

La politica regionale europea: lo sguardo dell'amministrazione centrale*

Intervista a Sabina De Luca - Direttore generale per la Politica regionale unitaria
comunitaria, Ministero dello sviluppo economico

di Gian Paolo Manzella
giovedì 10 giugno 2010

GIAN PAOLO MANZELLA. *Dott.ssa de Luca, dal 2006 Lei è il dirigente responsabile delle attività connesse con i fondi strutturali, e, in questa veste, uno degli attori privilegiati del processo di distribuzione delle risorse comunitarie in Italia. Prima di affrontare temi legati alla sua attività professionale mi interessa conoscere il suo itinerario. Quali sono state le sue attività professionali precedenti? Come è arrivata alla politica di coesione?*

SABINA DE LUCA. Non vorrei deluderla ma non c'è molta varietà perché, per molti versi, tutta la mia vita professionale è stata all'insegna dei fondi strutturali.

Mi sono, infatti, laureata a Roma, all'Università La Sapienza, Facoltà di Scienze politiche, con una tesi sulla politica regionale europea. Una volta laureata sono andata a lavorare in un istituto specializzato su temi di sviluppo territoriale dove mi sono occupata di programmazione, con un ruolo che era, in una prima fase, di ricercatrice.

Ad un certo punto si è affiancata a questo primo impegno una seconda attività, che ora definiremmo di "assistenza tecnica", nei confronti delle regioni che cominciavano a lavorare su questa politica in Italia. Successivamente, nel 1984, sono entrata al Ministero del Tesoro, presso la Ragioneria generale, e per alcuni anni non mi sono più occupata di questi temi in via professionale. Per poco. Cessato l'intervento straordinario, infatti, si creò presso il Ministero del Bilancio l'Osservatorio delle politiche regionali, guidato da Maria Teresa Salvemini, e io lavorai in quell'ufficio.

L'Osservatorio subì una serie di trasformazioni amministrative: in una prima fase divenne la "Cabina di Regia", guidata da Gabriella Palocci; successivamente, la Cabina è confluita nella Direzione dei Fondi strutturali.

Io ho proseguito la mia carriera all'interno sino a diventare, nel 2002, Direttore generale con funzioni di Consigliere ministeriale e poi, a partire dal 2006, Direttore generale della Direzione denominata Politica regionale comunitaria, che svolge funzioni di indirizzo e coordinamento della politica di coesione comunitaria e dei suoi programmi di intervento.

G.P.M. *Muoviamo ora ai temi del nostro incontro. La distribuzione dei fondi strutturali nel nostro Paese è stata sempre oggetto di "voci" ricorrenti: da quelle che dicono che "i fondi si sprecano e li dobbiamo restituire a Bruxelles" a quelle che sostengono che "sono spesi male e senza qualità" sino alle indicazioni secondo cui essi costituirebbero "un tesoro sul quale le mafie mettono le mani". Quale è la sua opinione su queste tre ricostruzioni?*

* L'intervista si è tenuta nell'aprile 2010, ed è in corso di pubblicazione su la "Rivista Giuridica del Mezzogiorno".

S.D.L. So bene che sono, come lei dice, “voci ricorrenti”. Ma, so altrettanto bene, che non sono vere. Veniamo alla prima di quelle che lei ha indicato, quella secondo cui “sprechiamo” i fondi.

Sul punto i dati relativi al periodo di programmazione 2000-2006 ci dicono che abbiamo restituito a Bruxelles, attorno ai 106 milioni di Euro. Una cifra rilevante, non c'è dubbio, ma che corrisponde allo 0.33% dei fondi attribuiti all'Italia. Siamo, cioè, all'interno della c.d. “perdita fisiologica”. Non solo. Voglio sottolineare come siamo tra gli Stati più virtuosi nella graduatoria dell'UE 15, dove ci collochiamo ai primi posti. Prima, per farle capire, di Stati quali Regno Unito, Germania e Francia.

Il tema non è, dunque, quello della restituzione dei fondi a Bruxelles. Ed anche le prime risultanze del nuovo periodo - in cui abbiamo avuto una prima scadenza, il 31 dicembre 2009, nella quale abbiamo dovuto registrare una interruzione del trend positivo per una perdita rilevante, sebbene circoscritta al solo POR FSE Sicilia, pari a 55 milioni di euro - trovano le proprie ragioni in situazioni che in parte ci accomunano agli altri Stati membri.

G.P.M. Quali sono, queste “ragioni comuni”?

S.D.L. In primo luogo ha indubbiamente contato il fatto che la programmazione è partita in ritardo: qui in Italia come in tutti i Paesi dell'Unione, in alcuni dei quali si sono avute perdite di fondi anche maggiori di quella italiana. Ed è per questo, anche per questo, che si spiega la decisione della Commissione di adottare, sotto la spinta della crisi, misure di semplificazione dei regolamenti tese a velocizzare gli aspetti di natura gestionale. Una delle cause del ritardo era, infatti, dovuta ad una sovrapposizione di norme e procedure che hanno di fatto ingessato l'avvio dei programmi.

A questo primo aspetto c'è da aggiungere la proroga della programmazione 2000-2006 sino al 30 giugno 2009: una misura decisa dalla Commissione europea per tutti gli Stati membri al fine di tenere conto dell'impatto della crisi economica sui programmi. La misura ha indubbiamente avuto un impatto sulla capacità operativa delle strutture che ha condotto ad un allentamento dell'attenzione sui programmi del nuovo ciclo. E' indubbio, infatti, che la proroga ha fatto sì che l'attenzione rimanesse focalizzata sul vecchio e non si orientasse sul nuovo.

