



Progetto **ChORUS**

Competenze, **O**rganizzazione, **R**isorse **U**mane a **S**istema

PON Governance e Azioni di Sistema
(FSE) 2007-2013

Obiettivo 1 - Convergenza

Asse E “Capacità istituzionale”

Obiettivo specifico 5.1 – Accrescere l’innovazione, l’efficacia e la
trasparenza dell’azione pubblica

PROPOSTE ED ORIENTAMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE POST 2013:

lo stato del dibattito al 30 luglio 2011



Formez PA

Il presente rapporto è stato redatto su incarico del Formez, nel quadro del PROGETTO CHORUS coordinato dalla Dott.ssa Anna Gammaldi, da un gruppo di lavoro composto da:

Daniela Pieri, Francesco Gagliardi, Paolo Calbucci, Ornella Pagano e Tommaso Tenenbaum.

Si avverte che quanto è riportato di seguito è di responsabilità esclusiva degli autori e non rappresenta in alcun modo l'opinione del soggetto committente.

INDICE

CONSIDERAZIONI DI SINTESI	4
1. IL PROCESSO EUROPA 2020	14
1.1 LA STRATEGIA COMUNITARIA: DA LISBONA A EUROPA 2020	14
1.2 LA STRATEGIA NAZIONALE	18
1.2.1 IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA	19
1.2.2 ITALIA 2020: PROGRAMMA DI AZIONI PER L'INCLUSIONE DELLE DONNE NEL MERCATO DEL LAVORO.....	22
1.2.3 ITALIA 2020: PIANO DI AZIONE PER L'OCCUPABILITÀ DEI GIOVANI.....	23
1.3 LA STRATEGIA REGIONALE: ALCUNI ESEMPI	24
2. LE INDICAZIONI PER LA NUOVA POLITICA DI COESIONE POST 2013	30
2.1. L'AVVIO DEL DIBATTITO E CONSULTAZIONE SULLA PROPOSTA DI RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE.....	35
2.2 IL CONTRIBUTO ITALIANO AL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE	35
3. LE IPOTESI SU NUOVI OBIETTIVI E LE NUOVE POLICY DEL FONDO SOCIALE EUROPEO E DEGLI ALTRI FONDI POST 2013	38
3.1 LE PRIORITÀ 2014-2020 DEI FONDI STRUTTURALI.....	38
3.1 LE PROPOSTE DI AMBITI DI POLICY DEL FONDO SOCIALE EUROPEO.....	39
4. LE NUOVE PROPOSTE DI REGOLE DI GESTIONE FINANZIARIA E LE PROSPETTIVE DI BILANCIO 2014-2020.....	41
4.1 LA REVISIONE DEL BILANCIO COMUNITARIO.....	43
4.2 LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE DEL NUOVO BILANCIO PLURIENNALE 2014/2020.....	45
ALLEGATO I - ELENCO DEI PRINCIPALI DOCUMENTI DI RIFERIMENTO	52
ALLEGATO II -SCHEMA DI SINTESI DEI PRINCIPALI RIFERIMENTI RELATIVI AD EUROPA 2020 ED ALLE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE PER IL PERIODO 2014- 2020	53

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Il dibattito sulle prospettive della politica di coesione 2014-2020 si colloca in una condizione di contesto economico dell'Unione Europea (UE) particolarmente difficile, contrassegnata, con la parziale eccezione di alcuni stati membri, da una situazione in cui stenta a riattivarsi, a seguito della grave recessione del 2009, un effettivo e consolidato meccanismo di crescita. L'elemento economico caratterizzante che appare emergere in questa prima metà del 2011, è quello di un andamento complessivamente stagnante.

Anche quei paesi membri che avevano registrato nel corso del 2010 una ripresa svolgendo un ruolo di "locomotive" stanno dando infatti segnali di freno. Ciò è l'effetto della instabilità dell'euro nei confronti del dollaro, conseguente alla crisi del debito sovrano di alcuni paesi dell'Unione, tra cui l'Italia, e del ristagno nella domanda interna dei paesi più colpiti dalla crisi del 2009 e dalle sue conseguenze sul debito pubblico, che rischia di risultare, nel prossimo triennio, ancora più accentuato dagli effetti delle manovre di aggiustamento fiscale avviate per far fronte alla crisi debitoria. Una tendenza che, nel contribuire ad ampliare le differenze di sviluppo tra le diverse economie europee, rischia di alimentare preoccupanti egoismi nazionali e di indebolire il principio di "solidarietà" alla base delle politiche di coesione, così come trova espressione nell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione ove si afferma il suo impegno a "... sostenere uno sviluppo armonioso dell'insieme dei suoi Stati Membri" attraverso il perseguimento di "... una azione per il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale".

Un contesto connotato quindi da forti instabilità e prospettive recessive che, ben diverso da quello che aveva caratterizzato il negoziato entro cui era maturata l'attuale programmazione dei Fondi strutturali, rappresenta lo sfondo di riferimento da cui non si può prescindere quando si intende rappresentare lo stato del dibattito sulla coesione per il post 2013.

Un dibattito che trova il suo avvio nell'ultima metà del 2010 con la presentazione da parte della Commissione Europea nella "**V Relazione sulla Coesione economica, sociale e territoriale**" e che trova il suo quadro di riferimento strategico nella cosiddetta strategia "**Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva**".

Questo documento intende illustrare in maniera sintetica le linee fondamentali del quadro di riferimento e delle proposte al momento esistenti per la politica di coesione post 2013, e pone le basi di quelli che saranno gli orientamenti ed i contenuti dei documenti normativi e di regolazione degli strumenti della coesione, vale a dire i Fondi strutturali.

Con le indicazioni conclusive emerse dal "Forum sulla coesione", organizzato dalla Commissione Europea nel gennaio-febbraio 2011, e l'adozione della proposta ufficiale della Commissione sulle prospettive finanziarie per il bilancio UE per il 2014-2020, contenuta nella Comunicazione **A Budget for Europe 2020** pubblicata il 29 giugno 2011, si può affermare che si è di fatto aperto il confronto tra Organismi comunitari, in particolare la Commissione Europea e gli Stati Membri (SM) ¹, la cui formalizzazione in termini di negoziato avverrà

¹ Il dibattito sul futuro dei Fondi Strutturali è in corso ormai da quasi un anno in alcune sedi tecniche ristrette ed istituzionali quali:

a livello dell'Unione europea

- Comitato FSE (Europeo) a cui partecipano, per quanto riguarda l'Italia rappresentanti ed esperti del Ministero del Lavoro;
- Comitato Politiche di sviluppo;
- Parlamento europeo - Commissione speciale sulle sfide politiche e le risorse di bilancio per un'Unione europea sostenibile dopo il 2013 (SURE);

comunque solo a seguito della presentazione delle proposte di nuovi regolamenti per i Fondi strutturali prevista per l'autunno 2011.

Diversi sono gli elementi di novità che emergono dai documenti pubblicati sinora dalla Commissione. Un primo elemento distintivo è rappresentato dalle **risorse finanziarie** che ne dovrebbero assicurare l'attuazione. Stando alla Comunicazione sopra citata, per la prima volta da quando la politica di coesione è stata implementata le risorse che potrebbero risultare disponibili per questa politica non si incrementano in termini reali.

Esse risultano infatti sostanzialmente analoghe rispetto a quelle dell'attuale periodo di programmazione. In termini nominali² la quota prevista per le politiche di coesione per 2014-2020 è pari a € 376 mld, il che rappresenta un incremento nominale di poco più del 10% rispetto a quella del 2007-2013 (pari in termini assoluti a € 336.330 mld in prezzi 2005); se si tiene però in conto la crescita dei prezzi e il fatto che in questa cifra sono incluse anche le risorse destinate per un nuovo Fondo denominato “*Connecting Europe*” (40 mld di euro)³, allora i trasferimenti riservati ai Fondi strutturali non solo rimangono sostanzialmente immutati sotto il profilo nominale, ma vengono di fatto a decrementarsi in termini di potere d'acquisto, rispetto a quelli dell'attuale periodo⁴.

Un risultato da attribuire oltre che alle politiche per il contenimento della spesa dei Bilanci pubblici nazionali in atto nella maggioranza degli SM anche ad una spinta di “re nazionalizzazione” delle politiche di coesione esercitata da parte di alcuni dei maggiori contribuenti netti al Bilancio comunitario. Un atteggiamento quest'ultimo che non appare presente, come ormai tradizione solo nel Regno Unito, ma che trova proseliti crescenti nei paesi nordici ed anche nei Paesi fondatori l'Unione quali i Paesi Bassi, la Germania e la Francia.

Un secondo elemento caratterizzante gli orientamenti per il post 2013 è rappresentato da un possibile spostamento di baricentro nelle risorse dalle aree periferiche dell'est e del sud Europa verso quelle centrali, derivante, in particolare, dalla introduzione di una nuova categoria di

- Comitato delle Regioni – Commissione politica di coesione territoriale (COTER).
a livello di Stato membro Italia i principali soggetti che stanno seguendo attivamente questa materia sono:

- Comitato di partenariato allargato sul futuro della politica di coesione presso il Ministero dello Sviluppo Economico;
- Coordinamento tecnico della Commissione affari europei e internazionali della conferenza dei Presidenti delle regioni e delle Province Autonome.

² Si veda sotto Capitolo 1.B del Bilancio della Ce proposto per il 2014-2020.

