

V. ORIENTAMENTO AI RISULTATI E CONDIZIONALITÀ EX ANTE: IL PUNTO SU UNA RIFORMA IN CORSO

V.1 *La definizione di condizioni per l'efficacia delle politiche: orientamenti per il futuro della politica di coesione*

L'efficacia delle politiche di sviluppo regionale e di coesione dipende in misura rilevante dalle condizioni di contesto che ne caratterizzano l'attuazione.

Si tratta di una considerazione non nuova, fra l'altro fortemente sostenuta ed esplicitata, anche nelle sue implicazioni operative, in tutti i principali documenti di programmazione della politica di sviluppo regionale e di coesione dell'esperienza italiana degli ultimi due cicli di programmazione. E, tuttavia, essa è, ora, assunta - principalmente per iniziativa e impulso della Commissione Europea - a questione centrale e prioritaria nel dibattito europeo che sta preparando il percorso verso l'impostazione del futuro delle politiche.

A partire infatti dalla fine del 2009 con il documento Samecki¹ e prima ancora con il Rapporto Barca² la questione sul come garantire che determinate condizioni o requisiti di carattere istituzionale, amministrativo, organizzativo e tecnico costituiscano la premessa essenziale per l'efficacia delle politiche è passata dal piano dell'analisi a quello di più concreta verifica della possibilità di farne un pilastro centrale dell'impostazione del periodo di programmazione 2013-2020.

Nel corso del 2010, come riferito nel capitolo precedente il confronto sul futuro della politica di coesione e sulle modalità attraverso le quali garantire che tali condizioni siano non solo puntualmente individuate ma anche progressivamente definite e trasformate in regole di programmazione e attuazione delle politiche è entrato in una fase decisiva anche in Italia (cfr. par. IV.4).

La posizione italiana nel dibattito europeo si è immediatamente annunciata nella Riunione ministeriale informale sulla politica di coesione tenutasi a Liegi il 22-23 novembre³ ed è stata ripresa nel contributo italiano alla consultazione pubblica sulle Conclusioni della Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale:

“Occorre assicurare, mediante la previsione di opportune condizionalità da verificare ex ante, che siano presenti tutti quei requisiti - istituzionali, amministrativi, regolatori, pianificatori e progettuali - necessari a una attuazione efficace dei programmi, per conseguire risultati tangibili e rafforzare la credibilità

¹ Pawel Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy, “Orientation paper on future cohesion policy”, December 2009.

² “An Agenda for a reformed cohesion policy”, aprile 2009, rapporto indipendente preparato da Fabrizio Barca su incarico della Commissione Europea, disponibile in inglese sul sito della Commissione Europea http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_it.htm

³ La posizione italiana, illustrata dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione territoriale, è risultata assai diretta: “L'Italia sostiene con convinzione la proposta di introdurre specifiche condizionalità per l'utilizzo dei Fondi strutturali, strettamente legate al miglioramento dell'efficacia della politica di coesione. Occorre assicurare tutte le pre-condizioni, istituzionali, amministrative, regolatorie, necessarie a una attuazione efficace dei programmi, per conseguire risultati tangibili e rafforzare la credibilità della programmazione”

della programmazione. ...Perché si possa garantire una reale efficacia della politica di coesione le condizionalità dovrebbero essere stabilite ex-ante, all'inizio della programmazione, nel quadro di un costruttivo dialogo tra Commissione e Stati membri, e successivamente dovrebbero essere declinate nei Contratti di investimento e nei programmi operativi, a partire da principi generali contenuti nel Quadro Strategico Comune, con riferimento alle diverse priorità tematiche.

Le condizionalità devono essere ben definite, mirate, verificabili e fare sempre riferimento ai soli aspetti legati direttamente all'efficacia degli investimenti sostenuti dalla politica di coesione, evitando sia di caricare la politica di coesione di responsabilità che non le appartengono, sia di appesantire il carico amministrativo. Le condizionalità potrebbero anche fare riferimento a soggetti diversi dalle Amministrazioni titolari dei programmi operativi, ma la cui azione fosse tuttavia indispensabile per conseguire gli obiettivi dei programmi stessi. Un appropriato utilizzo delle condizionalità consente di anticipare e risolvere subito le frizioni che possono rallentare l'attuazione dei programmi. In questo modo le condizionalità possono produrre l'azione tempestiva di tutti i soggetti che direttamente e/o indirettamente contribuiscono al raggiungimento dei risultati attesi, rendendo quindi anche gestibili i fattori esogeni che ne possono pregiudicare il conseguimento. Ciò a vantaggio di una maggiore credibilità della politica di coesione e di una sua consapevole appropriazione da parte di tutti gli attori coinvolti”.

Nel definire termini e contributi per tale confronto il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica nella sua funzione di coordinamento della politica regionale, ha svolto un ruolo centrale sia nella partecipazione al dibattito a livello europeo, sia nel costruire, a livello nazionale, proposte e indirizzi la cui attuazione sta peraltro trovando immediata anche se parziale applicazione nella fase di riprogrammazione delle politiche avviata nel corso del 2010 e in attuazione nel corso del 2011 (cfr. par. IV.4.2).

Come si vedrà meglio nel prosieguo di questo capitolo, gli esiti del negoziato sul futuro della politica di coesione con riguardo a questo specifico tema delle condizionalità sono, al momento attuale, abbastanza incerti.