Su questo scenario si sono poi innestate le tradizionali ragioni dei ritardi delle amministrazioni italiane: quelle legate alla lentezza nella definizione dell'indirizzo e nell'adozione di scelte concrete, quelle relative alle misure organizzative ed alla progettazione. Senza trascurare, infine, le implicazioni legate alla modifica degli assetti governativi a seguito di elezioni. E' indubbio, infatti, che i *turnover* politici si riflettono in ritardi che pregiudicano impegni assunti con una programmazione che dovrebbe essere tendenzialmente *bipartisan*, almeno nelle sue scelte fondamentali.

G.P.M. E per quel che riguarda la qualità?

S.D.L. Guardi, anche su questo punto, il dibattito in Italia è spesso venato di pregiudizi. A me sembra che una delle posizioni più equilibrate sia quella recentemente espressa dal Governatore della Banca d'Italia secondo cui questa politica ha ottenuto “risultati scarsi”, segnalando tuttavia come l'efficacia delle politiche regionali sia fortemente condizionata dai contesti ambientali in cui esse operano, dalla capacità di funzionamento delle istituzioni ordinarie e dalle stesse politiche generali che, pur essendo rivolte a tutto il Paese, hanno rilevanti effetti territoriali.

D'altra parte la stessa valutazione *ex-post* condotta dalla Commissione europea sui programmi 2000-2006 mette in evidenza queste interrelazioni e, pur senza ricercare alibi o giustificazioni agli errori compiuti, ritengo che questi aspetti debbano essere attentamente considerati.

G.P.M. Politiche settoriali ed intervento regionale non si sono, dunque, parlati.

S.D.L. E' così. Ed in questo senso, quello che mi sembra importante fare emergere è la scarsa "addizionalità" delle risorse europee e, quindi, la loro conseguente minore effettività. Non si è stati capaci di far sì che i fondi comunitari si aggiungessero a quelli nazionali, mentre molto spesso si sono registrate sostituzioni. Non siamo riusciti, in altre parole, a superare il *trade-off* tra gli obiettivi di sviluppo e quelli di finanza pubblica.

Certo c'è stata anche dispersività dei progetti, è indubbio. Ma anche in questo caso bisogna guardare più a fondo per scoprire che ci sono un aspetto fisiologico ed uno patologico in questo fenomeno.

Per quel che concerne il primo dei due deve tenersi presente come alcuni elementi di dispersività siano insiti negli strumenti. E così, ad esempio, FEOGA e FSE sono - per loro natura, potrebbe dirsi - "dispersivi" in quanto strumenti che hanno tra i destinatari i singoli: siano imprese o privati. Sul punto va ricordato, quando si cita la numerosità dei progetti finanziati quale indicatore della dispersione, quanti di questi progetti siano riferibili agli aiuti alle imprese e/o alle persone: se guardiamo ai programmi Obiettivo 1 2000-2006 a fronte di un totale di progetti finanziati pari a circa 287 mila, ben 180 mila sono, appunto, aiuti. E questo nonostante il fatto che, almeno per quanto riguarda la componente dei cosiddetti aiuti "generalisti" alle imprese si sia cercato di plafonare il più possibile il ricorso a questi strumenti, in ragione della loro natura "compensativa" e dell'effetto "*dead weight*" ad essi associato.

Oltre a questo ci sono altri due elementi.

Il primo è la quantità di altri interventi per loro carattere diffusi sul territorio, come, ad esempio, quelli legati al miglioramento dei servizi pubblici.

Il secondo è di carattere più generale. L'obiettivo di concentrare i fondi sulle grandi opere - modalità con cui in molte realtà si è data visibilità agli interventi comunitari - è semplicemente impossibile in Italia in considerazione dei tempi di attuazione di questi interventi e della loro incompatibilità con le regole che disciplinano i fondi.

Inutile dire come tutti questi elementi non assolvano le diffuse responsabilità nell'operare "al ribasso" nell'attuazione di questi programmi: scegliendo la strada più facile e non quella più efficace e cercando di eludere le regole piuttosto che sforzarsi di assicurarne il rispetto.

G.P.M. E per quel che riguarda l'ultima delle "voci", quella relativa all'infiltrazione della malavita nella gestione dei fondi?

S.D.L. Sul punto penso bastino solo poche notazioni. Questi progetti hanno un surplus di controlli. A quelli stabiliti dal livello nazionale si affiancano, infatti, quelli previsti da quello comunitario. E quindi c'è già un doppio livello di verifica.

A questo aggiungerei la firma di specifici protocolli con la Guardia di finanza specificamente destinati al tema, che è stata una prassi molto frequente in realtà ambientali difficili. Certo, accanto a questo, ci sono valutazioni di contesto, troppo ovvie per essere qui ripercorse, che naturalmente incidono. Ma incidono, mi sembra chiaro, su queste politiche come su altre.

G.P.M. Negli anni in cui lei è stata al Ministero la politica per il Mezzogiorno, ed in particolare quella con ricorso ai fondi strutturali, ha conosciuto forti cambiamenti. Trasformazioni che hanno intersecato quelle interne all'ordinamento italiano, penso al federalismo o alla programmazione unitaria, e, d'altra parte, legate alle evoluzioni della stessa politica regionale europea. Quali sono state, secondo lei, le linee di cambiamento più caratterizzanti gli ultimi vent'anni?

S.D.L. Sul punto, considerata l'ampiezza del tema, si deve andare necessariamente per "pennellate".

La prima trasformazione importante è stata quella che ha configurato il passaggio da una politica per progetti ad una politica per programmi. E' una modifica cruciale - della quale si comincia, forse, a perdere un po' il senso - che ha segnato uno spartiacque tra la prima fase della politica regionale e quella che si è sviluppata negli anni novanta.

A questa prima linea di cambiamento si affianca quella rappresentata dall'attenzione prestata alla cultura della valutazione e del monitoraggio, che ha segnato gli anni novanta e che ha avuto riflessi molto importanti in termini amministrativi.

