



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING



Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE

Formez PA

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esper@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Francesco Gagliardi

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Febbraio 2017

Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE

I principi fondamentali alla base dei Fondi SIE

I regolamenti di attuazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) per il 2014-20 sono stati predisposti ispirandosi a quegli stessi principi fondamentali che ormai, da oltre un ventennio, ne animano la configurazione. Si tratta dei principi di **concentrazione, programmazione, partenariato e addizionalità**¹ che, sebbene con cambiamenti interpretativi importanti, con continuità caratterizzano l'attuazione dei Fondi strutturali dal 1993, cioè dall'anno in cui i Fondi hanno assunto le modalità attuative che ancora oggi conosciamo.

Il **principio di concentrazione** si declina relativamente a più dimensioni. Un prima dimensione è quella della *concentrazione tematica* su obiettivi prioritari (nella programmazione 2014 - 2020 riguarda 11 obiettivi tematici). Esso inoltre è finalizzato anche ad assicurare una *concentrazione geografica* dei finanziamenti su quei territori dell'UE (regioni o aree) maggiormente in difficoltà (70% per il periodo 2014 - 2020). Un ulteriore ambito è quello della *concentrazione degli investimenti* finanziati dai Fondi SIE sulle priorità chiave per la crescita che nel caso dell'attuale periodo di programmazione, in coerenza con Europa 2020, sono: Ricerca e innovazione; Potenziamento della competitività delle PMI; Transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio; Promozione dell'inclusione sociale. Infine questo principio si declina anche in termini di *concentrazione della spesa*: comporta che all'inizio di ciascun periodo di programmazione ad ogni programma vengano assegnati i finanziamenti annuali e che tali finanziamenti debbano essere utilizzati entro la fine del terzo anno successivo alla loro assegnazione (nota come regola N+3).

Il **principio della programmazione** implica l'elaborazione di programmi di intervento pluriennali che, in linea con gli obiettivi e le priorità dell'UE, sono predisposti sulla base di un processo decisionale condotto in partenariato.

Il **principio di partenariato** impegna ad operare secondo un modello di programmazione dei Fondi caratterizzato da una stretta cooperazione tra la Commissione e le autorità competenti degli SM per assicurare il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile in tutte le fasi della elaborazione dell'azione comunitaria. Questa collaborazione riguarda ogni fase del processo di programmazione: dall'elaborazione alla gestione e all'attuazione, fino al monitoraggio e alla valutazione.

¹ I principi suddetti sono stati introdotti con l'Atto unico Europeo nel 1986 e inseriti successivamente nel Trattato sull'UE del 1992.

Il **principio di addizionalità** assume che l'intervento comunitario debba essere complementare e non sostitutivo riguardo a quello nazionale e che, quindi, i Fondi SIE devono avere carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi.

La programmazione 2000-2006, ai principi suddetti se ne aggiunge un altro, quello della **condizionalità**. Un principio quest'ultimo che, nell'attuale programmazione, assume una caratteristica del tutto nuova introducendo una **verifica ex ante** della capacità degli Stati membri a disporre di un assetto normativo ed organizzativo adeguato a conseguire gli obiettivi assunti nei programmi operativi di attuazione dei Fondi SIE.

Il principio di condizionalità

Con l'adozione del principio di **condizionalità**, introdotto nell'attuale quadro regolamentare dei Fondi SIE, il trasferimento di competenza e di gestione ad uno Stato membro delle risorse messe a disposizione dal bilancio comunitario a valere sui Fondi SIE è condizionato, prima dell'avvio della programmazione, dalla presenza di alcuni specifici fattori normativi e strumentali in grado di consentire ai Fondi SIE di esplicare il massimo beneficio. In altri termini, la gestione dei Fondi SIE è concessa agli SM "a condizione" che essi garantiscano (*ex ante*), una serie di requisiti di partenza dell'assetto amministrativo e organizzativo. Essi inoltre devono confermare questa loro capacità gestionale anche in corso d'opera, dimostrando di raggiungere determinati obiettivi e risultati fissati ad inizio della programmazione (*condizionalità ex post*). La nozione del principio di condizionalità, nell'attuale programmazione, comporta la verifica di determinate garanzie sulle condizioni di partenza cui potere fare riferimento all'inizio della programmazione e il riscontro nella fase attuativa del raggiungimento degli obiettivi prefissati, includendo anche quelli relativi a specifiche condizioni di contesto di tipo macroeconomico. Con l'introduzione di questo sistema composto di condizionalità *ex ante* ed *ex post*, l'UE ha voluto definire un complesso di regole finalizzato a produrre un impiego più incisivo ed efficace dei Fondi SIE.

Le condizionalità ex ante

Le condizionalità *ex ante*, finalizzate a garantire un'efficace utilizzazione dei Fondi, sono di 2 tipi:

- **tematiche**, legate agli 11 obiettivi tematici;
- **generali**, suddivise in 7 aree di intervento.