La posizione italiana è fortemente orientata e determinata - supportata come è da analisi ed evidenze esplicite - nel sostenere un approccio innovativo e l'affermazione (e la formalizzazione nei futuri Regolamenti) di regole certe e chiare (e coerenti con gli indirizzi della stessa Commissione Europea contenuti nel citato documento e nella Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale) volte a rendere la presenza o meno di determinate condizioni decisiva per lo stesso finanziamento di programmi e interventi.

È una posizione impegnativa e che nel difficile confronto negoziale andrà fortemente sostenuta anche sul piano politico. A fronte di questa nettezza e assertività ancora incerti, si profilano gli esiti del confronto sia per la cautela di altri Paesi che esprimono posizioni improntate a caratteri di maggiore flessibilità e attenuazione delle regole (fino a mutarle in meri indirizzi) che rischiano di rendere il principio - pur condiviso da tutti - di assai meno incisiva applicazione, sia per il

permanere di forti elementi di ambiguità e non chiarezza nella posizione della Commissione.

Appare tuttavia evidente come - quali che siano gli esiti finali del negoziato in corso e le indicazioni dei futuri Regolamenti comunitari - il confronto in corso e le analisi e le riflessioni a supporto della posizione italiana costituiscano comunque un patrimonio di conoscenze e di indirizzi di policy la cui applicazione autonoma al contesto nazionale italiano può in ogni caso dare un contributo decisivo al miglioramento delle politiche, sia di quelle aggiuntive di sviluppo e coesione sia di quelle ordinarie.

Per questo motivo nel capitolo il tema delle condizionalità, nel rendere conto sinteticamente del lavoro svolto nel 2010 e nei primi mesi del 2011, viene trattato con l'intento di offrire (e in alcuni casi proporre) elementi di informazione e riflessione che potranno comunque essere utilmente considerati nelle scelte volte a migliorare l'efficacia delle politiche a livello nazionale.

Si tratta di scelte non più rimandabili sulle quali il dibattito sulle modalità per concretizzare l'orientamento all'efficacia delle politiche e degli interventi diventerà più serrato nei prossimi mesi e inevitabilmente si dovrà misurare.

V.2 *Quali condizionalità per migliorare l'efficacia delle politiche*

V.2.1 Definizione e individuazione

Il confronto in atto a livello europeo sul tema delle condizionalità, pur procedendo e avanzando, verte principalmente sulla condivisione del principio (l'efficacia dipende dal contesto, il contesto deve quindi essere oggetto di appropriate analisi *ex ante* per la verifica la sussistenza di condizioni adeguate per l'efficacia delle politiche) e sulla riflessione in ordine alle possibili modalità di applicazione del principio alle politiche.

È risultato invece, almeno finora, meno approfondito il confronto su quali siano le condizionalità che incidono sull'efficacia delle politiche e di come possano declinarsi in ordine alla loro influenza sui diversi gradi della loro programmazione / attuazione.

Per ragionare con riferimento a livelli di effettiva operatività, occorre quindi approfondire aspetti importanti, ovvero la definizione più puntuale di "condizionalità", le modalità attraverso le quali può essere rilevata la loro sussistenza (o meno), l'individuazione di quali siano le condizionalità effettivamente rilevanti ai fini dell'efficacia delle politiche.

Si possono intanto definire "condizionalità" - con riferimento ad una fase che precede la programmazione e quindi nella situazione *ex ante* - tutti quei requisiti (o, appunto, pre-condizioni) la cui sussistenza (o la cui mancanza) incide positivamente (o, in caso di assenza, mette a rischio) l'effettività degli investimenti e quindi la

capacità concreta che possano conseguire gli obiettivi per i quali sono stati programmati.

L'analisi preventiva *ex ante* (ovvero una vera e propria valutazione mirata) consente di verificare la sussistenza di pre-condizioni adeguate oppure la loro debolezza se non la loro totale assenza.

La *policy* conseguente, da attuare come premessa necessaria alla decisione di realizzare gli investimenti o alla ragionevole rinuncia ad effettuarli (non rilevandosi elementi di effettiva fattibilità) è quindi diretta ad adattare e ad affinare tali pre-condizioni (se se ne è verificata la sussistenza) o a definire dei percorsi credibili e mirati atti a rafforzarne la presenza (se è stata valutata troppo debole) o a precostituirne e ad affermarne la progressiva realizzazione (se sono risultate alla luce dell'analisi del tutto assenti).

In sintesi questo significa utilizzare *la valutazione ex ante* per valutare *le condizioni di fattibilità effettiva* degli investimenti (effettività da considerare includendo nel concetto di fattibilità anche la capacità dell'investimento di conseguire obiettivi dati) e quindi, in questo modo, *selezionare* le scelte e le decisioni di investimento *concentrando* risorse e sforzi nell'immediato dove già sono presenti condizioni adeguate di efficacia e, viceversa, almeno procrastinando la programmazione temporalmente là dove prima di investire occorre che le condizioni siano rafforzate o create.

Per passare dal carattere necessariamente generale di questa definizione ad una maggiormente in grado di consentire un confronto su scelte concrete, occorre uno sforzo ulteriore di specificazione per rilevare quali sono tali condizionalità e a che livello agiscono nel processo di programmazione / attuazione delle politiche.