In tempi più recenti, ed è il terzo aspetto che vorrei sottolineare, è fortemente aumentata l'attenzione sul controllo dei fondi e del loro utilizzo formale: il c.d. *compliance check*. Un'involuzione, me lo permetta, più che un'evoluzione, per le modifiche che ha comportato nell'operato dei diversi attori. Essa infatti ha condotto a focalizzare l'attenzione sulle procedure e sugli aspetti formali, mettendo in secondo piano i contenuti e il merito delle politiche.

Ed è a questo cambiamento culturale che si lega il quarto aspetto, che attiene al cambiamento di ruolo dell'amministrazione comunitaria. Ricordo, in alcune delle fasi della mia carriera, di essermi confrontata con una Commissione portatrice di una visione strategica: oggi non è più così. Attenta alle tematiche del controllo finanziario, l'amministrazione europea ha perso la sua capacità di orientare le scelte degli Stati membri attorno a risultati concreti. E questo è un evidente svantaggio, perché alimenta una burocrazia "autoreferenziale" che rischia di smarrire l'oggetto della sua missione.

Da questo punto di vista io penso ci sia la necessità di una riforma radicale della politica perché si registra attualmente una limitatissima attenzione ai risultati ed al merito che sono, secondo me, i soli veri termini attorno ai quali può ricostruirsi una legittimità dell'intervento comunitario.

G.P.M. *E guardando alle trasformazioni interne, quali sono le più qualificanti?*

S.D.L. Certamente l'incontro più rilevante della politica di coesione è stato quello con il livello regionale, da cui è derivata un'accentuazione del tema territoriale. Questo, almeno, per quel che riguarda il nostro Paese perché in altre realtà - penso a quelle di Spagna o Portogallo, ad esempio - la focalizzazione è stata molto più sul co-finanziamento di politiche nazionali "di settore", anche in ragione della "uniformità territoriale" dell'arretratezza.

Forse sfugge a molti ma io penso che - da subito, direi - noi siamo stati molto più *place based* rispetto ad altre realtà, molto più attenti a quel che il livello locale aveva da dire. Sicuramente l'idea di una responsabilizzazione dei soggetti territoriali e quindi la necessità di non sostituirsi ad essi ma di cercare di mettere assieme la conoscenza e preferenze dei soggetti con le conoscenze più generali a disposizione di amministrazioni centrali (o di quelli che abbiamo chiamato "centri di competenza") è stata un elemento caratterizzante della nostra programmazione.

Il punto problematico è che a questa responsabilizzazione dei livelli territoriali si sarebbe dovuta accompagnare una capacità amministrativa e tecnica commisurate. Ora, su questo secondo aspetto i risultati ci dicono che la varianza dei contesti territoriali ha spesso fatto la differenza. C'è, dunque, una forza concettuale ed una debolezza attuativa, specialmente in alcune delle realtà amministrative.

Più in generale resta ancora oggi la difficoltà di ottenere una adeguata mobilitazione, anche politica, sugli obiettivi perseguiti da questi programmi che sono di medio-lungo periodo e non garantiscono quindi "ritorni" immediati per gli eletti.

G.P.M. *Quale, in questo contesto, la programmazione unitaria?*

S.D.L. E' certamente un altro aspetto qualificante dell'esperienza italiana.

Il coordinamento tra FAS e programmazione comunitaria in una politica tendenzialmente unitaria è stato avviato nel 2000-2006. Essa corrispondeva ad una esigenza fortemente condivisa dalle regioni. Avere due canali di finanziamento separati, metodi di programmazione e regole diverse determinava un rischio di 'spiazzamento' fra le due programmazioni e non consentiva di sviluppare integrazione e complementarietà.

Il nuovo metodo è stato definitivamente formalizzato nel periodo 2007-2013, con la predisposizione, unico esempio in Europa, di un Quadro Strategico Nazionale che programma e regola sia l'intervento comunitario, sia quello nazionale. Il tutto nell'ambito di una strategia unitaria, governata dagli stessi obiettivi e le stesse regole. Ed anche se oggi questo impianto non è ancora pienamente operativo a causa della manovra condotta sul FAS, c'è stato un ampio consenso sulla razionalità di questa impostazione unitaria.

G.P.M. *Ed un punto ulteriore qualificante l'esperienza del nostro Paese?*

S.D.L. Io penso si debba menzionare la scelta dell'Italia di riconoscere una premialità sugli obiettivi finali. Come lei sa l'esperienza della premialità è stata molto significativa per noi già nel ciclo di programmazione 2000-2006, quando a quella comunitaria abbiamo affiancato una riserva nazionale che premiava i c.d. "obiettivi intermedi di avanzamento istituzionale" in diversi ambiti di intervento.

Con il 2007-2013, unico Stato tra i 27, abbiamo pensato di continuare l'esperienza e legarla, con un cambio qualitativamente importante, ai risultati finali. Il tutto, si noti, in assenza di una premialità comunitaria: un cambiamento che si spiega perché il negoziato ha visto prevalere l'interesse degli Stati a tenersi le mani libere, al riparo da vincoli esterni ed ha quindi segnato la fine di questo meccanismo incentivante e perché c'è stata una valutazione sostanzialmente negativa delle tecniche con le quali è stata sviluppata la premialità comunitaria 2000-2006. E questo, sulla base della nostra esperienza, è male. I dati che emergono dalla "Relazione intermedia sugli obiettivi di servizio" segnalano l'esistenza di risultati già in questa prima fase, pur se differenziati tra i diversi indicatori e le diverse regioni.

Nonostante queste problematiche la scelta è stata quella di continuare e rafforzare questo meccanismo incentivante. Ed è una scelta corretta. Io penso si debba dare una valutazione estremamente positiva di questo strumento. Tanto più con i cambiamenti che sono stati innestati ed ai quali ho fatto riferimento.