³ Questo nuovo Fondo è finalizzato a sostenere l'impegno dell'Unione Europea a favore dello sviluppo delle infrastrutture di rete europee nell'area dei trasporti, dell'energia e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Si tratta di un Fondo, la cui creazione è stata molto supportata dal Presidente della Commissione europea, che dovrebbe consentire di realizzare grandi investimenti infrastrutturali di livello trans-europeo. Dotato di € 40 mld di euro, a cui si aggiungono 10 mld di euro del Fondo di Coesione, stando alla proposta della Commissione, verrà gestito direttamente dalla Commissione Europea, affidandone probabilmente il compito alla *Trans European Transport Network Executive Agency*. Nella finalità di incrementarne le risorse, questo Fondo dovrebbe operare nelle intenzioni della Ce, in stretta relazione e complementarietà con quanto realizzato in questo campo dalla Banca Europea per gli Investimenti e dovrebbe essere alimentato anche attraverso l'emissione di *EU project bond*.

⁴ Va comunque rimarcato che la proposta comunitaria deve essere discussa ed approvata dagli stati membri prima di essere ufficiale. Se si guarda alle esperienze passate, ed in particolare a quella dell'ultimo negoziato del 2006, allora è da attendersi una riduzione di diversi punti percentuali delle risorse che compongono il bilancio nel suo complesso. Come già ricordato, la proposta di bilancio della Commissione fu oggetto di un lungo negoziato, dominato dalle posizioni “rigoriste” di alcuni Stati membri, e si concluse con un notevole ridimensionamento rispetto alle proposte iniziali. La quota di contribuzione, infatti, venne abbassata fino al 1,0475% e tutti i capitoli vennero rivisti al ribasso con una riduzione complessiva di oltre il 15%, il che potrebbe avere effetto anche sulla quota riservata alla politica di coesione, riducendone l'ammontare rispetto a quello oggi proposto. Bisogna dire, a titolo di informazione, che il negoziato su questa proposta di Bilancio della Commissione non sembra partire sotto i migliori auspici, considerato che, ad esempio, la prima dichiarazione ufficiale rilasciata da uno SM è quella del Regno Unito che l'ha tacciata come “non ricevibile”. Una affermazione che va comunque letta in parallelo con l'altro negoziato in corso, riguardante la tematica delle risorse proprie, che nell'ipotesi della Commissione prevede una riduzione del cosiddetto “rimborso britannico”, che da oltre 20 anni ormai caratterizza l'impegno di questa nazione rispetto alle risorse dell'Unione.

regioni su cui si concentreranno le risorse comunitarie⁵. Denominate regioni in “transizione”⁶, stando alla proposta della Commissione, queste dovrebbero infatti essere rappresentate da quelle realtà territoriali che hanno un PIL compreso tra il 75% ed il 90% del PIL medio europeo⁷.

Si tratta di un orientamento redistributivo che trova origine oltre che nella necessità, non detta ma non per questo meno rilevante, di contrastare le crescenti pressioni alla re-nazionalizzazione (di cui si è accennato prima), nell’opportunità di rivedere alcuni meccanismi dell’attuale programmazione che appaiono non più praticabili in quanto non hanno prodotto i valori aggiunti attesi. Il riferimento è in particolare alle difficoltà emerse nel corso dell’attuale programmazione ad un pieno e soddisfacente assorbimento delle risorse comunitarie dei Fondi strutturali, in particolare da parte di SM e/o regioni dell’Obiettivo Convergenza⁸. L’andamento della spesa, a circa metà periodo di programmazione, con l’eccezione di poche realtà, registra ritardi significativi che ne mettono in discussione il pieno utilizzo nei tempi previsti dai regolamenti. Una difficoltà d’uso, che solleva un dubbio rispetto alla “sostenibilità” della politica di coesione, e che è probabilmente anche all’origine della proposta della CE di rivedere la cosiddetta regola del *capping*. Introdotta nell’attuale regolamento dei Fondi strutturali, in base a questa regola viene posto un plafond in misura del PIL al trasferimento dei fondi nei confronti delle aree eleggibili a valere sull’Obiettivo Convergenza (fissato in una percentuale compresa tra un massimo del 3,23-3,78 del PIL). A fronte della crescita del reddito superiore a quella media europea, registratasi nei paesi dell’est Europa a partire dal 2004 (crescita che in alcuni di essi, primo tra tutti la Polonia, è stata particolarmente consistente), l’applicazione meccanica del *capping* secondo le attuali percentuali porterebbe ad un incremento molto significativo delle risorse disponibili nei confronti dei territori di questi paesi. La conseguenza di ciò sarebbe, da un lato, di congelare risorse per effetto delle difficoltà di utilizzo da parte delle amministrazioni responsabili della loro gestione e dall’altro, dato l’immutato ammontare post 2013 di risorse disponibili per la coesione, di ridurre contestualmente i finanziamenti a favore degli altri territori dell’Unione. Per questo motivo la proposta della Commissione è di limitare per il prossimo settennio la disponibilità dei Fondi per le aree dell’Obiettivo Convergenza ad un valore massimo non superiore al 2,5% del loro PIL.

⁵ Va sottolineato come, nel caso delle quattro Regioni della Convergenza italiane, ciò non voglia necessariamente significare che vi sarà una diminuzione di risorse comunitarie. Se si tiene conto del fatto che negli ultimi anni gli indicatori di performance economica e sociali di questi territori sono peggiorati, e qualora fossero assunte a riferimento per la ripartizione delle risorse tra SM le variabili dell’attuale programmazione, probabilmente ci si manterrebbe su livelli di finanziamento non dissimile dagli attuali, se non addirittura maggiori qualora non venisse introdotto un indicatore di efficienza gestionale e realizzativa. Va invece considerato che la quota cofinanziamento nazionale rischia di essere ben minore dell’attuale, nella finalità di ottemperare al contenimento della spesa pubblica richiesto per il mantenimento degli impegni assunti nell’ambito del Patto per l’Euro, impegni che hanno trovato traduzione nel Programma di stabilità e convergenza e nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) per il 2011. Ne consegue quindi che l’ammontare complessivo di cui godrebbero comunque i singoli PO delle regioni Convergenza italiana, così come quelli degli altri Obiettivi, rischia di essere pertanto inferiore al livello della attuale programmazione.

⁶ Si tratta di una categoria di regioni alla cui introduzione ha spinto significativamente la Francia ed il Regno Unito (la posizione italiana non era favorevole all’introduzione di una categoria intermedia di regioni), anche in una logica di compensazione dei minori trasferimenti complessivi che queste due nazioni avrebbero dal bilancio comunitario a seguito della revisione della PAC (caso francese) e del venir meno, anche parziale, del cosiddetto rimborso britannico.

⁷ Al momento non sono state ancora rese note le stime EUROSTAT sui territori che saranno eleggibili a valer di questa nuova categoria di regioni: stando comunque ad alcune prime stime dovrebbero rientrare oltre 50 regione europee di cui 4 italiane; si tratta, oltre alle due regioni già in *phasing in* e *phasing out*, Basilicata e Sardegna, anche di Abruzzo e Molise. In termini di risorse disponibili è verosimile attendersi una diminuzione consistente rispetto a quelle di cui oggi usufruiscono la Basilicata e la Sardegna.

⁸ Va detto che difficoltà significative di assorbimento, come è stato evidenziato (Cfr. Marzinotto b. (2011) A European Fund for Economic Revival in Crisis Countries, Bruegel Policy Contribution, n. 2011/01) riguardano anche alcune realtà dell’Obiettivo competitività quali l’Olanda, la Danimarca e il Lussemburgo. Si tratta però di programmi di ammontare decisamente contenuto e quindi tali da non incidere sull’efficienza dei Fondi nel loro complesso.

Le **difficoltà di assorbimento delle risorse comunitarie** registrate in questa programmazione da parte di alcuni dei territori introduce, quale conseguenza, le questioni relative al valore aggiunto prodotto dai Fondi nei processi di crescita di questi territori.

L'attenzione verso il **valore aggiunto** generato dalla politica di coesione comunitaria costituisce un *leit motiv* ricorrente e centrale di tutti i documenti comunitari che stanno accompagnando le proposte per il post 2013. Viene cioè posto fortemente l'accento sul contributo che gli interventi attuati a valere della politica di coesione a partire dal 2013 dovranno dimostrare, misurato in funzione degli obiettivi della strategia complessiva dell'UE, così come oggi trovano sintesi in Europa 2020⁹. Una indicazione di priorità che si afferma nel rafforzamento del cosiddetto principio di **concentrazione tematica**. Già introdotto nell'attuale programmazione¹⁰, questo principio dovrebbe trovare traduzione, nella pratica attuativa del prossimo periodo di programmazione, nell'obbligo a sostenere attraverso i Fondi strutturali solo una lista molto limitata di ambiti tematici, proposti in base alla loro stretta correlazione con gli obiettivi di Europa 2020.

La Commissione propone di ridurre la lista delle categorie di spesa, attualmente molto ampia e che si articola in 85 voci, a un menu decisamente più ristretto che, in linea con gli obiettivi della strategia 2020, dovrebbe fare riferimento a non più di 14 temi d'intervento. In questo ambito i programmi dell'obiettivo Convergenza potranno includere, in coerenza con le loro necessità di sviluppo, tutti e 14 i temi - tra cui obbligatoriamente quello del rafforzamento e sviluppo della capacità istituzionale -, mentre per quelli delle regioni Competitività e transizione si avrà l'obbligo di concentrare l'azione solo su alcune delle tematiche previste in questa lista che, con l'eccezione del FSE, dovranno comunque includere il risparmio energetico, lo sviluppo delle energie rinnovabili, il supporto alla competitività ed innovazione delle PMI. Le modalità applicative proposte per questo principio comportano quindi quale conseguenza un approccio di programmazione largamente *top down*.