V.2.2 Categorie di condizionalità

Indicare una tassonomia delle condizionalità è naturalmente piuttosto complesso (e in ogni caso certamente non esaustivo) e, tuttavia, il tentativo di pervenire ad una loro maggiore definizione è importante, sia per delimitare il campo di osservazione, sia per consentire un confronto esteso anche all'effettiva praticabilità e applicabilità di principi e di (eventuali) meccanismi.

Le "categorie" di condizionalità sono state variamente accennate nei diversi documenti citati nelle note di questo capitolo. Si parla in particolare di condizionalità istituzionali, regolatorie, amministrative, organizzative, tecniche.

Le *condizionalità istituzionali* sono quelle che attengono al funzionamento effettivo del sistema di istituzioni rilevanti per l'attuazione della politica regionale di coesione e il cui perimetro riguarda sia l'assetto istituzionale in senso generale (funzionamento del sistema multilivello nel quale la politica di coesione e capacità di cooperazione effettiva), sia in senso stretto (funzionalità delle istituzioni che hanno

responsabilità dirette nell'attuazione delle politiche, chiarezza di competenze, capacità di esercitarle).

Le *condizionalità amministrative* sono relative alla capacità e all'efficacia della catena esecutiva nell'attuazione delle politiche e quindi a requisiti di coerenza, trasparenza, semplificazione, tempestività del processo decisionale e dell'azione conseguente.

Si possono definire *regolatorie* le condizionalità che corrispondono, a diversi livelli, alla completezza, all'attualità e alla coerenza e conformità rispetto alla normativa europea del complesso di norme, indirizzi, standard, requisiti quantitativi/qualitativi che costituiscono il quadro di riferimento giuridico e tecnico-amministrativo per diversi e importanti settori di intervento della politica regionale di coesione.

Le *condizionalità organizzative* attengono alla presenza di capacità adeguate nella gestione funzionale delle risorse (finanziarie, umane) rispetto al sistema di obiettivi che si intende conseguire.

Le *condizionalità tecniche* sono quelle più direttamente collegate al concetto di adeguatezza delle competenze di ordine alla complessità tecnica di gestione e attuazione delle politiche, il cui fabbisogno è spesso qualitativamente e quantitativamente elevato (per cooperare, programmare, progettare, valutare).

Ognuna di queste categorie, come evidente, rimanda al rapporto (quasi biunivoco) condizionalità / capacità. L'assenza (o la carenza) di condizioni o pre-requisiti adeguati significa assenza (o carenza) di capacità adeguate nella fase di attuazione delle politiche. E significa, individuando ex ante le condizionalità da garantire, poter mirare con maggiore precisione ed efficacia attesa i percorsi di capacitazione che devono precedere e/o accompagnare l'attuazione delle politiche. Ovvero le riforme che occorre attuare ai diversi livelli in cui si articola il processo di attuazione delle politiche stesse.

Ognuna di queste "categorie" può essere vista anche in relazione alla sua sfera di incidenza ovvero quella generale del sistema Paese (condizionalità "orizzontali" o di sistema), di priorità o settore di interventi (condizionalità tematiche) o, anche, quella relativa all'attuazione di interventi (condizionalità di progetto o di operazione).

Come si vedrà nei paragrafi che seguono, il dibattito in Europa si concentra prevalentemente sulle condizionalità "orizzontali" e su quelle tematiche. In Italia l'esperienza di revisione della politica regionale attuata nel 2010 ha preso in considerazione, pur in forma assai specifica, i pre-requisiti necessari a garantire maggiore efficacia delle politiche a livello di intervento.

Nonostante la varietà degli approcci possibili e le necessità ancora ampie di approfondimento anche tecnico delle possibilità di effettiva applicazione, appare evidente come l'intreccio fra "categorie e livelli" aiuti a rendere più stringente il ragionamento (quali sono, per esempio, i requisiti istituzionali e organizzativi necessari perché un "grande progetto" possa essere attuato con più realistiche attese

in ordine ai risultati che si vogliono conseguire ? E, soprattutto, chi deve agire ed entro quanto tempo per garantire che tali pre-requisiti siano messi in atto ?).

Naturalmente poi tutto (quanto alcune condizionalità siano più o meno rilevanti e a che livello, quanto sia impegnativo il percorso per metterle in atto, chi deve agire e con quali responsabilità) dipende *ovviamente* dal contesto. Si tratta intanto però di vedere, a partire dalla condivisione del principio, come e in che modo la sua applicazione può diventare un elemento innovativo nel disegno del futuro delle politiche.

V.3 *Il confronto in Europa: condizionalità e pre-requisiti di efficacia nel negoziato sul futuro della politica di coesione*

V.3.1 *L'impostazione del confronto*

La riflessione sulle modalità attraverso le quali garantire condizioni di maggiore efficacia alle politiche di coesione è uno dei temi al centro del “Rapporto Barca”⁴. È tale Rapporto, realizzato su incarico della Commissione Europea per preparare e stimolare il confronto sul futuro della politica di coesione, che ha aperto il dibattito sulle condizionalità viste come pre-requisiti da verificare ex ante in fase di programmazione per garantire che vi siano adeguate capacità di attuazione della strategia e migliori l’efficacia dell’intervento.