Va anche considerato che il meccanismo degli obiettivi di servizio, oltre a sostenere il miglioramento dell'offerta di alcuni servizi essenziali, ha, di fatto, modificato il metodo di programmazione. C'è stato un cambiamento 'culturale'; è stato necessario fare una programmazione di secondo livello guidata dal *target*. Porsi domande precise: stabilito un determinato obiettivo, cosa debbo fare per raggiungerlo? Ed è con domande come questa che tutte le regioni e il Ministero dell'istruzione hanno dovuto predisporre specifici "Piani d'azione" sviluppati con una metodologia che assume il risultato atteso come criterio guida. Sulla base di questi *targets* si sono dovuti individuare concretamente tutti i passi necessari - non solo quelli finanziari, ma anche quelli organizzativi, istituzionali ed amministrativi - a raggiungere tali obiettivi per colmare la distanza dalla situazione di partenza.

G.P.M. *Attenzione regionale, programmazione unitaria, premialità: questi i perni della esperienza italiana che va sotto il nome di Nuova Programmazione". Quest'ultima, fortemente basata sul sistema 'multilivello', vede il livello statale 'stretto' tra quello comunitario e quello regionale. Ad esso spettano funzioni di controllo, di coordinamento, di promozione, mentre si è*

progressivamente svuotata quella di indirizzo e di spesa diretta. Come è stato vissuto dall'amministrazione questo cambiamento?

S.D.L. Guardi in un disegno imperniato sui tre aspetti che abbiamo posto in rilievo, il centro ha, secondo me, un ruolo cruciale.

E' solo l'amministrazione centrale che può garantire la tenuta del sistema, la coerenza dell'impianto complessivo, senza contare, poi, gli elementi di conoscenza che il centro può apportare e che non sono disponibili nei singoli contesti locali.

Se è questo il nuovo ruolo dell'amministrazione centrale, non posso negarle che, dal punto di vista della psicologia istituzionale, è stato vissuto male, con più di una resistenza. A me sembra ci sia - spesso, se non molto spesso - un retropensiero che ritorna, che è quello della gestione diretta e che osta ad una configurazione dell'azione dell'amministrazione centrale in termini di indirizzo, orientamento e supporto. Con il risultato di un percorso che ha ancora diverse tonalità e si presenta, per molti versi, ancora incompiuto.

G.P.M. E come vede, in prospettiva, il ruolo dell'amministrazione nazionale? Si assisterà ad un suo rafforzamento o all'approfondirsi del dualismo Commissione-Regioni?

S.D.L. Secondo me c'è uno straordinario spazio per l'amministrazione centrale. Ma essa deve essere capace di coglierlo partendo proprio dalle debolezze emerse nella fase più recente. E su questo a me sembra interessante sottolineare un fatto. All'attenzione che si è registrata sulle dotazioni e la performance delle amministrazioni regionali non ha corrisposto analoga attenzione sul livello dell'amministrazione centrale.

C'è, in questo, un problema che è innanzitutto di risorse, ma anche un deficit di programmazione e, spesso, di "visione". Voglio dire che gli strumenti di piano settoriali tendono a scontare ritardi: in molti settori manca, ad esempio, un quadro nazionale di riferimento degli ambiti di intervento sui quali è chiamata ad intervenire la politica regionale.

Ed anche il "Quadro strategico" soffre di manchevolezze. Esso ha cercato di fare da "ponte" tra livello regionale e nazionale, ma è un ponte che in molti casi non è stato pienamente funzionante. Il dialogo tra la politica di coesione e le politiche nazionali ordinarie non si è sviluppato in maniera efficace, con una limitata internalizzazione delle politiche di coesione nelle politiche nazionali.

G.P.M. Ci faccia un esempio.

S.D.L. Pensiamo alla partita dei servizi pubblici locali, un'area nella quale il QCS 2000-2006 aveva inserito molte condizionalità. L'esempio migliore è quello delle risorse idriche, in cui si è delineato un vero e proprio "percorso a tappe", subordinando l'accesso ai fondi al conseguimento di precisi obiettivi, cadenzati nel tempo. Ciò allo scopo di attuare la legge Galli nel Mezzogiorno e cercare di colmare il ritardo accumulato in questo settore. Ecco su questo punto non c'è stato adeguato riscontro da parte delle politiche nazionali: per quel che concerne il quadro regolatorio nazionale, ad esempio, ovvero in ordine ad interventi di contesto diretti a promuovere lo sviluppo di mercati concorrenziali creando condizioni di contesto favorevoli all'iniziativa dei privati e ad una gestione industriale del servizio idrico.

In senso analogo penso anche all'attività che abbiamo promosso - attraverso un intervento di assistenza tecnica - per accelerare il processo di recepimento delle direttive europee. Anche in questo caso sarebbe stata necessaria una maggiore capacità di intervento del centro.

E' qui un nodo dell'attuale sistema che va risolto. Penso ci debba essere da parte dell'amministrazione centrale una maggiore attenzione alle grandi potenzialità di intervento che

derivano da questo ruolo e alla necessità di internalizzare gli obiettivi della politica di coesione in tutta la loro azione.

G.P.M. Ed in questo senso come è cambiato il rapporto con il livello regionale?

S.D.L. Il rapporto si è indubbiamente articolato. La tendenza di lungo periodo è quella all'affrancamento del livello regionale da quello nazionale. Ed i segnali che possono cogliersi sono quelli di un certo sospetto nei confronti del governo centrale, di una insofferenza rispetto al ruolo di coordinamento da questi esercitato.

Una tendenza di lungo periodo che si è, tuttavia, acuita nel periodo più recente anche in conseguenza della vicenda legata al FAS. La riduzione del Fondo e la sua allocazione ad investimenti che non avevano contatti diretti con la politica di coesione ha determinato molte difficoltà nella interlocuzione politica e istituzionale fra centro e regioni.

G.P.M. Abbiamo visto il rapporto con le regioni e cambiamo ora di livello: come valuta il rapporto tra amministrazione nazionale e Commissione negli anni più recenti? Vede la prima come alleata delle regioni nei confronti del livello europeo o, al contrario, alleata europea nei confronti delle regioni.