Si verrebbe così a passare quindi da una **sussidiarietà di diritto** a una **regolamentata** (CRPM, 2011¹¹) negoziata cioè per ogni ambito nazionale con la Commissione europea all'interno dei nuovi strumenti di *governance* proposti per la politica di coesione post 2013. Il modello di *governance multilivello* tipico dei Fondi strutturali si caratterizzerebbe per un ruolo maggiore rispetto all'attuale da parte della Commissione e delle Istituzioni europee, all'interno comunque

⁹ La strategia EU 2020, in sostanziale continuità con quella di Lisbona avviata con il Consiglio del marzo 2000, punta a creare più posti di lavoro e una migliore qualità della vita nei diversi territori dell'UE, e si sviluppa intorno a tre focus:

- una crescita intelligente attraverso lo sviluppo di una economia sulla conoscenza e innovazione,
- una crescita sostenibile dando impulso ad una economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva,
- una crescita inclusiva promuovendo una economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Gli obiettivi, misurabili e rilevanti, sui quali gli SM sono chiamati a confrontarsi sono i seguenti cinque:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti;
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

La strategia è stata approvata dal Consiglio Europeo il 17 giugno 2010, ed è stata dunque adottata dai capi di stato e di governo. Ogni SM è stato quindi invitato a definire propri target di riferimento, da raggiungere entro il 2020, e disegnare il quadro generale e specifico delle misure portanti per conseguirli anche con il contributo della politica di coesione.

¹⁰La concentrazione tematica è stata introdotta nel 2007 per rendere più stringente il rapporto tra programmazione dei fondi strutturali e strategia di Lisbona. Il sistema di destinazione specifica degli stanziamenti *earmarking* introduce un primo grado di concentrazione degli interventi finanziati dalla politica di coesione su una lista limitata di tematiche decise a livello europeo e in linea con Lisbona, definite categoria di spesa. In base a ciò, le regioni dell'obiettivo Convergenza devono concentrare almeno il 60% e quelle dell'obiettivo Competitività il 75% della loro dotazione finanziaria su una lista ridotta di categorie.

¹¹ Nota tecnica del Segretariato Generale del CRPM (Conference des Regions Peripheriques Maritimes d'Europe), La condizionalità all'interno della politica regionale è post 2013: le implicazioni per le Regioni, maggio 2011, Rennes.

di una politica europea di coesione che riconosca nell'ambito territoriale locale la dimensione più efficace entro cui collocare una strategia di crescita virtuosa e sostenibile (cfr. Rapporto Barca¹²).

Si tratta in pratica di un maggiore protagonismo della Commissione e dei territori, che dovrebbe trovare accoglienza nella programmazione dei Fondi in quello che viene definito **Contratto di partenariato sullo sviluppo e gli investimenti** (d'ora in poi Contratto). Nell'intenzione della Commissione dovrebbe aumentare, grazie all'introduzione di una serie di **condizioni**, la responsabilizzazione politica degli attori nazionali e regionali deputati alla messa in atto della politica di coesione. Questo Contratto tra Commissione e SM (e Regioni laddove previste) con valenza giuridicamente vincolante, viene infatti a rappresentare il documento entro cui vengono definiti gli obblighi tra i diversi attori istituzionali coinvolti, assicurando, rispetto all'attuale ciclo di programmazione, una maggiore complementarietà, coordinamento e coerenza sinergica tra i differenti Fondi (inclusi quelli relativi alla politica agricola). In esso inoltre, come anticipato, vengono allineati gli interventi dei Fondi strutturali così come trovano espressione nei Programmi operativi, con gli assi portanti la Strategia di EU 2020 in termini di obiettivi, target, priorità tematiche ed investimenti e la definizione di milestone da soddisfare nel corso del periodo di programmazione¹³. Nel Contratto vengono fissate a priori le condizioni - *ex ante* - in grado di assicurare le necessarie garanzie prima dell'erogazione dei fondi, ed - *in progress* - cioè legate al raggiungimento di risultati monitorabili della politica di coesione, così come questa si realizzerà nei Programmi operativi prevedendo, qualora venissero meno alcune delle condizioni previste, la sospensione o cancellazione delle risorse dei Fondi precedentemente attribuite.

Nella prossima programmazione, nelle intenzioni della Commissione, uno spazio decisamente maggiore rispetto al passato viene quindi assegnato al **principio della condizionalità**; un principio che sinora aveva trovato espressione applicativa soprattutto con l'introduzione, a partire dalla programmazione del 2000, della regola del disimpegno automatico N+2.

Nella proposta della CE, oltre al mantenimento di questa regola, il trasferimento di risorse ai titolari di Programmi a valere della politica di coesione, verrebbe regolata sulla base di diverse condizionalità¹⁴.

Quella *ex ante* potrebbe consistere nel subordinare l'erogazione dei Fondi, ad avvio del periodo di programmazione, alla accertata e verificata presenza di pre-condizioni relative ad es. al :

- recepimento della legislazione nazionale nei settori collegati alla politica di coesione;
- esistenza di quadri strategici nazionali e/o regionali di riferimento per ognuna delle potenziali linee di investimento dei Fondi (quali ad esempio innovazione, ricerca, lavoro, inclusione sociale ecc.);
- capacità degli organi istituzionali ed amministrativi preposti a livello nazionale o regionale a garantire una corretta ed efficiente gestione dei Fondi.

12 Fabrizio Barca, An Agenda for a reformed Cohesion Policy, a place-based approach to meeting european union challenges and expectation, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy, aprile 2009

13 L'identificazione di obiettivi e risultati, e quindi di milestone, comporta che nei Contratti devono essere presenti indicatori di risultato corrispondenti a ciascun obiettivo specifico. Tali indicatori, in base alla proposta della Commissione, dovrebbero essere elaborati ciascun SM o regione, e per ognuno di essi bisognerebbe quantificarne i valori in diversi punti temporali della programmazione, incluso quello finale che, per consentire di misurare i risultati in termini di effetti, potrà essere riferito al 2022.

¹⁴ Va specificato che su questo aspetto della condizionalità il parere degli SM è diversificato. In particolare l'Italia se da un lato ha dichiarato il proprio apprezzamento per l'orientamento di condizionalità in particolare a livello ex ante o comunque legate ai risultati, dall'altro si è espressa molto chiaramente contro qualsiasi ipotesi di condizionalità macroeconomiche legate al rafforzamento del Patto di stabilità.

In termini operativi, secondo l'impostazione proposta o desumibile, si potrebbe verificare che ogni SM dovrà dimostrare alla Commissione il soddisfacimento di ciascuna delle condizioni suddette, verosimilmente procedendo attraverso una analisi di tipo auto valutativo. I risultati di tale analisi, dovrebbero essere oggetto di verifica da parte dei servizi della Commissione e rappresenteranno uno dei documenti di riferimento della fase negoziale per la definizione dei Programmi operativi.

Una possibile conseguenza è che i titolari di Programma dovranno, qualora fosse necessario, impegnarsi ad assumere, secondo un cronoprogramma condiviso con la CE, i provvedimenti necessari alla rimozione di eventuali situazioni che a seguito dell'analisi valutativa dovessero emergere come problematiche. Fintanto permarranno queste criticità, la Commissione potrebbe definire di sospendere il trasferimento delle risorse assegnate.

L'altro principio di condizionalità proposto riferisce la fase attuativa dei Programmi operativi (**condizionalità di performance o ex post**). La caratteristica applicativa di questo principio consiste nel valorizzare il monitoraggio dell'avanzamento dei Programmi operativi rispetto al conseguimento degli obiettivi in essi fissati e, di conseguenza, con quelli della Strategia Europa 2020.

Una prima ricaduta applicativa di questo principio consiste nella proposta di introdurre una **riserva di premialità**, pari al 5% delle risorse previste per la coesione.

Nell'intenzione della Commissione, questa riserva dovrebbe rappresentare un incentivo per gli SM premiandone l'impegno a realizzare gli **obiettivi proposti da Europa 2020** attraverso la programmazione dei Fondi. La sua erogazione dovrebbe essere subordinata ai risultati della valutazione di metà percorso ed alla dimostrazione da parte delle amministrazioni titolari di Programma operativo di avere conseguito i risultati intermedi fissati nel Contratto.

Rispetto a quanto previsto ad esempio nella programmazione 2000-2006, dove già era presente uno strumento incentivante di questo tipo, questa riserva viene costituita a livello dell'UE nel suo complesso e gestita direttamente dalla Commissione europea. Si tratta comunque di un orientamento che in termini di implementazione operativa introduce non poche difficoltà e perplessità attuative legate al fatto che non si può prescindere dalla definizione, in ogni Contratto e Programma operativo, di obiettivi e quindi di indicatori di risultato misurabili con certezza grazie al fatto di utilizzare fonti dati non solo affidabili, ma anche sufficientemente oggettive e comparabili su una base che va oltre a quella dei confini nazionali.

Ma a parte la premialità, con l'eventuale introduzione di una condizionalità di performance, il *focus* attuativo dei Fondi potrebbe venire spostato dalle modalità amministrative di spesa a quelle delle realizzazioni e dei risultati che attraverso il loro impegno vengono conseguiti in coerenza con i *valori target* fissati, in fase di negoziato, nel Contratto e nei PO.