“Al pari di oggi, la responsabilità delle decisioni sulla gestione e l’attuazione spetterebbe allo Stato membro (Regioni). Lo Stato membro (Regioni) fornirebbe evidenze atte a dimostrare che le risorse umane, le competenze e le strutture/i sistemi necessari per la gestione strategica, la generazione e la selezione dei progetti, il controllo, il monitoraggio e la valutazione dei finanziamenti in conformità con sani principi, norme e standard di gestione e per il raggiungimento dei risultati degli interventi UE in questione, sono presenti o saranno predisposti.”

La Commissione Europea, nella “Quinta relazione sulla coesione economica”⁵, dedicata al futuro della politica di coesione in vista della consultazione

⁴ “An Agenda for a reformed cohesion policy”, aprile 2009, rapporto indipendente preparato da Fabrizio Barca su incarico della Commissione Europea, disponibile in inglese sul sito della Commissione Europea http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_it.htm. Una traduzione dei capitoli I e V è disponibile sul sito del Dipartimento <http://www.dps.tesoro.it/>

⁵ Commissione Europea “Investing in Europe’s future”, versione preliminare, novembre 2010 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_final_web_en.pdf). Quanto indicato nella Quinta relazione sulla coesione economica delinea in modo efficace le indicazioni della Commissione in coerenza con altri documenti ufficiali che hanno nel tempo proposto con forza il tema. In particolare: Commissione Europea “*Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs. Tools for stronger EU economic governance*”, Bruxelles, COM (2010) 367/2; Commissione Europea “*The EU budget Review*”, Bruxelles, com (2010) 700 FINAL.

degli Stati per il relativo negoziato, ha preso una posizione sostanzialmente in linea con le indicazioni sulla valutazione del Rapporto Barca.

Nel rilevare in modo chiaro la rilevanza del contesto e delle condizioni istituzionali entro cui la politica di coesione si attua (“Questo vale a maggior ragione per la politica di coesione, poiché la sua efficacia dipende in larga parte dal contesto economico in cui si colloca”) la Relazione, in forma piuttosto assertiva, sostiene che:

“In primo luogo per sostenere il nuovo sistema di conduzione economica si introdurranno nuove norme in fatto di condizionalità creando incentivi per le riforme. Agli Stati membri verrà richiesto di varare le riforme necessarie per garantire un uso efficace delle risorse finanziarie nei settori direttamente connessi alla politica di coesione, come ad esempio protezione ambientale, politiche in materia di flessicurezza, istruzione o attività di ricerca e innovazione.

Per ogni priorità tematica il quadro comunitario di sostegno stabilirà i principi chiave che gli interventi dovrebbero seguire. Tali principi devono adattarsi ai contesti nazionali e regionali. L'obiettivo principale sarà quello di aiutare i paesi e le regioni a risolvere i problemi che l'esperienza passata ha dimostrato essere particolarmente rilevanti per l'attuazione della politica di coesione. Tali principi potrebbero essere legati, ad esempio, al recepimento di specifici atti dell'UE nell'ordinamento nazionale, al finanziamento di progetti strategici dell'Unione europea, o alla capacità amministrativa, istituzionale e di valutazione.

Su questa base si provvederà a concordare con ogni Stato membro e/o regione una specifica condizione vincolante nei settori direttamente legati alla politica di coesione - in funzione del contesto istituzionale - all'inizio del ciclo di programmazione nei documenti di programmazione (ovvero i contratti di partnership per lo sviluppo e gli investimenti e i programmi operativi), nell'ambito di un approccio coordinato con tutte le pertinenti politiche dell'UE. Il loro adempimento potrà costituire un prerequisito per l'erogazione dei fondi di coesione all'inizio del periodo di programmazione o nel corso di un riesame in cui la Commissione valuterà i progressi compiuti nel realizzare le riforme concordate.”

Quello che emerge a livello tecnico - anche sulla scorta dell'insieme di analisi e valutazioni alla base sia del Rapporto Barca sia della Quinta Relazione sulla coesione economica - converge nell'indicare la necessità che: a) ai fini di migliorare l'efficacia delle politiche occorre che vi sia un meccanismo (una regola) atta ad assicurare ex ante che sussistano condizioni adeguate; b) che tale meccanismo (regola) sia vincolante, ovvero che il suo funzionamento risulti in qualche modo decisivo nell'allocazione e nell'utilizzazione delle risorse; c) che la definizione e poi l'applicazione di tale meccanismo (regola) sia comune a tutti i Paesi (e sia quindi

previsto, se ne arguisce, nei nuovi Regolamenti) pur dipendendo ovviamente dalla situazione di ognuno (dal contesto) l'intensità di sua applicazione e, conseguentemente, i diversi percorsi necessari per adeguare le condizioni a uno standard di adeguatezza rispetto all'efficacia attesa delle politiche.

Il confronto negoziale in atto sul futuro delle politiche verte naturalmente su questi aspetti decisivi ma le posizioni che si vanno prospettando risultano piuttosto differenziate.

V.3.2 La posizione italiana

Nell'ambito del negoziato in corso la posizione italiana è, in estrema sintesi, largamente favorevole all'approccio sul tema "condizionalità" delineato nella "Quinta relazione sulla coesione economica" e, in questo senso l'Italia ha approfondito il tema della condizionalità nell'ambito della "Task force Conditionality" istituita dalla Commissione su richiesta degli Stati membri..