S.D.L. Nel contesto di fluidità nei rapporti tra livello statale e regionale che ho delineato, mi sembra di poter dire ci sia stato un atteggiamento della Commissione che ha privilegiato la relazione diretta con le regioni, con una sorta di esaltazione del protagonismo del livello regionale in questa politica. Una impostazione che, almeno in alcuni casi, si è forse sviluppata in forme estreme, perché ha eliminato il ruolo del livello centrale. E - badi bene lo dico come osservatrice del sistema, spogliandomi, cioè, del mio ruolo di direttore del Ministero - non penso sia una scelta efficace.

C'è sempre bisogno di un ruolo dell'amministrazione centrale. Pensi solo alla fase negoziale, che non riguarda solo le risorse ma anche la definizione dei programmi e, durante l'attuazione, l'interpretazione e gestione delle regole.

Qui il centro ha un ruolo di garanzia della *par condicio* tra le diverse realtà regionali: sia per evitare disparità di trattamento, sia per evitare che scelte condotte con riferimento ad una regione si rivelino a discapito o dell'interesse nazionale o di quello di altre regioni.

C'è da dire, però, che in questo il ruolo del livello centrale risente anche di alcuni cambiamenti inseriti a livello comunitario.

G.P.M. Quali, ad esempio?

S.D.L. Penso, ad esempio, all'impostazione mono-fondo, che è stata sospinta dall'esigenza di semplificazione e che, invece, nei fatti si è rivelata cosa ben diversa.

Innanzitutto perché non è una semplificazione, per il fatto che essa ha condotto ad una duplicazione del numero dei programmi, senza alcuna motivazione riconducibile alla logica di un intervento che deve rispondere ad un impianto comune perché comune è l'obiettivo a cui sono finalizzati questi programmi. Ma, ed è forse l'aspetto più grave, perché accanto a questo è venuto meno un ruolo di coordinamento della DG Regio, che sino ad oggi garantiva che a livello comunitario ci fosse un luogo unitario di indirizzo. Una scelta che ha quindi finito con l'indebolire l'amministrazione comunitaria ed ha riportato ad un sistema "a canne d'organo", che ha di fatto reso pressoché impossibile l'integrazione degli interventi.

Ed è inutile dire che questa mancanza di integrazione si è progressivamente riverberata anche a livello nazionale, con una "verticalizzazione" dell'azione e l'indebolimento di quella visione 'orizzontale' che è un ingrediente essenziale per una politica di sviluppo efficace.

In senso analogo, anche la separazione dei fondi per lo sviluppo rurale ha favorito una ulteriore segmentazione settoriale che, secondo me, è del tutto in contraddizione con l'impostazione dei precedenti processi di riforma.

G.P.M. *Rimaniamo sui rapporti con il livello comunitario. Come, secondo lei, è cambiata la presenza italiana a Bruxelles? E quali sono le forme che esso assume?*

S.D.L. Guardi la presenza italiana a Bruxelles è oramai molto rilevante sui temi della coesione.

L'Italia è uno dei protagonisti del dibattito e non solo perché è un grande beneficiario della politica ma anche perché, sulla base della sua esperienza, ha la capacità di esercitare un certo peso dal punto di vista 'qualitativo': le nostre prese di posizione sono, insomma, molto considerate.

In alcuni casi - penso alla valutazione, all'addizionalità oppure alla premialità - l'Italia ha avuto un ruolo di vero e proprio *leader* della riflessione comunitaria. Ma anche nel disegno di integrazione delle diverse forme di finanziamento - quelle comunitarie, quelle regionali, quelle nazionali - il nostro Paese ha svolto un ruolo di apripista. Quanto alle modalità di questa interlocuzione sono le più diverse: formali e informali.

G.P.M. *Su questo tema gli scrittori di scienza politica parlano, molto spesso, di un processo di "Europeizzazione" indotto dalla politica di coesione. Quale è la sua valutazione sul punto?*

S.D.L. Guardi, io penso che questa sia una delle vere ricchezze della politica. Una ricchezza che, mi permetta di dirlo, non è stata ancora compiutamente colta.

Sicuramente, infatti, il contatto con il livello europeo ha portato ad una modernizzazione delle amministrazioni che si occupano di questa politica. Penso al metodo comunitario, innanzitutto, e quindi al ciclo composto da programmazione, valutazione e monitoraggio. E penso sia un peccato che poco si sia investito nel diffondere questa ricchezza amministrativa al di fuori del *domain* della politica regionale.

A questo primo aspetto affianco l'apertura internazionale, la possibilità di muoversi in scenari meno asfittici. La stessa possibilità che si apre per gli enti territoriali di agire in rete con amministrazioni locali di altri Stati membri è una ricchezza straordinaria per arricchire il proprio bagaglio amministrativo e guardare alle cose con occhi diversi.

Purtroppo, e torno al punto che ho sollevato in precedenza, questo arricchimento, soprattutto quello metodologico, non si è trasformato, se non in maniera residuale, in un qualcosa che ha toccato altri settori dell'amministrazione.

G.P.M. *Se, dunque, è considerata così importante questa 'fertilizzazione', in che modo il livello nazionale aiuta questa evoluzione?*

S.D.L. Il livello centrale aiuta questo processo innanzitutto con il suo ruolo di interfaccia dell'amministrazione comunitaria. E, quindi, con il suo sostenere innanzitutto il metodo. Siamo responsabili della sua diffusione e della sua applicazione. E' un'azione che si svolge nelle diverse fasi: dalla negoziazione dei programmi sino alla definizione delle regole di scelta dei progetti.