Stando alle indicazioni che stanno emergendo rispetto ai contenuti che probabilmente dovranno essere presenti nel Contratto¹⁵, si prevede l'inserimento di una sezione specifica in cui dovranno essere proposte le realizzazioni, i risultati attesi e i valori obiettivo attesi dei Programmi operativi. Sempre nel Contratto dovranno inoltre essere chiariti le relazioni tra i target indicati in questo documento e quelli del Piano Nazionale di Riforma, e se e come questi targets contribuiranno al conseguimento degli obiettivi fissati nella strategia di EU 2020.

¹⁵ Barca F e McCann P (2011) Outcome Indicators and Targets: toward a new system of Monitoring and Evaluation in Eu Cohesion Policy, June, Mimeo Bruxelles

Un orientamento che, trasversale per tutti i Fondi, nel caso del Fondo Sociale Europeo, per quelle che ne sono le caratteristiche, dovrebbe assumere caratteri prevalenti. Stando infatti alle discussioni sviluppate in seno al futuro di questo Fondo nel gruppo ad hoc del Comitato FSE e in quello del Gruppo di riflessione sul futuro della politica di coesione, la gestione dei Programmi operativi dovrebbe essere largamente fondata su trasferimenti di risorse ai titolari dei Programmi in base, quasi esclusivamente, ai risultati conseguiti e non più, come accade attualmente, ad elementi amministrativo contabili (rendicontazione della spesa certificata). Una proposta che si ispira all'esperienza acquisita dalla Banca Mondiale nella gestione dei suoi interventi con la sperimentazione di un modello di pianificazione operativa quali i *Joint Action Plan*.

È quindi evidente che il passaggio da un approccio finanziario basato sugli input e quindi sulla correttezza delle procedure adottate, ad uno orientato sui risultati ottenuti, se da un lato propone una semplificazione significativa, dall'altro introduce problematiche di implementazione complesse, che si confrontano tra l'altro con una cultura prevalente, non solo in molte dell'amministrazioni nazionali e regionali ma anche nella stessa Commissione europea, ancora lontana da una visione amministrativa per output e risultati.

Modalità attuative di un Joint Action Plan

La CE negozia con lo SM o Regione gli obiettivi da realizzare in un dato periodo di tempo e le strategie per il loro conseguimento definendo in questo ambito risultati intermedi, quantificazione degli obiettivi, milestone e tempi di raggiungimento. I risultati di questa negoziazione vengono riportati in uno specifico Piano di azione condiviso. Coerentemente con quanto definito in termini di output da conseguire nel Piano i trasferimenti dei Fondi avvengono esclusivamente sulla base dei risultati ottenuti. Questa tipologia di Piano potrebbe essere promossa su iniziativa dello SM o della CE in accordo con lo SM, e può essere attivata ad inizio di intervento di un PO, o in fase di implementazione dello stesso, e riferirsi solo ad una parte di esso (ad esempio su iniziative per contrastare e contenere la povertà). Le attività incluse nel Piano dovrebbero essere delle più varie e devono essere espresse in fase di sua messa a punto, anche per valutare la dimensione finanziaria del Piano stesso. Il Piano deve contenere inoltre i parametri che si intendono utilizzare per il pagamento su fasi forfetarie delle attività (tabelle di costi standard e somme forfetarie), che verranno approvate dalla Ce fornendo così la certezza legale nell'utilizzo di questi strumenti di semplificazione.

Fonte: *High level group reflecting on Future Cohesion Policy*, Meeting n.10., Venue : European Commission, Charlemagne (lord Jenkins room), 16 maggio 2011.

La **condizionalità** nella gestione dei Fondi, nel dibattito che ha preceduto la proposta della Commissione del 29 giugno 2011, assumeva anche altre due dimensioni possibili. La prima, denominata *condizionalità macroeconomica*, assumendo a riferimento quanto già previsto attualmente per il Fondo di coesione, consisteva nel legare l'erogazione dei trasferimenti dei Fondi al rispetto delle regole di convergenza economica e monetaria previsti nel Patto di stabilità e crescita. Ne sarebbe conseguito, ad esempio, che se uno SM non fosse rientrato nei parametri fissati nel suo programma di stabilità e convergenza, il trasferimento sarebbe stato interrotto fino a quando questa difformità non fosse stata superata.

L'altra dimensione proposta consisteva nel subordinare l'erogazione dei Fondi all'attuazione delle riforme strutturali che, nell'ambito della strategia 2020, ciascun SM indica nel suo Piano Nazionale di Riforma (PNR).

Si tratta comunque, in entrambi i casi, di modalità che nella fase informale di scambio di

opinioni tra Commissione e SM, hanno trovato una forte contrarietà nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, inclusa l'Italia.

Ciò in quanto, in particolare per quanto attiene alla condizionalità macroeconomica, si veniva da un lato ad introdurre due regimi diversi tra paesi dell'area Euro e non, e dall'altro a sanzionare, di fatto, il livello di amministrazione regionale per criticità gestionali che invece si riferiscono al livello centrale. Inoltre è fuori dubbio che l'adozione di entrambi questi criteri di condizionalità avrebbe penalizzato proprio quei paesi e quelle realtà regionali già in forti difficoltà finanziarie.

Ora, al di là del fatto che queste due ultime dimensioni del principio di condizionalità sembrerebbero derubricate dalla proposta ufficiale della Commissione per la politica di coesione post 2013, è indubbio che si tratta di questioni su cui forte potrebbe rimanere l'attenzione (ed il confronto) da parte degli SM nel negoziato ma anche degli organismi comunitari in fase di attuazione dei PO, in considerazione quanto meno del legame decisamente più stretto e funzionale che la prossima programmazione verosimilmente rivestirà nell'ambito della *governance* complessiva della strategia Europa 2020 e del rinnovato Patto di stabilità e crescita.

Il modello di *governance* proposto per la prossima programmazione, incentrato intorno al Contratto, e il significativo rafforzamento del principio di condizionalità, vengono ad assegnare alla **pratica valutativa** una funzione centrale nella pianificazione, gestione e controllo dei Programmi operativi, recuperandone un ruolo che nell'attuale programmazione è risultata in parte sacrificata a favore invece di una accresciuta attenzione verso le pratiche di auditing.

Il riconoscimento politico e sociale delle politiche di coesione nel prossimo periodo di intervento appaiono infatti largamente dipendere dai cambiamenti che attraverso di esse si riuscirà ad innescare, piuttosto che dalle modalità attraverso cui queste verranno implementate. Come è stato indicato (Barca 2009), la valutazione dovrebbe assumere una dimensione di vero e proprio “strumento distintivo della Politica di coesione, da mettere a punto di pari passo con la definizione degli interventi”, in modo migliorare la conoscenza del “che cosa queste politiche producono e per chi”. In altri termini ciò comporta la necessità, già in fase di programmazione, di avere chiara una teoria del cambiamento e cioè di come attivare i cambiamenti auspicati. Si tratta di definire, nell'ambito di ciascun PO, un modello in grado di descrivere e rappresentare i processi di causalità, non necessariamente diretti, tra interventi implementati e gli output e quindi di verificarne in progress il contributo concretamente prodotto. L'analisi valutativa dovrà dunque essere orientata, piuttosto che sugli aspetti operativi come è stato prevalente sinora, ad una analisi più focalizzata sugli effetti prodotti e sul contesto socio economico di riferimento.

Accentuata attenzione al valore aggiunto prodotto, maggiori condizionalità nel trasferimento dei Fondi agli SM e/o regioni, passaggio da una gestione basata sul controllo degli input ad una sugli output, introducono una esigenza rinnovata di intervento a favore del **“Rafforzamento della capacità istituzionale e dell'efficienza della pubblica amministrazione”**.

Una tema che, stando alle indicazioni comunitarie presentate nella sopra citata Comunicazione “Un Budget per Europa 2020”¹⁶, sarà presente nella nuova programmazione probabilmente in termini ancora più marcati dell'attuale, includendo anche i territori al di fuori della Convergenza (competitività e transizione) e potrà essere in talune realtà anche oggetto di esplicito richiamo all'interno del Contratto, in quanto condizione attraverso cui migliorare l'assorbimento dei Fondi messi a disposizione. D'altra parte vi è ormai una ampia letteratura¹⁷ che sembrerebbe

¹⁶ Cfr. COM (2011) 500 final del 29 Giugno 2011.

¹⁷ Cfr. Ederveen S., H.L.F. Groot, Nahuis R. (2006) “*Fertile Soil for Structural Funds? A Panel data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*”, Kylos, vol 59 (1), Blackwell publishing; Santos I. (2008) “*Is structural spending on solid foundations?*” Policy Brief, 02/2008 Bruegel; Vaga J, Lin't Veld (2010) “*The potential Impact*”

dimostrare come l'efficacia dei fondi si realizza solo all'interno di una adeguata cornice istituzionale in cui il fattore principale è rappresentato dalla qualità delle Istituzioni preposte alla gestione negli SM.

Una centralità quindi che riguarda i Fondi nel loro complesso, ma che nel caso del FSE assume maggiore rilevanza non solo, come si è detto, per la possibile adozione di modalità gestionali di output fondate sull'attuazione di piani di azioni congiunte (*joint actions plans*), ma anche per l'introduzione di nuovi ambiti d'intervento di questo Fondo così come sono stati proposti dalla Commissione. Il riferimento è in particolare all'inclusione sociale e lotta alla povertà.