Il contributo italiano al dibattito in corso è conseguentemente orientato a sostenere l'affermazione di questo approccio e, a tal fine, ne propone un'interpretazione basata su alcuni elementi essenziali, che possono essere sinteticamente indicati nei seguenti⁶:

- definizione di condizionalità come insieme dei pre-requisiti essenziali direttamente e strettamente collegati al miglioramento dell'efficacia degli investimenti della politica di coesione;
- chiara e tassativa distinzione (essenziale per evitare il rischio di confusione e di sostanziale neutralizzazione del principio) fra condizionalità intese come sopra e, da un lato, le possibili sanzioni collegate al mancato rispetto di obiettivi di convergenza macroeconomica (esterni all'obiettivo del miglioramento della efficacia delle politiche di coesione) e, dall'altro, meccanismi di miglioramento della *performance* (il cui funzionamento ha a che fare con la valutazione ex post della capacità dei programmi di operare in modo efficiente);
- definizione univoca di condizionalità rilevanti per l'efficacia degli investimenti della politica di coesione che, ove necessario, includa anche parti (da individuare specificamente e caso per caso) di quei cambiamenti istituzionali e strutturali che possono costituire parte rilevante dei Piani di Riforma Nazionali, con ciò respingendo l'ipotesi di condizionalità legate alle riforme strutturali "tout court" quando non dimostrata la rilevanza di tali riforme per l'efficacia degli investimenti della politica di coesione; unitarietà nell'approccio alle condizionalità per l'insieme della politica di coesione attuata, indipendentemente dalle fonti di finanziamento e quindi, nel caso di

⁶ Cfr. "Strengthening performance of Cohesion Policy through conditionality", paper preparato dalle delegazioni italiane e polacche come contributo ai lavori della Conditionality Task Force, aprile 2011.

quella comunitaria, comune al FESR e al FSE al fine di preservare la massima integrazione delle politiche;

- individuazione dei pre-requisiti “condizionanti” l’efficacia delle politiche attraverso una valutazione ex ante atta ad identificarli (a livello generale e tenendo conto della specificità dei contesti di ognuno degli Stati membri) e a misurare, per ogni pre-requisito il gap che occorre colmare e le modalità attraverso le quali tale percorso è compreso nel processo di programmazione;
- chiara attribuzione di responsabilità (chi deve agire, come e in quanto tempo) sul percorso di conseguimento (costituzione o miglioramento) di ognuno dei prerequisiti rilevanti per il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione, individuando come “agenti” delle azioni conseguenti l’esercizio di tal responsabilità non solo gli attori (il management, le strutture, gli organismi) che operano direttamente nell’attuazione della politica di coesione, ma anche (e alla luce dell’esperienza passata, almeno nel nostro Paese, si dovrebbe dire soprattutto) gli attori in grado di incidere su pre-condizioni “orizzontali” che pur influenzando significativamente i risultati della politica di coesione non ne rispondono in quanto operano al di fuori del perimetro di competenze di chi le gestisce e le attua (si pensi solo alla semplificazione delle procedure amministrative, all’adozione di strumenti regolatori e/o pianificatori, alla costituzione di condizioni di applicazione certa e tempestiva del diritto);
- effettività degli esiti della valutazione sulla sussistenza o meno dei pre-requisiti di efficacia ai fini della definizione della strategia (quindi del Contratto di partnership) e dei programmi di intervento (nei Programmi operativi) della politica di coesione e, conseguentemente, sull’allocazione delle relative risorse in modo da favorirne l’usa più efficiente in collegamento con risultati effettivamente conseguibili;
- necessità, quindi, che l’analisi sulle condizionalità sia di fatto una valutazione ex ante che preceda l’avvio del Programma e che definisca il percorso di adeguamento che ogni Paese (attraverso uno o più piani di azione) deve mettere in atto e concludere per far sì che la propria strategia e i propri Programmi operativi siano maggiormente in grado di conseguire livelli più adeguati di efficacia;
- verifica rigorosa del percorso (e dei piani di azione) necessari ad adeguare le condizioni di efficacia per cui è stato individuato un gap significativo da colmare al fine di considerarne l’effettiva fattibilità in tempi compatibili (non più di 12-18 mesi) con l’obiettivo di incidere positivamente sull’efficacia della strategia e dei Programmi cui si riferiscono.

La posizione italiana, condivisa con la Polonia, è quindi già fortemente orientata nel definire non solo l’opportunità dell’approccio delle condizionalità ma, anche, le modalità attraverso le quali l’approccio può essere attuato e quindi gli

elementi che lo possono rendere sì flessibile, come necessario a secondo dei contesti, ma anche rigoroso e tecnicamente applicabile ed effettivo.

Naturalmente su questi aspetti altri passi avanti devono essere fatti. Dipenderà tuttavia in buona parte dagli esiti del negoziato in corso e dalle determinazioni finali cui si perverrà.

V.3.3 Le tendenze in atto: lo stato del confronto negoziale sul tema delle condizionalità

Il dibattito in corso a livello europeo sul tema delle condizionalità presenta, rispetto all'assertività e anche all'avanzamento tecnico della proposta italiana, una situazione caratterizzata da posizioni più variegate, di cui la Commissione sta curando un non agevole coordinamento tecnico nell'ambito della "*Conditionality task force*".⁷

Vi sono diversi punti sui quali sembrano convergere le opinioni della maggioranza degli Stati membri e molti altri sui quali emergono opinioni differenti e sui quali la Commissione evidenzia come necessario un approfondimento della riflessione.