In altri casi l'amministrazione struttura veri e propri percorsi dedicati su temi di specifica rilevanza: penso alle azioni che abbiamo sviluppato sulle tematiche ambientali o, attualmente, sul tema della ricerca e dell'innovazione. Cerchiamo, insomma, di aiutare le regioni nella traduzione delle regole comunitarie e degli indirizzi in concrete scelte tecniche e amministrative.

G.P.M. *Questo riferimento al ruolo nazionale ci porta di nuovo al tema della valutazione - una delle attività maggiormente caratterizzanti il periodo più recente. Secondo le indicazioni della Commissione le politiche si valutano, dalla valutazione si estraggono punti di forza e di debolezza della loro concezione ed attuazione, su queste basi si modificano gli assetti. Come sta funzionando, a suo modo di vedere, questo raccordo?*

S.D.L. Quella della valutazione è indubbiamente un'innovazione importante sul piano tecnico e amministrativo che, a mio modo di vedere, non è stata ancora adeguatamente valorizzata. Non che non ci siano stati progressi rilevanti. Tutt'altro.

Possiamo dire che nella sua prima fase, collocabile attorno all'inizio degli anni novanta, essa è stata pionieristica, mentre ora è molto più strutturata. Anzi, senza tema di smentita può dirsi che quella regionale è, molto probabilmente, la politica europea più valutata.

Non solo: come accennavo prima è anche un'attività che ha avuto forti ricadute sul piano interno. Essa ha introdotto all'interno dell'amministrazione italiana la cultura della valutazione che sino ad allora era presente in forma episodica. Accanto a questo, e sotto la spinta europea, è stato fatto un importante investimento amministrativo sul punto.

G.P.M. *Quali ne sono stati i punti salienti?*

S.D.L. Con la legge n. 144/1999, c'è stato, in primo luogo, un contributo concettuale ed è stata condotta un'azione capillare sul piano organizzativo. La disciplina ha previsto la costituzione di nuclei di valutazione in ognuna delle amministrazioni responsabili della gestione dei programmi. Ed il risultato è stata la creazione di un "Sistema Nazionale di valutazione" composto da UVAL, ISFOL, INEA, a cui sono associati tutti i nuclei di valutazione collocati presso le amministrazioni nazionali, centrali e regionali.

A questa rete nazionale si affianca oramai quella comunitaria, che si configura come un gruppo della valutazione cui partecipano i rappresentanti dei sistemi nazionali. Un luogo in cui si discute di questioni specifiche, in generale di carattere metodologico: obiettivi, indicatori, metodi di valutazione.

Ulteriore aspetto rilevante è quello della comunicazione dei risultati della valutazione. Sul punto si deve sottolineare come quando la discussione sui risultati è stata aperta e trasparente questo ha rafforzato la coesione tra i diversi *stakeholders* dei singoli programmi. Coinvolti nella discussione, consapevoli dei fattori di insuccesso e di successo dei singoli programmi, essi hanno condiviso le "lezioni apprese" nelle diverse esperienze e questo ha aiutato a sviluppare le azioni necessarie per migliorare la *performance*.

Ne è uscita, per come la vedo io, un'amministrazione più forte, e più responsabilizzata. E questo perché, nella media europea, quella italiana è un'esperienza di punta, frutto degli investimenti condotti in passato e dell'attenzione prestata a questi aspetti. Questi, dunque, i punti di forza.

G.P.M. *E quelli di debolezza?*

S.D.L. Dal mio punto di osservazione non posso non notare come ci sia stata una sorta di riluttanza delle amministrazioni all'utilizzo di questo strumento. Non mi sembra sia stato ancora pienamente metabolizzato il fatto che la valutazione serve, innanzitutto, a migliorare le decisioni. E che se non c'è questo legame diretto con la qualità del *policy-making*, il tutto finisce con il risolversi in un mero esercizio tecnico-burocratico.

Sul punto la mia impressione è che da noi si sia fatto un notevole sforzo, innanzitutto in termini di capacità tecnica. E, tuttavia, i risultati sono molto differenziati. In alcune

amministrazioni il ciclo valutazione *ex ante*, *in itinere*, *ex post* influenza sulle decisioni ed è metabolizzato, in altre no.

G.P.M. *E cosa si dovrebbe fare per rafforzare?*

S.D.L. Io penso che su questo punto si debba investire. Spesso ho la sensazione che la nostra politica venga 'valutata' su piani esclusivamente finanziari. La domanda che ci si pone è, insomma. "Quanto si è speso". Molto poco ci si interroga sul "Come si è speso?".

Ed è invece questa la domanda da porsi, ed è la valutazione lo strumento corretto per darvi risposta.

In questo senso la valutazione è anche un supporto molto concreto alla definizione dei programmi, e al loro riorientamento in corso d'opera, quando necessario

Ci sono poi alcuni condizionamenti ulteriori: il primo è quello che deriva da un 'mercato' dei valutatori ristretto e che va invece allargato.

Andrebbe poi affrontato anche il tema degli incentivi necessari a garantire effettiva indipendenza dei valutatori, per evitare che essi siano, almeno in qualche occasione, 'direzionati' dalle autorità di gestione.

E, finalmente, occorre infine investire sulla comunicazione. Su questo punto il fatto che la stampa parli solo di dati finanziari e mai di risultati è significativo.

Questi, dunque, i punti da affrontare sul piano amministrativo. Punti importanti per la qualità dei programmi e per la loro esecuzione ma anche per la più generale legittimità della politica. E' solo se tutti questi elementi saranno al loro posto che noi potremmo avere una vera discussione politica sul punto.

G.P.M. *Torniamo ad un secondo tema che ha già velocemente affrontato in precedenza: quello del controllo. Le indicazioni della Corte dei Conti indicano che la spesa strutturale è tra quelle che presenta il più elevato tasso di irregolarità. Quale è il suo commento sul punto? Come valuta l'azione che la Commissione sta conducendo e quali sono le iniziative che a livello nazionale sono state adottate?*

S.D.L. Guardi questa è una delle questioni attualmente più dibattute. Il tutto muove dalla fissazione di una soglia di "errore tollerabile", oltrepassata la quale il programma diventa un "osservato speciale" e si attiva una filiera dei controlli ampia e spesso condotta da più soggetti anche contemporaneamente.