A differenza degli altre due ambiti prioritari di impegno indicati dalla CE per il FSE post 2013, e cioè sostegno alla promozione dell'occupazione e investimenti in competenze, istruzione e lifelong learning, su cui si ha una pratica ormai consolidata di esperienze, la lotta alla povertà propone ambiti nuovi di intervento che vanno compresi e delineati in termini di obiettivi e contenuti, ammissibilità della spesa, modalità gestionali. Inoltre il campo di azione del FSE dovrebbe essere ampliato includendo tra i suoi obiettivi anche quello del sostegno alla transizione verso un'economia a basso carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse; nonché della promozione della ricerca e dell'innovazione, specialmente nell'area del sociale, ambiti quest'ultimi che pur presenti nell'attuale programmazione sono stati oggetto solo di timide sperimentazioni.

Un'ulteriore **area di innovazione del FSE** potrebbe riguardare quello di un suo crescente impegno in strumenti di ingegneria finanziaria. Un terreno di intervento su cui le uniche limitate sperimentazioni avviate in questa programmazione si registrano (dato al 31 dicembre 2010, FEI 2010) in Italia (nominativamente Lombardia, Sardegna, Sicilia) ma che, stando agli orientamenti della Commissione, è destinato a crescere di importanza. Grazie all'effetto leverage, che risulterebbe dal coinvolgimento da parte dei soggetti finanziari privati, si verrebbe infatti a compensare la minore disponibilità di risorse pubbliche del bilancio comunitario a favore dei Fondi strutturali. Inoltre il passaggio progressivo dal sussidio al credito comporta il maggiore coinvolgimento e responsabilità da parte dei destinatari degli interventi, il che ne dovrebbe migliorare i livelli di efficacia e gli effetti attesi. D'altra parte la messa in opera di un meccanismo di fondi *revolving* consente di assicurare continuità di finanziamento a prescindere dai ritardi di trasferimento da parte del bilancio comunitario, contendo così i rischi di stop and go. Infine, anche se non formalmente dichiarato, attraverso una maggiore presenza e coinvolgimento dei privati con risorse proprie nella politica di coesione, si ritiene che si possa migliorare anche la qualità e l'efficienza delle risorse pubbliche impegnate e ridurre così il bisogno e le intensità dei controlli in quanto i meccanismi che ne verrebbero a regolare l'allocazione dovrebbero risultare più efficienti rispetto a quelli tradizionali dei Fondi.

Come si vede si tratta di argomentazioni che trovano origine in considerazioni sia molto concrete, quali la "minore disponibilità di risorse comunitarie" sia anche in parte su modelli teorici non confermati come è il caso, ad esempio, dell'affermazione di presunta "superiorità del mercato nell'allocazione delle risorse dei Fondi strutturali rispetto a quanto ottenuto attraverso soggetti pubblici". Al di là di quelle che possono essere differenze di valore, va comunque osservato come con l'ampliamento del ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria potrebbe venire a profilarsi una prevalenza di approccio gestionale ai Fondi strutturali, il FSE in particolare, fondata su un modello di tipo finanziario privatistico le cui finalità non sempre necessariamente coincidono con quelle di coesione sociale ed economica propri della politica di coesione.

Volendo trarre una considerazione conclusiva, si ritiene che il messaggio che gli organismi comunitari intendono far passare per la prossima fase della politica di coesione è che la situazione economica e quella di bilancio dell'UE impongono una maggiore attenzione alla dimensione di efficienza e di efficacia nell'utilizzo degli strumenti attraverso cui questa politica si realizza, vale a dire i Fondi Strutturali. Un orientamento che si colloca all'interno delle nuove misure di governance economica che l'UE si è data con il nuovo Patto di stabilità e crescita e che, nel mettere in discussione una modalità di utilizzo dei Fondi in sostanziale continuità con il passato secondo un approccio di *business as usual*, appare imporre un cambio di registro finalizzato ad evitare un utilizzo poco produttivo delle risorse comunitarie messe a disposizione per la politica di coesione, dando conto con continuità dei risultati e dei valori aggiunti che da questa politica si riescono a trarre, venendo di fatto a spostare l'asse, grazie ad un ricorso di modalità gestionali e di controllo semplificate, dai processi nell'uso dei Fondi ai prodotti che questi sono in grado di generare.

In Alleato al presente documento si riporta uno schema di sintesi dei principali riferimenti relativi al dibattito ed alle proposte di riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020.

1. IL PROCESSO EUROPA 2020

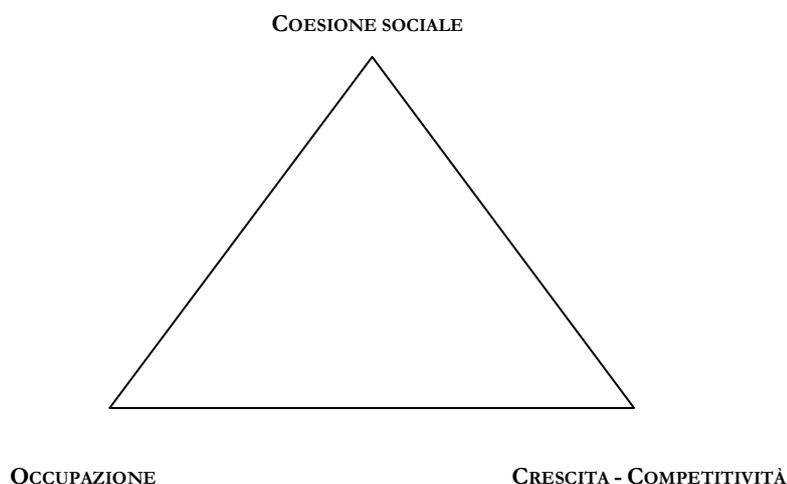
1.1 LA STRATEGIA COMUNITARIA: DA LISBONA A EUROPA 2020

All'inizio del nuovo secolo, constatata la crescente difficoltà dell'Europa di rimanere competitiva rispetto alle economie occidentali ed asiatiche più sviluppate oltre che ai nuovi paesi emergenti (più tardi denominati BRIC¹⁸), l'UE ha promosso una politica specifica per stimolare la crescita e l'occupazione, basata principalmente sulla c.d. Strategia di Lisbona, dalla località dove veniva sottoscritto l'accordo, approvato nel marzo del 2000 dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, che aveva l'obiettivo strategico di “*sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza*”

L'attuale ciclo di programmazione dei Fondi strutturali aveva a riferimento strategico la strategia di Lisbona, pertanto si prevedeva dovesse contribuire all'obiettivo di rendere l'UE la società più competitiva del mondo fondata sulla conoscenza, maggiori posti di lavoro di migliore qualità, una maggiore coesione sociale mediante politiche capaci di declinare le esigenze della concorrenza, occupazione e progresso sociale. Un obiettivo particolarmente ambizioso rappresentato quindi dall'impegno a:

- modernizzare il modello sociale europeo investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;
- sostenere il contesto economico per favorire ed accelerare la transizione ad una società ad alta intensità di conoscenza vista come motore fondamentale della crescita e competitività.

Il tutto in ambito macroeconomico e bilancio pubblico equilibrato. Si tratta quindi di una strategia che si fondava sull'azione congiunta finalizzata a conseguire i seguenti fattori:



Lo schema riportato, con il Consiglio di Goteborg del 2002 si arricchisce di un altro fattore obiettivo: quello della *sostenibilità ambientale*. In Lisbona, dove nella sua visione originaria (per comodità questa fase è stata chiamata Lisbona I) non vi è una gerarchia prioritaria tra queste quattro finalità di intervento obiettivi, si afferma una sostanziale complementarietà tra politiche economiche, sociali e del lavoro, e l'accento degli obiettivi viene messo sulla competitività.

L'elemento di novità apportato dalla strategia di Lisbona (che l'Europa cerca di riprendere nella nuova strategia Europa 2020), è stato quello di puntare, per un'economia come quella europea ancora basata su un peso rilevante del sistema manifatturiero, su quella che si ritiene essere l'unica possibilità di rimanere competitivi sui mercati (senza rinunciare ai livelli di welfare raggiunti ma rendendoli compatibili con il

¹⁸ Con tale acronimo si intendono i seguenti paesi: Brasile, Russia, India, Cina. Più recentemente è stata aggiunta una S (BRICS) facendo riferimento ad un quinto paese emergente (Sud Africa).

nuovo contesto socioeconomico della globalizzazione dei mercati e dell'invecchiamento della popolazione europea) ovvero concentrare per la prima volta la politica economica dell'UE sui temi della conoscenza (c.d. economia della conoscenza), nella consapevolezza che solo investendo nel "capitale sociale" fosse possibile recuperare competitività in un contesto di coesione sociale. In particolare, la strategia di Lisbona si proponeva di promuovere la crescita e l'occupazione attraverso i seguenti interventi:

- la promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità;
- una riforma del welfare che fosse più efficiente in termini finanziari e più efficaci in termini d'inclusione sociale;
- il miglioramento del capitale umano, anche attraverso la riqualificazione del lavoro;
- la realizzazione di uguali opportunità per il lavoro femminile;
- l'attuazione di diffuse liberalizzazioni dei mercati del lavoro e dei prodotti;
- la realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Conseguentemente sono state avviate in tutti i paesi dell'UE, peraltro con diversa intensità e adeguatezza, tutta una serie di riforme strutturali nel campo dell'occupazione, dell'innovazione, delle riforme economiche, della coesione sociale e dell'ambiente, attraverso azioni dirette a promuovere la ricerca scientifica, l'istruzione, la formazione professionale, l'accesso ad internet, la modernizzazione dei sistemi previdenziali, l'innalzamento del tasso di occupazione e la sostenibilità ambientale.