L'allegato XI del Regolamento (UE) 1303/2013, descrive nella *Parte I*, le **condizionalità tematiche ex ante**; nella *Parte II*, le **condizionalità generali ex ante**.

Di seguito una sintesi delle **condizionalità tematiche ex ante**:

- **Obiettivo Tematico 1** *“Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione”* – **Condizionalità:** (a) Esistenza di una strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione; (b) Esistenza di un piano pluriennale per la programmazione di bilancio e la definizione delle priorità di investimento.
- **Obiettivo Tematico 2** *“Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché l'impiego e la qualità delle medesime”* – **Condizionalità:** (a) Esistenza di un quadro politico strategico dedicato alla crescita digitale, per stimolare servizi privati e pubblici accessibili; (b) Esistenza di piani nazionali o regionali per reti NGN che tengano conto delle azioni regionali al fine di raggiungere gli obiettivi dell'UE di accesso a Internet ad alta velocità.
- **Obiettivo Tematico 3** *“Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (...)”* – **Condizionalità:** (a) Realizzazione di azioni specifiche per sostenere la promozione dell'imprenditorialità tenendo conto dello Small Business Act (SBA).
- **Obiettivo Tematico 4** *“Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori”* – **Condizionalità:** (a) Realizzazione di azioni volte a promuovere il miglioramento efficace in termini di costi dell'efficienza negli usi finali dell'energia e investimenti efficaci in termini di costi nell'efficienza energetica in sede di costruzione o di ristrutturazione degli edifici; (b) Realizzazione di azioni volte a promuovere la cogenerazione di calore ed energia ad alto rendimento; (c) Realizzazione di azioni volte a promuovere la produzione e la distribuzione di fonti di energia rinnovabili.
- **Obiettivo Tematico 5** *“Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi”* – **Condizionalità:** (a) Esistenza di valutazioni nazionali o regionali dei rischi ai fini della gestione delle catastrofi, che tengono conto dell'adattamento al cambiamento climatico.
- **Obiettivo Tematico 6** *“Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse”* – **Condizionalità:** (a) Esistenza di una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per gli utilizzatori a usare le risorse idriche in modo efficiente; (b) Promozione di investimenti economicamente ed ecologicamente

sostenibili nel settore dei rifiuti, in particolare, attraverso la definizione di piani di gestione dei rifiuti conformi alla direttiva 2008/98/CE ai rifiuti e alla gerarchia dei rifiuti.

- **Obiettivo Tematico 7** *“Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”* – **Condizionalità:** (a) Esistenza di uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti conformemente all'assetto istituzionale degli Stati membri; (b) Esistenza, nell'ambito di uno o più piani o quadri generali dei trasporti, di una sezione specifica dedicata allo sviluppo delle ferrovie conformemente all'assetto istituzionale degli Stati membri; (c) L'esistenza all'interno uno o più piani o quadri generali dei trasporti di una sezione specifica sulla navigazione interna e sul trasporto marittimo, sui porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali (d) Esistenza di piani generali per investimenti nell'ambito delle infrastrutture di sistemi intelligenti per l'energia e di misure normative, che contribuiscono a migliorare l'efficienza energetica e la sicurezza dell'approvvigionamento.
- **Obiettivo Tematico 8** *“Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori”* – **Condizionalità:** (a) Definizione e attuazione di politiche attive per il mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (b) Esistenza di un quadro politico strategico per il sostegno alle nuove imprese; (c) Modernizzazione e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (d) Definizione di politiche per l'invecchiamento attivo alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (e) Esistenza di politiche mirate a favorire l'anticipazione e la gestione efficace del cambiamento e della ristrutturazione; (f) Esistenza di un quadro d'azione strategica per la promozione dell'occupazione giovanile, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani.
- **Obiettivo Tematico 9** *“Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni discriminazione”* – **Condizionalità:** (a) Esistenza e attuazione di un quadro politico strategico nazionale per la riduzione della povertà ai fini dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (b) Esistenza di un quadro politico strategico nazionale per l'inclusione dei Rom; (c) Esistenza di un quadro politico strategico nazionale o regionale per la sanità che garantisca la sostenibilità economica.
- **Obiettivo Tematico 10** *“Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente”* – **Condizionalità:**

(a) Abbandono scolastico: esistenza di un quadro politico strategico inteso a ridurre l'abbandono scolastico (ESL); (b) Esistenza di un quadro politico strategico nazionale o regionale per aumentare il numero di studenti che conseguono un diploma di istruzione terziaria e per innalzare la qualità e l'efficienza dell'istruzione terziaria; (c) Esistenza di un quadro politico strategico nazionale e/o regionale per l'apprendimento permanente; (d) Esistenza di un quadro politico strategico nazionale o regionale per innalzare la qualità e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione professionale.

- **Obiettivo Tematico 11** *“Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente”* – **Condizionalità:** (a) Esistenza di un quadro politico strategico inteso a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro, compresa una riforma dell'amministrazione pubblica.