Ora, su questo punto, c'è un commento preliminare da fare che attiene alle specificità della politica di coesione, che è una delle politiche più complesse da attuare.

E questo, innanzitutto, per lo spettro di materie interessate dall'intervento regionale. In secondo luogo perché essa è multilivello. Sotto un ulteriore aspetto perché essa è decentrata.

Un primo risultato di questa 'atipicità' della politica è che l'ammontare di norme da rispettare è enorme e, conseguentemente, anche la possibilità di comportamenti non conformi. E già questo dovrebbe indurre ad utilizzare un metro diverso da quello applicato in altre situazioni per misurare il tasso di "errore tollerabile". Mi sembrerebbe più opportuno, insomma, arrivare a definire delle soglie 'variabili', che tengano conto del diverso grado di complessità delle differenti politiche comunitarie.

Ma è solo un primo profilo. Questa pressione spiega perché, come ho già sottolineato, l'attenzione delle amministrazioni pubbliche sia prevalentemente dedicata a questi aspetti con inevitabili implicazioni sul piano dei comportamenti e delle priorità.

E' un punto sul quale occorre una riflessione molto seria. E, voglio notarlo, per farlo la base giuridica è, oggi, più solida.

Il Trattato di Lisbona permette, infatti, maggiori spazi di sussidiarietà nell'attività di controllo. E' in particolare la nozione di responsabilità 'condivisa' tra Commissione e Stati

membri nell'esecuzione del bilancio comunitario, a poter aprire uno spazio per attribuire in esclusiva allo Stato membro il controllo sui singoli interventi. In questo disegno alla Commissione rimarrebbe l'azione di vigilanza sul sistema nel suo complesso e la possibilità di effettuare controlli sui singoli interventi in casi specifici. Penso che in questo assetto l'amministrazione comunitaria finirebbe con l'avere maggiori risorse da destinare a compiti di natura strategica. Ciò di cui, come ho già detto, il sistema della coesione ha bisogno.

G.P.M. Accanto a quello della valutazione, uno dei tratti specifici della politica è rappresentato dall'attenzione al dato partenariale. Le politiche si condividono, le parti sociali si consultano etc. Ma, al di là della ritualità, quali sono, secondo lei, i più importanti lasciti di questo istituto?

S.D.L. Sul partenariato la mia valutazione è articolata.

C'è stato, sicuramente, un suo contributo alla trasparenza della politica, alla sua legittimazione attraverso il coinvolgimento dei diversi attori. Non è il solo elemento positivo. Oltre a questo vi è, poi, il contributo alla acquisizione di informazioni rilevanti per orientare le scelte di intervento e alla definizione delle stesse scelte.

In via teorica il partenariato svolge, dunque, importanti funzioni. E, come tale, va sostenuto.

Poi si deve fare attenzione a quel che accade sul piano concreto.

E, sul punto, non può non notarsi come esso funzioni meglio in contesti nei quali era già radicata una cultura partenariale, di confronto con le parti; in quelle realtà in cui c'era già un'amministrazione capace di dialogare e parti economiche e sociali in grado di intervenire costruttivamente in questo confronto.

Se, dunque, in queste realtà il raccordo con le parti economiche e sociali è efficace ce ne sono altre in cui il confronto con le parti nasce con i programmi dei fondi strutturali. Ed in molti casi, quando i dati normativi non poggiavano su un substrato reale, il risultato è che alle volte c'è stata un'indubbia componente di ritualità e burocrazia.

G.P.M. E che tipo di interventi potrebbero farsi per evitarla?

S.D.L. Sul punto penso si debba investire per giungere ad una reciproca "educazione" delle amministrazioni e del partenariato.

Noi lo abbiamo fatto con un programma di assistenza tecnica. E se i risultati sono stati nel complesso buoni rimane il dato di fondo di un 'ritardo' culturale. Molto spesso i rappresentanti delle parti economiche e sociali hanno difficoltà a non cadere in rivendicazioni di carattere politico, "utilizzando" il programma nella più ampia dinamica del confronto politico in quella determinata regione.

D'altra parte molto spesso le amministrazioni percepiscono il dialogo con le parti sociali come un ulteriore onere. E questo diminuisce la qualità e la rilevanza del confronto.

Penso che sia un aspetto sul quale vale la pena di intervenire, ma ci deve essere un impegno su entrambi i lati; altrimenti si innesca un circolo vizioso. Quanto più il contributo del partenariato è deludente tanto meno le amministrazioni si convincono dell'utilità del confronto. E viceversa.

G.P.M. In un momento in cui le politiche europee, dopo la crisi greca, segnano l'affermarsi di meccanismi sanzionatori ed incentivanti, la politica di coesione ha al suo interno strumenti e meccanismi per raggiungere questi obiettivi. Come abbiamo già detto parlando dell'impatto della politica sul sistema italiano, il nostro Paese ha puntato molto sulla c.d. "premialità". Può darci la sua valutazione su questa esperienza e su quali correttivi bisognerebbe introdurre per renderla più efficace?

S.D.L. Io penso che quello che è successo all'istituto della 'premialità' - e, più precisamente, il suo progressivo indebolimento - sia un dato significativo delle tensioni dell'ultimo periodo, di quel "gioco al ribasso" sulla politica che va, secondo me, contrastato.

Ora è innegabile che questi strumenti incentivanti funzionino meglio dove ci sono contesti nazionali già maturi e dove c'è un terreno fertile, soprattutto per quanto riguarda l'integrazione con politiche e strumenti nazionali. Ma io ritengo che il loro raggio di azione debba essere esteso; penso ci si debba porre l'obiettivo di allargare l'utilizzo di questi strumenti. Certo per fare tutto questo ci vuole un'amministrazione comunitaria ben diversa. Molto più forte, molto più autorevole, molto più capace di questa attività di condizionalità.