Nel 2005 tuttavia preso atto degli insufficienti risultati ottenuti e di come gli obiettivi fissati nel 2000 fossero ben lungi dall'essere stati raggiunti¹⁹, gli SM dell'UE hanno deciso di rilanciare la strategia di Lisbona (anche nota come Lisbona II), concentrando gli sforzi verso tutte quelle politiche economiche e finanziarie in grado di promuovere il raggiungimento dei **due principali obiettivi della crescita economica e dell'occupazione**²⁰.

La concentrazione degli sforzi verso questi due obiettivi si è resa necessaria per rendere le economie dei paesi dell'Unione più competitive (Regioni della Competitività) e consentire nello stesso tempo alle regioni meno prospere di allinearsi alle economie più forti (Regioni della Convergenza). A tal fine sono stati programmati maggiori investimenti nella ricerca, nell'istruzione, nel sistema dei trasporti, nelle fonti di energia rinnovabili e nel miglioramento dell'occupazione, sia in termini di crescita che di qualità (politiche attive e formazione).

Oltre alla rimodulazione degli obiettivi, con Lisbona II si semplificano le modalità di monitoraggio mantenendo comunque il metodo aperto di coordinamento basato su analisi comparative dei progressi nazionali verso obiettivi comuni europei e sull'apprendimento reciproco organizzato. Con Lisbona si fondono le linee guida europee per l'occupazione e i grandi orientamenti di politica economica (*Broad Economic Guidelines*) in un unico insieme di 24 linee guida integrate²¹ per crescita ed occupazione suddivisi in capitoli separati per le politiche macroeconomiche microeconomiche e l'occupazione (scompaiono i Piani nazionali di occupazione) e la relazione sugli andamenti viene presentata ogni tre anni nel Programma Nazionale di Riforma, mentre rimane la relazione annuale sullo stato di attuazione della strategia di Lisbona.

¹⁹ Rapporto Kock "Focusing on challenger"(2005)

²⁰ Per un ulteriore approfondimento sul varo della strategia di Lisbona, sul rilancio effettuato nel 2005 riguardante la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione, fino ad arrivare all'avvio della nuova strategia di Europa 2020 con le nuove priorità dello sviluppo, si rimanda a: "Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020", a cura di Melina Decaro – Fondazione Adriano Olivetti.

²¹ In particolare, per le politiche occupazionali, gli orientamenti riguardano: 1) attuare strategie volte alla piena occupazione e migliorare la qualità del lavoro e la produttività sul posto di lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale; 2) promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita; 3) creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite e inattive; 4) migliorare le risposte alle esigenze del mercato del lavoro; 5) favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro tenendo in debito conto del ruolo delle parti sociali; 6) garantire una evoluzione del costo del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari favorevoli all'occupazione; 7) potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano ed adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze.

Il 2010 costituisce al contempo sia il completamento del ciclo decennale della strategia di Lisbona sia l'anno nel quale si sono quantificati gli effetti della crisi finanziaria mondiale e della profonda recessione registratasi tra la fine del 2008 e tutto il 2009. Le Istituzioni europee e gli Stati membri hanno pertanto avviato il dibattito per la definizione di una strategia post 2010, attraverso una verifica dei risultati e l'individuazione dei limiti registrati, ma tenendo opportunamente conto del nuovo contesto internazionale e dell'ulteriore rallentamento nella crescita delle economie europee rispetto ai nuovi paesi emergenti (d'ora in poi denominati BRICS²²) che la crisi 2009 ha sostanzialmente risparmiato.

La **nuova strategia Europa 2020**, pertanto, pur condividendo l'impostazione generale data negli anni precedenti a Lisbona ha dovuto ricalibrare le politiche proprio per tener conto della sopraggiunta crisi economica. Si è trattato di disegnare una "complessa" politica economica che fosse in grado di rafforzare la coesione sociale e coniugare, in maniera efficace e coerente, una strategia che favorisse la crescita e l'occupazione, nell'ambito di uno sviluppo sostenibile che fosse cioè in grado di operare senza aggravare la tendenza ai cambiamenti climatici.

La strategia Europa 2020, adottata dall'Unione Europea in occasione del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo del 17 giugno 2010, si propone pertanto di aiutare l'Europa a *"riprendersi dalla crisi e a uscirne rafforzata, a livello sia interno sia internazionale, incentivando la competitività, la produttività, il potenziale di crescita, la coesione sociale e la convergenza economica"*. La strategia è composta da **tre priorità chiave e cinque obiettivi** di massima *"per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita intelligente, sostenibile e solidale, basata su un maggiore coordinamento delle politiche nazionali ed europee"*. Le **tre priorità** strategiche sono:

- **crecita intelligente:** sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- **crecita sostenibile:** promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- **crecita inclusiva:** promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

La Commissione europea ha poi proposto **cinque obiettivi** da raggiungere entro il 2020:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

L'esecutivo ha poi anche presentato **"sette iniziative faro"** per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario", si tratta di iniziative che traggono origine dalle esperienze pregresse sia in termini di efficacia e efficienza nella gestione dei fondi strutturali che relativamente alle *best practice* nella gestione dei fondi nazionali dei singoli stati membri. In particolare, per tutti gli stati dell'UE le iniziative "faro" sono relative alle seguenti fattispecie:

1. **l'UE dell'innovazione** per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.
2. **Youth on the move** per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
3. un'**agenda europea del digitale** per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
4. un'**Europa efficiente sotto il profilo delle risorse** per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.

²² Con l'acronimo BRICS si intendono i seguenti Paesi: Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa.

5. una **politica industriale per l'era della globalizzazione** onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
6. un'**agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro** onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
7. la **Piattaforma europea contro la povertà** per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Sul fronte della **governance**, la nuova strategia Europa 2020 presenta delle sostanziali modifiche rispetto a Lisbona perché è stato dimostrato come, per ottenere risultati soddisfacenti, sia necessaria una *governance* economica assai più forte e in grado di tener conto dei *bottleneck* (colli di bottiglia) che caratterizzano ogni singolo stato o regione. Per questo ogni SM dovrà fornire un proprio contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso l'individuazione di percorsi nazionali (Programmi Nazionali di Riforma) che rispecchino la situazione di ciascun Paese e il proprio "*livello di ambizione*". La Commissione controllerà i progressi compiuti e, in caso di "risposta inadeguata", formulerà una "raccomandazione"²³ che dovrà essere accolta entro una scadenza prefissata scaduta la quale, senza un'adeguata reazione, seguirà un "avvertimento politico"²⁴. Al riguardo, *Europa 2020 per attuare la strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, ha messo in campo tutti i propri livelli istituzionali di governo e legislativi:

- ha deciso di rafforzare il ruolo del Consiglio europeo, al quale è data la piena titolarità della nuova strategia, e della quale costituirà il perno centrale;
- la Commissione, da parte sua, valuterà i progressi per il conseguimento degli obiettivi, agevolerà gli scambi politici e presenterà le proposte necessarie per orientare gli interventi e far progredire le iniziative faro dell'UE;
- il Parlamento europeo, infine, avrà un ruolo determinante per mobilitare i cittadini e fungerà da co-legislatore per le iniziative principali.

Quest'approccio di partenariato istituzionale dovrebbe essere esteso ai comitati dell'UE, ai parlamenti nazionali e alle autorità nazionali, locali e regionali, alle parti sociali, alle parti interessate e alla società civile, affinché tutti partecipino al conseguimento dei traguardi fissati.

Sulla nuova *governance* europea va infine richiamata la prima "Analisi Annuale della Crescita" (*Annual Growth Survey*), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale, che rappresenta uno dei documenti fondamentali che danno conto dell'avvio di un nuovo ciclo per la *governance* europea e dove sono indicate le specifiche azioni da attuare per stimolare la crescita. In particolare:

1. attuare un risanamento europeo;
2. correggere gli squilibri macroeconomici;
3. garantire la stabilità del settore finanziario;

²³ Le raccomandazioni saranno formulate sotto forma di pareri sui programmi di stabilità/convergenza ai sensi del Reg. (CE) n. 1466/97 e saranno accompagnate da raccomandazioni formulate nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (art. 121, par. 2). La parte tematica dovrebbe includere raccomandazioni in materia di occupazione (art. 148) e raccomandazioni per paese relative ad altre questioni tematiche selezionate (es. sul clima imprenditoriale, l'innovazione, il funzionamento del mercato unico, l'energia/cambiamento climatico ecc.). Entrambi i tipi di raccomandazioni, avendo implicazioni macroeconomiche, potrebbero egualmente essere formulate come raccomandazioni nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche di cui sopra. Questa impostazione predisposta per le raccomandazioni contribuirà anche a garantire la coerenza tra il quadro macroeconomico/di bilancio e i programmi tematici. Le raccomandazioni formulate nel quadro della vigilanza a livello di singoli paesi dovrebbero riguardare questioni con notevoli implicazioni macroeconomiche e di finanza pubblica, mentre le raccomandazioni formulate nel quadro dell'approccio tematico dovrebbero fornire suggerimenti specifici su questioni microeconomiche e occupazionali. Tali raccomandazioni dovrebbero essere abbastanza precise e indicare, di norma, un lasso di tempo entro il quale si ritiene che lo Stato membro interessato debba agire (es. due anni).