I punti di convergenza riguardano prevalentemente la condivisione dei principi generali, ovvero: l'obiettivo di assicurare attraverso l'approccio delle condizionalità efficienza nell'attuazione della politica di coesione; il collegamento diretto delle condizionalità ex ante con l'effettività degli investimenti e attraverso questa con la loro efficacia; la necessità di individuare un numero definito e limitato di condizionalità ex ante da applicare a livello di programma e/o di asse prioritario; l'esigenza che le condizionalità siano specificamente definite in relazione ai diversi contesti e che si tenga nel dovuto conto i principi di sussidiarietà (e le responsabilità multilivello e i diversi attori che devono operare) e di partenariato; l'accordo necessario per stabilire i criteri di valutazione e i caratteri di ogni condizionalità (trasparenza, valutabilità, proporzionalità, coerenza) per consentire un percorso di conseguimento adeguato.

I punti sui quali l'accordo appare ancora lontano e per i quali sono necessari ulteriori approfondimenti riguardano l'applicazione del principio e le regole (e i meccanismi) che devono essere previsti a livello regolamentare. Fra i quali, principalmente: il *trade off* fra necessaria flessibilità e definizione di condizionalità valide per tutti e livello del dettaglio nella loro definizione; il rischio (paventato da diversi Paesi) di eccessiva regolazione e quindi le modalità attraverso le quali garantire che l'eventuale introduzione di nuove regole risulti comunque coerente con l'obiettivo di semplificazione amministrativa; il rapporto, controverso e ancora non del tutto chiaro, fra condizionalità della politica di coesione e riforme previste dai Piani di Riforma nazionali in attuazione della Strategia EU 2020 e il rischio di

⁷Cfr. *Report from Commission on the work of the Conditionality task force*, Maggio 2011

confusione e incertezza, anche sul piano finanziario; le modalità di condivisione del processo e delle responsabilità di valutazione; l'interpretazione corretta e funzionale dei criteri di proporzionalità, integrazione delle politiche, causalità; il sistema di incentivi / penalità da collegare necessariamente al meccanismo volto a consentire il conseguimento di condizioni adeguate all'efficienza dei programmi e all'efficacia degli investimenti della politica regionale.

Il quadro rimane quindi ancora incerto: il confronto prosegue e si farà più serrato nei prossimi mesi. La rilevanza dell'innovazione che potrebbe essere introdotta nel processo di programmazione della politica di coesione europea è tale da rendere non solo prevedibili ma anche piuttosto rilevanti le resistenze che si manifesteranno.

Ne derivano due considerazioni importanti.

La prima riguarda l'esigenza di moltiplicare gli sforzi, a tutti i livelli, perché la posizione italiana sia adeguatamente sostenuta e si affermi il più possibile nel dibattito in corso. A questo proposito è importante sottolineare come l'obiettivo di conseguire l'affermazione di un approccio avanzato e rigoroso in tema di condizionalità a livello europeo non sia solo legato al pur importante contributo che da questo può derivare al miglioramento delle politiche attuate in Italia, ovvero al nostro ruolo di beneficiari della politica di coesione. Come contributore netto al bilancio comunitario il nostro Paese è infatti portatore di un interesse specifico al migliore e più efficace utilizzo delle risorse comunitarie destinate alla politica di coesione in tutto il territorio dell'Unione. E l'approccio delle condizionalità costituisce anche una modalità per garantire di più tale interesse.

La seconda considerazione rimanda, quali che siano gli esiti finali del negoziato e le modalità attraverso le quali l'approccio delle condizionalità sarà definito nei futuri Regolamenti, alla solidità della posizione italiana e alla opportunità/necessità di sua applicazione per migliorare – comunque - le capacità del nostro Paese di attuare una politica di coesione più selettiva e concentrata su obiettivi per i quali sussistono effettive condizioni di efficacia.

Si è cominciato a lavorare in tal senso già nel corso del 2010. Nulla vieta (appare anzi opportuno) accelerare comunque a livello nazionale nei prossimi mesi l'analisi delle condizioni che minano l'efficacia delle nostre politiche e l'assunzione di impegni tassativi, ai diversi livelli istituzionali del nostro sistema, per porvi rimedio in modo strutturale.

V.4 *Condizionalità e misure per migliorare l'orientamento ai risultati e l'efficacia della politica di coesione adottate a livello nazionale*

Nel corso del 2010 passi avanti significativi a livello nazionale nel porre la questione dei fattori che possono aumentare l'efficacia delle politiche sono stati impostati e avviati nell'ambito del processo di riprogrammazione e verifica attivato

per migliorare il livello di attuazione e l'efficacia dei programmi e degli interventi in corso di realizzazione nell'attuale ciclo di politica regionale 2007-2013 (cfr. par.IV.2).

Il tema delle condizionalità è previsto e lanciato nel Piano Nazionale per il Sud in coerenza con il dibattito in corso a livello europeo e ⁸ poi declinato, parzialmente in quanto con riferimento alla programmazione in corso, nei provvedimenti ad esso collegati⁹.