G.P.M. L'attenzione della politica di coesione degli ultimi anni è stata orientata anche alla migliore attivazione di risorse private. Penso ai prestiti della Bei, penso alle iniziative che vanno sotto gli acronimi di Jessica, Jeremie, Jasmine etc., penso anche alle regole dettate in relazione ai progetti che si autofinanziano. Quale è la sua valutazione su questo sviluppo?

S.D.L. L'effetto leva di questi fondi è, indubbiamente, importante ai fini dell'attivazione delle risorse private.

Certo la valutazione sul contributo dei fondi allo sviluppo di partenariati non può non concepirsi all'interno del più generale quadro e delle difficoltà del *project* "all'italiana". E, quindi, essi scontano i balbettamenti e le difficoltà che inseguono, da anni oramai, l'effettività amministrativa di indicazioni politiche che muovono nel senso di un utilizzo di risorse private in regime di finanza di progetto.

Se è, dunque, questo il quadro complessivo all'interno del quale osservare la vicenda, quanto agli strumenti di cui lei fa menzione io penso siano importanti e stimolino il dibattito ed il maturare di una sensibilità amministrativa sul punto.

Poi, spostandoci su un piano operativo, la mia valutazione è la seguente.

La prima è che il risultato positivo finora conseguito da questi strumenti è legato al fatto che essi prevedono che la costituzione del fondo sia sufficiente a considerare queste spese come certificabili. Si tratta, come ovvio, di un incentivo rilevante, perché allevia la rendicontazione finanziaria, ma che introduce un elemento di distorsione delle preferenze da non sottovalutare.

La seconda è che la Bei, cui i regolamenti attribuiscono un ruolo attuativo essenziale, è una realtà lontana, la sede è a Lussemburgo e non sempre sembra essere l'istituzione più adatta ad interagire con i contesti locali. E' una distanza che pesa se si tiene conto del fatto che i fondi sono uno strumento di politiche che devono essere calibrate sui singoli contesti territoriali.

Questo mi lascia pensare che dobbiamo attendere la fine del periodo per capire se, nel merito, questi strumenti saranno stati effettivamente capaci di assicurare un valore aggiunto rispetto a più ordinarie modalità di intervento.

G.P.M. Quali sono le sue aspettative relativamente al periodo post 2014? Come valuta il dibattito attualmente in corso?

S.D.L. Guardi su questa riflessione, penso pesi un aspetto di contesto più generale, in cui rientrano anche le forme con le quali l'Europa uscirà dalla situazione attuale. Ciò detto sono convinta del fatto che la politica abbia bisogno di una riforma molto radicale. E sono altrettanto convinta che, per raggiungere tale obiettivo, occorra un ampio consenso.

Oggi ancora non possiamo dire che questo sia un convincimento diffuso. Di fronte al pericolo di cancellazione della politica - e la prima proposta della Commissione sul bilancio, che non è mai stata ufficialmente presentata, è un segnale di una certa rilevanza in questa direzione - ci potrebbe essere una reazione.

Quanto a noi come Italia ci troviamo in una posizione piuttosto delicata: siamo tra i principali contribuenti netti al bilancio e, d'altra parte, tra i principali beneficiari della politica. Proprio per questo per noi è fondamentale che questa politica funzioni meglio. Altrimenti possono venire meno le ragioni per finanziarla: anche da parte nostra.

G.P.M. *E, per chiudere, se dovesse immaginare una politica di coesione più incisiva dove interverrebbe?*

S.D.L. Guardi, io penso che noi dobbiamo, prima di tutto, elaborare scelte strategiche più leggibili e concrete, attraverso una modifica del metodo di programmazione.

Altrettanto importante è, poi, la creazione di un sistema di regole e di incentivi efficace, basato su concetti quali condizionalità, premialità, valutazione basata sui risultati. Occorre, insomma, legare in maniera visibile la politica ai suoi risultati.

Poi penso ci debba essere un luogo politico europeo di discussione. A me sembra assurdo che la politica regionale europea oggi abbia solo un Consiglio informale, una semplice riunione dei responsabili nazionali e non abbia, invece, una sede deliberativa ufficiale. E questo non solo e non tanto per un dato formale quanto per la caduta di attenzione che ne consegue. Considerata la sua rilevanza economica, penso che così come c'è un Consiglio Competitività, Ricerca, Energia, Trasporti e così via, debba esserci quello della politica regionale.

Altro punto è quello di un maggior ruolo del Parlamento europeo, che le nuove norme delineano e che, secondo me, potrebbe portare un contributo importante al miglioramento dell'efficacia di questa politica, elevando la qualità del confronto.

Penso, poi, che una scelta netta si debba fare sull'addizionalità. Sino ad oggi il *trade off* tra stabilità e sviluppo non è emerso con chiarezza, se non in pochi casi. Oggi è diventato un problema comune. E questo imporrà maggior trasparenza, ma soprattutto un metodo più "intelligente" di quello finora utilizzato per assicurare che gli impegni sottoscritti all'inizio del periodo siano credibili e sostenibili e vi sia una discussione aperta sulle scelte fondamentali da intraprendere e sulla possibilità di conciliare sviluppo e stabilità finanziaria.

Finalmente, ma lo abbiamo già detto, deve cambiare la Commissione: l'amministrazione comunitaria deve divenire un luogo in grado di esercitare una funzione strategica, di indirizzo, di conoscenza e competenza, autorevole nell'assumere decisioni e gestire le regole del gioco.

Solo così l'intervento regionale potrà riguadagnare quell'autorevolezza che, nell'Europa di oggi, sembra necessaria non solo alla politica di coesione ma all'intera costruzione europea.