Si riporta di seguito una sintesi delle **condizionalità generali ex ante**:

- **Area 1** *“Antidiscriminazione”* – **Condizionalità:** Esistenza della capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) nel campo dei Fondi SIE conformemente alla decisione 2010/48/EC del Consiglio.
- **Area 2** *“Parità di genere”* – **Condizionalità:** Esistenza della capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione del diritto e della politica dell'Unione in materia di parità di genere nel campo dei fondi SIE.
- **Area 3** *“Disabilità”* – **Condizionalità:** Esistenza della capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) nel campo dei fondi SIE conformemente alla decisione 2010/48/EC del Consiglio.
- **Area 4** *“Appalti Pubblici”* – **Condizionalità:** Esistenza di dispositivi che garantiscano l'applicazione efficace del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici nel campo dei fondi SIE.
- **Area 5** *“Aiuti di Stato”* – **Condizionalità:** Esistenza di dispositivi che garantiscano l'applicazione efficace del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato nel campo dei fondi SIE.
- **Area 6** *“Normativa ambientale connessa alla valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e alla valutazione ambientale strategica (VAS)”* – **Condizionalità:** Esistenza di dispositivi che garantiscano l'applicazione efficace della normativa dell'Unione in materia ambientale connessa alla VIA e alla VAS.

- **Area 7 “Sistemi statistici e indicatori di risultato” – Condizionalità:** Esistenza di una base statistica necessaria per effettuare valutazioni in merito all'efficacia e all'impatto dei programmi. Esistenza di un sistema di indicatori di risultato necessario per selezionare le azioni che contribuiscono più efficacemente al conseguimento dei risultati auspicati, per monitorare i progressi verso i risultati e per svolgere la valutazione d'impatto.

Gli Stati Membri accertano, conformemente ai rispettivi quadri istituzionali, nell'elaborazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi, che le condizionalità ex ante siano applicabili agli obiettivi specifici perseguiti nell'ambito delle priorità dei rispettivi programmi. Inoltre, per quelle non soddisfatte al momento della presentazione dell'Accordo di Partenariato, il Programma Operativo contiene una descrizione delle azioni da attuare e degli organismi responsabili e il calendario di attuazione. Il termine per l'adempimento da parte degli Stati membri a tali condizionalità era previsto al 31 dicembre 2016. Gli Stati membri riferiscono in merito al loro adempimento nella relazione annuale di attuazione nel 2017.

Il mancato rispetto delle condizionalità, la non applicazione delle azioni finalizzate al raggiungimento delle stesse e il non rispetto dei termini stabiliti possono determinare la sospensione dei pagamenti da parte della CE.

Condizionalità macroeconomiche

Le **condizionalità macroeconomiche**, previste nell'articolo 23 del Regolamento (UE) 1303/2013, hanno la finalità di garantire che l'efficacia dei finanziamenti non sia compromessa da politiche macroeconomiche inadeguate. Tali condizionalità, strettamente connesse alla finalità di migliorare l'efficacia e la performance, impongono un adeguamento delle politiche nazionali alla rinnovata *governance* economica europea, così come prevista dal nuovo Patto di stabilità e crescita, stabilendo un legame più stretto tra politica di coesione e *governance* economica dell'Unione. Tali condizionalità si traducono nel condizionare il versamento di finanziamenti europei ad uno Stato membro (a titolo di politica di coesione e della Politica agricola comune) al rispetto dei criteri del Patto di stabilità e crescita da parte dello Stato in questione. Se uno SM non rispetta le raccomandazioni europee sulla *governance* economica, la Commissione può richiedere una modifica dell'Accordo di partenariato e può sospendere i pagamenti della politica di coesione qualora lo Stato membro non modifichi adeguatamente l'Accordo secondo quanto prescritto dalla Commissione in coerenza con le raccomandazioni del Consiglio.

Condizionalità ex post

Con gli art. 20, 21 e 22 del Regolamento (UE) 1303/2013, si introducono le condizionalità **ex post** che, a seconda delle performance dimostrate nel raggiungimento o meno dei target prestabiliti, consentono l'attribuzione di una premialità (nota come **riserva di performance**) ovvero, eventualmente, alla sospensione dei fondi assegnati. Tali condizionalità basate su una valutazione finalizzata a misurare la capacità dei programmi di generare effetti coerenti con gli obiettivi, sulla base di idonei indicatori, pongono quindi l'accento sul raggiungimento di alcuni risultati collegati agli obiettivi del programma (*milestone*). Quindi, a differenza delle altre due caratteristiche applicative del principio di condizionalità (condizionalità ex ante e macroeconomiche), la cui peculiarità prevalente è quella della penalizzazione, la riserva di performance si fonda sul presupposto di "premiare" chi dimostra di aver ottenuto dei buoni risultati, ma anche di "sanzionare", con la sospensione dei pagamenti, quegli SM che non raggiungono i risultati previsti.