Nel quadro degli obiettivi alla base del processo di riprogrammazione avviato a livello nazionale - rafforzamento delle regole di responsabilizzazione, assunzione e rispetto degli impegni e sugli strumenti per assicurare i risultati, concentrazione delle risorse, qualità e accelerazione degli interventi - il Piano Nazionale per il Sud (e i provvedimenti ad esso collegati:

“... declina, già nell'immediato e come indirizzo da rendere operativo a partire dai prossimi mesi, i criteri(relativi) ai progressi che occorre promuovere e garantire (le priorità “orizzontali”: sicurezza e legalità; certezza delle regole; funzionamento della pubblica amministrazione; sistema finanziario per il territorio; semplificazione del sostegno al sistema imprenditoriale) per creare nel Mezzogiorno un ambiente favorevole e pre-condizioni adeguate al pieno dispiegamento delle sue potenzialità di sviluppo.

Perché tale strategia trovi immediata e effettiva realizzazione occorre tuttavia introdurre elementi di discontinuità rilevanti anche nelle specifiche modalità di attuazione dei programmi e delle linee di intervento in cui si sostanzia. Anche su questo aspetto alcune “idee chiave” del confronto in atto sul futuro della politica di coesione, gli elementi qualificanti della posizione italiana e le indicazioni del Piano nazionale per il Sud trovano punti di coerenza rilevanti. Soprattutto in ordine a

..... l'introduzione dell'analisi preventiva, ai fini della selezione degli investimenti da realizzare (per singole linee di intervento e per progetti strategici), della effettiva sussistenza di tutte le pre-condizioni - istituzionali, amministrative, regolatorie - necessarie per un'attuazione

⁸ “Piano Nazionale per il Sud”, approvato dal Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010 (http://www.affariregionali.it/smartFiles_Data/53e11f50-bfc8-4694-b067-7c41378e54e8_PNS_finale.pdf). In particolare: “Il Piano nazionale per il Sud tiene conto dell'avanzamento di tale confronto a livello europeo, disegna un percorso caratterizzato da elementi di innovazione e di cambiamento coerenti con la posizione espressa dall'Italia, sotto molti aspetti “anticipa”, a livello nazionale, alcuni degli elementi e “idee chiave” sui quali si sta concentrando il dibattito europeo e che costituiscono materia viva della consultazione in corso in Europa sulle indicazioni contenute nella Quinta Relazione sulla Coesione economica sociale e territoriale e sulla proposta di revisione del bilancio dell'Unione Europea” (cfr. par. IV.2.2).

⁹ Delibera CIPE n.1 dell'11 gennaio 2011 “Obiettivi, criteri e modalità per la programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate, selezione e attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013” e Decreto legislativo recante attuazione dell'art.16 della Legge 42/2009 (Legge delega sul federalismo fiscale) in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali

efficace e tempestiva degli interventi, in tal modo assicurando un impiego delle risorse ancorato alla valutazione e all'accertamento dell'effettività dei presupposti che devono rendere tale impiego concretamente in grado di conseguire i risultati attesi".

Nei provvedimenti attuativi del Piano nazionale per il Sud tale indirizzo è stato operativamente declinato con riguardo a tre aspetti rilevanti, ovvero:

- a. l'introduzione, nella normativa nazionale in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali definita in attuazione della riforma federalista, del principio delle condizionalità;
- b. l'individuazione e la previsione di specifici criteri da valutare ex ante (dunque come pre-requisiti) per gli interventi strategici attuati nell'ambito della politica regionale di coesione quali pre-condizioni per la decisione di finanziamento e di attuazione;
- c. la definizione di uno strumento specifico - il contratto istituzionale di sviluppo - per assicurare che gli impegni connessi all'attuazione dei programmi e degli interventi - compresi e in particolare quelli relativi alla sussistenza delle condizioni di efficacia - siano adempiuti secondo un sistema di responsabilità trasparente.

Quanto al primo aspetto il Decreto legislativo n.88/2011¹⁰, nel ridefinire il ciclo di programmazione e attuazione della politica regionale comunitaria (in coerenza con i relativi Regolamenti) e nazionale, assume fra i "principi e criteri" di riferimento (art.2) quello del "condizionamento dei finanziamenti a innovazioni istituzionali" e prevede più in particolare (art.5) che:

"Entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), tenendo conto degli indirizzi comunitari e degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma, su proposta del Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'Economia e Finanze e con la Conferenza unificata, sono definiti in un Documento di indirizzo strategico:

.....

I principi di condizionalità, ossia le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento, che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi".

L'approccio delle condizionalità e quindi di fatto già entrato a far parte del ciclo di programmazione della politica regionale di coesione del nostro Paese e

¹⁰ Decreto legislativo recante attuazione dell'art.16 della Legge 42/2009 e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali

caratterizzerà quindi le modalità con le quali tale politica sarà attuata nei prossimi anni.

Già nell'immediato - ovvero in questo ciclo di programmazione - sono stati resi operativi e vigenti specifici criteri quali pre-condizioni per la decisione di finanziamento e di attuazione degli interventi strategici infrastrutturali attuati nell'ambito della politica regionale di coesione.¹¹

Si tratta di criteri / precondizioni di carattere strettamente tecnico (fabbisogno e risultati attesi espressi in termini di indicatori caratterizzati da requisiti statisticamente affidabili, attuali e di prossimità dell'intervento; tempi di realizzazione definiti e specifici; previsione del metodo per la valutazione di efficacia), che attengono alla effettiva fattibilità dell'intervento (progettazione preliminare approvata e sostenibilità gestionale analiticamente dimostrata) e che si estendono però anche alla verifica della sussistenza di condizioni di carattere normativo-regolamentare (ovvero: "previsione e/o inclusione dei progetti negli strumenti regolamentari di pianificazione settoriale e territoriale, ove previsti da norme che regolano gli specifici settori").