²⁴ Cfr. art. 121, par. 4

4. rendere il lavoro più attraente;
5. riformare i sistemi pensionistici;
6. reinserire i disoccupati nel mondo del lavoro;
7. conciliare sicurezza e flessibilità;
8. sfruttare il potenziale del mercato unico;
9. attirare i capitali privati per la crescita;
10. creare un accesso all'energia che sia efficace in termini di costi.

1.2 LA STRATEGIA NAZIONALE

In termini procedurali Europa 2020 innova profondamente anche il coordinamento delle politiche nazionali quale strumento importante per ridurre i rischi delle crisi finanziarie nazionali e internazionali. I capisaldi di tale coordinamento fanno riferimento ai seguenti elementi:

- a. *coordinamento ex ante sui bilanci di ciascuno stato membro* a scadenze prefissate al fine di individuare, prima e non dopo, eventuali squilibri strutturali con l'intento di favorire la crescita ed evitare contestualmente l'insostenibilità dei saldi relativi al debito pubblico (vedi ad es. la Grecia). A tal fine si definisce anche un nuovo concetto di equilibrio macroeconomico, introducendo accanto ai tradizionali concetti di deficit e debito pubblico anche l'analogo concetto di *debito privato* il cui eventuale basso livello (caso italiano) costituisce un elemento positivo e in grado di allontanare i rischi di *default* legati alla speculazione internazionale.
- b. *coordinamento delle politiche strutturali nazionali* che siano coerenti con una tendenza all'equilibrio dei bilanci nazionali attraverso un coordinamento stretto tra i nuovi Programmi di Stabilità e Convergenza (PSC) e i Programmi Nazionali di Riforma (PNR). Quest'ultimo non mero contenitore di auspici, ma vero e proprio strumento di programmazione con risorse scarse e limitate nel tempo;
- c. *omogeneizzazione degli schemi e dei quadri dei bilanci pubblici* degli Stati membri per avere una rappresentazione trasparente e intellegibile della situazione dei saldi di bilancio al fine di una valutazione comparata, statica e dinamica delle tendenze in corso.

La nuova *governance* economica, che gli Stati membri dell'Unione Europea si sono dati, punta pertanto ad una definizione più ampia del concetto di stabilità macroeconomica e ad un rafforzamento del monitoraggio sui bilanci nazionali, oltre che ad uno stretto collegamento logico e cronologico tra la legge finanziaria e i singoli PNR che costituiscono di fatto la programmazione nazionale, per uno sviluppo ecosostenibile del reddito e dell'occupazione nell'ambito della strategia Europa 2020.

Per queste ragioni, a partire dal 2011, ogni SM è tenuto ad elaborare ed armonizzare tra di loro il Programma di Stabilità e Convergenza ed il Programma Nazionale di Riforma, il primo contenente le politiche per il bilancio in pareggio e il secondo le politiche di riforma tese ad eliminare i *bottleneck* che riducono la crescita potenziale e le azioni e gli interventi per aumentare le performance dello sviluppo economico e sociale. Al riguardo, il 24/25 marzo 2011 il Consiglio Europeo dei Capi di Stato e di Governo ha approvato il "Patto per l'Euro" (*Euro Plus*) che prevede appunto un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza, "patto" sulla base del quale è stato costruito il PSC e il PNR dell'Italia.

Sul punto, il Consiglio dei Ministri del 13 aprile 2011 ha approvato il "Documento di Economia e Finanza" (DEF) 2011, documento di programmazione finanziaria e di bilancio previsto dalla *Legge del 7 aprile 2011 n. 39* e presentato dal Governo nell'ambito delle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il DEF è articolato in tre sezioni: a) Il programma di Stabilità dell'Italia; b) Analisi e tendenze della Finanza pubblica e allegata Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali; c) Il Programma nazionale di riforma.

1.2.1 IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) dell'Italia, la cui bozza iniziale è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 5 novembre 2010 e presentata alla Commissione Europea la settimana successiva, ha aperto un dibattito intenso, a partire dalla Conferenza Stato-Regioni che ha elaborato e presentato un proprio documento interregionale unitario rappresentante la posizione delle Regioni e le misure di programmazione regionale orientate agli obiettivi di Europa 2020.

Il PNR, partendo da uno scenario macroeconomico, deve come già in precedenza anticipato descrivere ed affrontare i principali *bottlenecks* (= ostacoli alla crescita specifici del Paese di riferimento), elencando le iniziative già in atto e le misure di riforma che il Governo intende mettere in campo a breve per superarli, nel corso del processo di avvicinamento agli obiettivi strategici di EU2020 relativi a occupazione, conoscenza, energia e clima, lotta alla povertà, garantendo comunque la stabilità delle finanze pubbliche.

Nel PNR italiano, che nel frattempo è stato approvato (13 aprile 2011), vengono descritte le misure strutturali indicate e programmate dal governo nazionale, i riferimenti e lo stato di avanzamento legislativo delle suddette misure, la tempistica prevista e lo stato dell'arte, gli effetti sul bilancio pubblico e lo specifico *bottleneck* che ciascun intervento vuole rimuovere. I *bottleneck* elencati nel PNR dell'Italia sono 5 e riguardano:

1. consolidamento fiscale e debito pubblico
2. competitività, salari e produttività
3. concorrenza ed efficienza amministrativa
4. conoscenza, ricerca, innovazione
5. i divari territoriali

Al fine di meglio definire il punto di partenza del PNR, il Governo illustra per ogni *bottleneck* la situazione di fatto e quanto realizzato negli ultimi periodi, per poi delineare la strategia futura, sempre legando le azioni proposte agli obiettivi specifici di rimozione degli ostacoli alla crescita socioeconomica nell'ambito del modello EU2020²⁵.

A. Lo stato di fatto

Riguardo al *Consolidamento Fiscale e debito pubblico*, viene in primis descritta la riforma delle pensioni adottata²⁶, al fine di ridurre l'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL. È poi descritto il processo di attuazione del federalismo fiscale, iniziato con l'approvazione della legge delega sul federalismo²⁷. Inoltre, vengono in questa sede evidenziati una serie di atti legislativi compiuti, riguardanti misure a sostegno dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali²⁸ e il loro stato di attuazione, dalla disciplina dei fabbisogni standard delle regioni e degli enti locali, al progetto del Governo di riforma fiscale. Infine, riguardo la riforma della tassazione, è stato presentato il Decreto legislativo sul federalismo municipale con il quale il Governo ha delineato le linee guida per restituire ai Comuni il potere fiscale nel loro comparto naturale di competenza: immobiliare e territoriale.

Per ciò che concerne *Competitività, salari e produttività*, è descritto l'accordo sul modello contrattuale del 2009 tra le parti sociali e il Governo che prevede un adeguamento delle retribuzioni in base ad un indice di prezzi che esclude la dinamica dei beni energetici importati.

Sulla *Concorrenza e l'efficienza amministrativa* viene sottolineata in primo luogo la necessità di liberalizzare ulteriormente il settore dei servizi e delle industrie a rete nell'ottica di una maggiore efficienza amministrativa, a vantaggio dell'ambiente imprenditoriale. In particolare, riguardo *alla concorrenza*,

²⁵ Nell'allegato al DEF 2011 vengono riportati in tabelle sinottiche tutte le misure previste dal PNR con una efficiente griglia di lettura che consente misura per misura di avere cognizione dei riferimenti normativi, dello stato dell'implementazione degli stessi, dello stato di avanzamento dei provvedimenti e/o dei lavori, della data di inizio e di quella finale prevista, dell'impatto di ciascuna misura sul bilancio pubblico del *bottleneck* che si vuole rimuovere del target previsto da EU 2020 e del *Annual Growth Survey actions* che classifica le misure sulla base di quanto appunto previsto nell'*Annual Growth Survey*.

²⁶ Decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n.122 del 2010.

²⁷ Maggio 2009.

²⁸ Decreto legge n. 78 del 2010 con cui il Governo ha anticipato il piano di correzione dei conti pubblici per il prossimo triennio 2011-13.

L'apertura dei mercati e l'ambiente imprenditoriale è stata presentata la legge annuale sulla Concorrenza, di prossima emanazione. Su quanto fatto per le liberalizzazioni e la concorrenza si fa riferimento a:

- gli effetti delle modifiche relative ai servizi nel mercato interno, con un forte impulso alla liberalizzazione del mercato e della semplificazione e armonizzazione normativa, sia all'interno del territorio nazionale sia tra gli Stati membri²⁹. Sono inoltre richiamati due provvedimenti riguardanti la nuova disciplina dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) e i requisiti, le modalità di accreditamento e le forme di vigilanza delle Agenzie per le imprese³⁰;
- la legge annuale per il mercato e la concorrenza³¹;
- le modalità di recepimento, da parte del Governo italiano, delle direttive del cosiddetto “*terzo pacchetto del mercato interno*” nel campo dei mercati energetici³², con l'ulteriore introduzione di alcune misure dirette a migliorare l'ambiente imprenditoriale³³ e l'accesso al credito, con il rafforzamento del Fondo centrale di garanzia³⁴;
- il Nuovo Piano della Logistica, che risponde alla necessità di una chiara strategia di lungo periodo sui trasporti³⁵;
- la Riforma della Pubblica Amministrazione, che mira a generare un significativo dividendo macroeconomico³⁶.

Riguardo la Conoscenza, ricerca, innovazione, si evidenzia come il Governo sia impegnato, in un quadro di generale contenimento della spesa pubblica, in uno sforzo generale di riforma.

