONE N. 64/23 DEL 28.12.2018

- Regione Autonoma della Sardegna (RAS, 2019), *Strategia Regionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, DELIBERAZIONE N. 6/50 DEL 5.02.2019
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS, 2020a), *Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2020-2024*. Deliberazione n. 9/15 del 5 marzo 2020
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS, 2020b), *Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FESR 2014-2020*
- Sanna S., Dessy A., Cocco G. (2018), *Verso la programmazione post 2020. il contributo del POR Sardegna FESR 2014-2020 agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 e della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*. Paper presentato alla XXXIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRe, Bolzano
- Sanna S., Cocco G., Dessy A., Onnis M. (2019), *Il ruolo strategico dell'Agenda 2030 per l'impostazione delle politiche di coesione 2021-2027 e l'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nella predisposizione dei programmi operativi regionali*. Paper presentato alla XL Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRe, L'Aquila
- Unione Europea (EU, 2017a), *Dichiarazione comune del Consiglio, del Parlamento e della Commissione europea n. 2017/C210/01 dal titolo "Nuovo consenso europeo in materia di sviluppo «il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro»"*
- United Nations (UN, 2020), *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/71/313
- Von der Leyen (2019), *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa. Orientamenti politici della Commissione 2019-2024*, Brussels 16 luglio 2019

## ABSTRACT

In the context of the UN 2030 Agenda and the European Union's cohesion policy, it is known that the European Union is fully committed to the implementation of the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs), together with its Member States. As emerges from the “SDSN Italy SDGs City Index” of Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) (2018), it is essential to decline the 2030 Agenda on the territory. In order to determine the level of support of the European Structural and Investment Funds (ESIF) for the climate change and environmental objectives, the Proposal for a Regulation of the European Commission COM (2018) 375 final (Annex I) re-proposes the methodology already adopted for the period 2014-2020, limited to the calculation of the support for climate change objectives, also for the period 2021-2027.

Therefore, this work sees the Autonomous Region of Sardinia and FEEM launching a research project aimed at studying and implementing a sustainability assessment model – in terms of SDGs – of the operational programmes co-financed by the EU in the context of the several cohesion policies.

In particular, the methodology proposed here, following and integrating the one applied by Sanna *et al.* (2018) and being in line with that proposed by the European Commission for the 2021-2027 programming period, consists in constructing a sustainability composite index related to the operational programmes co-financed by the ESIF Funds, based on the intervention fields. This implies assigning a specific weighting to the support provided by the ESIF Funds at a level corresponding to the extent to which the support itself contributes to the Sustainable Development Goals, differentiated by assessing whether and to what extent the support provides a direct/indirect and relevant/intermediate contribution to the achievement of the SDGs in a regional context. This methodology could also be proposed in order to ensure an harmonized approach in the monitoring of the expenditure related to the 2030 Agenda in various EU policies.

This paper presents the assumptions and theoretical foundations of the research project as well as the first results of the model deriving from the pilot application to the ROP ERDF 2014-2020 Sardinia, as part of the preparation of the Regional Sustainable Development Strategy.