Infine, venendo al terzo dei punti delineati in precedenza, per assicurare il soddisfacimento degli impegni connessi all'attuazione dei programmi e degli interventi - compresi e in particolare quelli relativi alla sussistenza delle condizioni di efficacia - il Piano Nazionale per il Sud e i provvedimenti ad esso collegati, prevede l'attivazione di uno strumento di attuazione specifico volto "a definire in modo chiaro e trasparente il quadro degli impegni e delle responsabilità delle amministrazioni e comunque dei soggetti istituzionali competenti e impegnati nell'attuazione delle priorità " in ordine in primo luogo alla sussistenza delle "pre-condizioni - istituzionali, amministrative, regolatorie - necessarie per un'attuazione efficace e tempestiva degli interventi".¹²

Anche il contratto istituzionale di sviluppo è stato reso immediatamente operativo nell'ambito del processo di riprogrammazione avviato nel 2010 per l'attuale ciclo di programmazione della politica regionale di coesione.

In particolare la delibera Cipe 1/2011¹³ istituisce il contratto e prevede che:

"Il contratto, atto idoneo a produrre effetti giuridici, definisce l'accordo delle parti e prevede l'individuazione puntuale e specifica degli interventi da realizzare, i fabbisogni a cui intende rispondere, gli elementi che ne assicurano la sostenibilità finanziaria, economica e gestionale; gli

¹¹ Delibera CIPE n.1 dell'11 gennaio 2011 "Obiettivi, criteri e modalità per la programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate, selezione e attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013", in particolare art.3. Nel Decreto legislativo recante attuazione dell'art.16 della Legge 42/2009 (Legge delega sul federalismo fiscale) in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, tali criteri/precondizioni sono di nuovo previsti all'art.5 e, di conseguenza, assurgono a previsione normativa nazionale.

¹² "Piano Nazionale per il Sud", approvato dal Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010, par.1, pag.2.

¹³ Delibera CIPE n.1 dell'11 gennaio 2011, art.5. Il contratto istituzionale è altresì previsto e quindi normato (art.6) dal più volte citato Decreto legislativo recante attuazione dell'art.16 della Legge 42/2009.

obiettivi di realizzazione (efficienza) e di produzione di effetti di sviluppo (efficacia), in termini dei menzionati indicatori di risultato; la definizione del cronoprogramma degli impegni e delle responsabilità dei contraenti e delle fasi di realizzazione; le eventuali condizionalità, comprese modifiche istituzionali alla cui realizzazione è subordinato il trasferimento dei fondi; l'eventuale sistema degli incentivi e delle penalità collegati al rispetto/inadempimento delle clausole; le modalità di monitoraggio e di valutazione degli impatti necessarie a garantire trasparenza e tempestività per le decisioni e la verifica degli effetti”.

Mentre a livello europeo prosegue il confronto sul futuro della politica di coesione, a livello nazionale, in coerenza con una posizione italiana nel dibattito in Europa fortemente orientata a sostenere l'approccio delle condizionalità, si è già proceduto a introdurre tale approccio come misura volta a migliorare già nell'attuale ciclo di programmazione l'orientamento ai risultati e quindi l'efficacia attesa dei programmi e degli interventi finanziati con risorse aggiuntive della politica regionale nazionale. E, al tempo stesso, si è dato a tale indirizzo - se correttamente attuato una vera e propria innovazione istituzionale - un carattere strutturale, prevedendolo come tratto qualificante della normativa nazionale che ha ridisegnato, nell'ambito della riforma in senso federalista dello Stato, il ciclo di programmazione delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

Tutto questo delinea un intervento complesso, articolato e coerente (in particolare nel rapporto fra orientamenti che si stanno formando a livello comunitario e indirizzi che si stanno già attuando a livello nazionale) la cui concreta attuazione (e i miglioramenti da questa attesi) implica uno sforzo adeguato all'insieme di innovazioni che tale approccio richiede al sistema istituzionale multilivello e alle strutture amministrative e tecniche impegnate nella programmazione e attuazione della politica regionale.

Si tratta quindi di procedere con la necessaria gradualità ma anche con rigore e perseveranza a trasformare tali indirizzi in pratica operativa nella programmazione e nell'attuazione degli interventi.

Per fare questo i passi da compiere sono in direzione di una piena ripresa della cooperazione istituzionale (e tecnica) che ha costituito da sempre uno dei tratti più avanzati e qualificanti della politica di coesione del nostro Paese; di una comprensione e condivisione effettiva delle implicazioni che dall'approccio delle condizionalità derivano per i diversi livelli di responsabilità istituzionale coinvolti; della predisposizione e dell'adeguamento delle competenze e degli strumenti necessari - anche in termini di misurazione e valutazione dei progressi da promuovere - perché tale approccio trovi al più presto concreta, effettiva ed estesa attuazione.

PAGINA BIANCA