Infine, per ciò che concerne i divari territoriali, vengono evidenziate le forti differenziazioni territoriali interne, in particolar modo tra il Mezzogiorno e il resto del paese e la necessità di intervenire tempestivamente con una programmazione specifica (Piano per il Sud).

B. Le riforme proposte

Date le precedenti “strozzature” del sistema socioeconomico nazionale, sopra richiamate, il Governo individua undici priorità sulle quali concentrare gli sforzi per il 2011 e le collega con lo specifico *bottleneck* che si vuole eliminare. In particolare le undici priorità sono relative a:

1. Riforma fiscale.

Si fa riferimento al patto EUROPLUS che indica la riduzione dell'imposizione sul lavoro mantenendo comunque il gettito fiscale per rispettare il patto di stabilità. La riforma che il governo proporrà seguirà i principi di progressività, di neutralità e non distorsione di solidarietà e di semplicità nell'ambito di un codice di principi comuni generali. I contenuti prevedranno la riduzione del numero e la semplificazione dei regimi di favore fiscale, un graduale spostamento dell'asse del prelievo fiscale dalle imposte dirette alle imposte indirette, il recupero dell'evasione fiscale e in prospettiva anche una riduzione delle aliquote fiscali.

2. Mezzogiorno.

Verificato che l'Italia è l'unico paese duale dell'UE, si prevede di superare i divari territoriali concentrando e direzionando i fondi europei in base ad una regia nazionale al fine di superare la somma delle logiche e degli interessi localistici, riequilibrando il deficit infrastrutturale e meglio articolando la fiscalità di vantaggio, prevedendo per ogni regione meridionale almeno dieci zone a burocrazia zero (*zero red tape zones*).

²⁹ Decreto legislativo del 26 marzo 2010, n. 59 che ha attuato la Direttiva 2006/123/CE.

³⁰ Provvedimenti in corso di emanazione e in attuazione della legge 6 agosto 2008, n. 133.

³¹ L'adozione della legge è prevista dall'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (“Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”).

³² Direttive 2009/72/CE (mercato dell'energia elettrica) e 2009/73/CE (mercato interno del gas naturale).

³³ Decreto legge n. 78/2010.

³⁴ Legge 266/1996.

³⁵ In corso di approvazione da parte del Governo.

³⁶ La riforma ha avuto rilevante e concreta implementazione nel corso del 2009 con due decreti legislativi attuativi della Legge delega n.15/09: il D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 - regole in materia di trasparenza, misurazione e valutazione della performance, premialità, contrattazione collettiva, dirigenza pubblica e sanzioni disciplinari; il D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 - azione collettiva.

3. *Lavoro.*

Si prevede di operare in due direzioni: la prima attraverso un nuovo statuto del lavoro che completerà la ri-regolazione dei rapporti di lavoro attraverso un Testo Unico di riordino e semplificazione per una maggiore competitività e occupazione; la seconda direzione di riforma riguarda il contratto di apprendistato che rappresenterà il tipico e conveniente contratto d'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro esaltando il principio della *formazione on the job*.

4. *Opere Pubbliche.*

Si tratta di intervenire a livello normativo sulle c.d. "riserve" previste negli appalti attraverso un'accelerazione dei tempi di esecuzione e un conseguente e contestuale freno alla lievitazione degli oneri, agendo anche sulle c.d. *opere compensative*, che saranno ambedue predeterminate in percentuali fisse.

5. *Edilizia privata.*

Si fa riferimento al Piano casa che dovrebbe essere rivisitato oltre che sulle volumetrie e sulle destinazioni d'uso, anche introducendo la procedura del "silenzio assenso" che viene giudicata in grado di accelerare i tempi di realizzazione e ridurre i costi per le pubbliche amministrazioni attraverso l'estensione dello strumento della segnalazione certificata di inizio attività alla materia edilizia, con particolare riguardo ai piccoli interventi che non danno luogo ad aumenti volumetrici.

6. *Ricerca & Sviluppo.*

Il PNR prevede di operare utilizzando lo strumento del credito d'imposta pari al 90% dell'investimento in R&S per le ricerche che le imprese commissioneranno alle Università e agli Istituti di ricerca, attraverso un meccanismo che mantenga comunque a monte la deduzione dell'imponibile fiscale. Il Governo vuole applicare, oltre alla leva fiscale, al "venture capital" e agli "spin-off" tecnologici il migliore standard legale e fiscale europeo.

7. *Istruzione & Merito.*

Si prevede di intervenire in tre direzioni: la prima è relativa ad un piano infrastrutturale per l'edilizia scolastica, a partire dal mezzogiorno, per adeguare le strutture ai moderni standard didattici e ridurre gli oneri delle locazioni; la seconda direzione riguarda l'introduzione di incentivi per sostenere l'eccellenza tra i professori sia della scuola secondaria che dell'università; infine, si propone l'istituzione di un fondo per il merito previsto dalla recente riforma universitaria attraverso il modello dei prestiti d'onore a tassi agevolati per gli studenti sufficienti a pagare le tasse universitarie e il vitto e l'alloggio. Prestito d'onore che sarà restituito con scadenza molto lunghe una volta entrati nel mercato del lavoro.

8. *Turismo.*

Saranno introdotti i "distretti turistico/balneari", anche ipotizzando delle vere e proprie reti d'impresa, ridefinendo il demanio marittimo e anche in questo caso riproponendo le "*zero red tape zones*" in contropartita di impegni ad aumentare l'occupazione e di una maggiore fedeltà fiscale.

9. *Agricoltura.*

Si propongono interventi compatibili con le norme comunitarie e relativi essenzialmente ad opere di irrigazione nel mezzogiorno.

10. *Processo civile.*

Introduzione di meccanismi tesi ad abbattere drasticamente lo stock del contenzioso che oggi ha raggiunto il numero di 5 milioni e seicento mila liti pendenti e dove la soccombenza della PA è sistematica, al fine di liberare risorse per riorganizzare gli uffici e i servizi erogati al cittadino.

11. *Riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione.*

Si vuole proseguire nel cammino intrapreso di modernizzazione della PA in termini di trasparenza, merito e soddisfazione dell'utenza. Sulla semplificazione amministrativa e normativa si vuole procedere anche attraverso l'intensificazione dell'uso dell'ICT nel comparto pubblico e per naturale diffusione nel comparto privato.

Come anticipato in precedenza le priorità indicate fanno riferimento al PNR 2011 che si inserisce nel contesto più generale e dinamico di interventi per il miglioramento della competitività del sistema Italia

nell'ambito comunque delle indicazioni comunitarie già richiamate e previste all'orizzonte 2020. Un'attenta lettura dell'appendice al PNR da conto della complessità della programmazione in atto e di come ciascuna misura impatta sull'equilibrio generale del sistema socioeconomico italiano.

1.2.2 ITALIA 2020: PROGRAMMA DI AZIONI PER L'INCLUSIONE DELLE DONNE NEL MERCATO DEL LAVORO

Il programma Italia 2020, presentato nel 2009 dai Ministri del Lavoro e delle Pari Opportunità, è finalizzato a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro con quelli dedicati alla cura della famiglia e a promuovere le pari opportunità nell'accesso al lavoro.

È stato a tal proposito redatto un Piano strategico di azione per la conciliazione e le pari opportunità che, accanto alle politiche per la famiglia e alle politiche generali di modernizzazione del mercato del lavoro promosse dal Governo, riesca a ricondurre a un quadro unitario, e rendere quindi maggiormente efficaci, una serie di iniziative che ad oggi risultano essere frammentate, sia a livello istituzionale sia a livello territoriale e aziendale. Le linee di azione individuate dal piano sono:

1. Il potenziamento dei servizi di assistenza per la prima infanzia e la sperimentazione dei buoni lavoro per la strutturazione dei servizi privati di cura e assistenza alla persona;
2. La revisione dei criteri e delle modalità per la concessione dei contributi di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53;
3. Nuove relazioni industriali per il rilancio del lavoro a tempo parziale e degli altri contratti a orario ridotto, modulato e flessibile;
4. La nuova occupazione nel contesto dei cambiamenti in atto: lavori verdi anche al femminile;
5. Riportare a Bruxelles il Dossier "Contratti di inserimento al lavoro" per le donne del Mezzogiorno.

Riguardo il punto 1, è previsto il consolidamento e la diversificazione dell'offerta di asili e nidi, anche presso le pubbliche amministrazioni e i luoghi di lavoro. Per ciò che concerne i servizi di cura e assistenza alla persona, è previsto l'utilizzo dei buoni lavoro della legge Biagi, *"che potranno essere utilizzati per prestazioni occasionali di tipo accessorio e, in particolare, per l'avvio, in collaborazione con cooperative sociali e di servizio e associazioni del non profit, di nidi familiari con non più di cinque/sei bambini assistiti da personale che opera presso il proprio domicilio o in altro ambiente adeguato a offrire cure familiari"*. A queste iniziative si aggiunge il Piano di interventi del Dipartimento per le Pari Opportunità a valere sulle risorse del Fondo per i diritti e le pari opportunità, pari a 40 milioni di euro, per favorire la conciliazione. Le misure, che beneficiano in larga parte del cofinanziamento del FSE, sono:

- sostegno alla creazione di nidi familiari attraverso l'esperienza delle cosiddette *"tagesmutter"* (mamme di giorno), ossia donne che ospitano a pagamento i bambini in casa loro; un'esperienza già avviata con successo in alcune regioni del nord (10 Meuro);
- creazione di albi di badanti e *baby sitter*, italiane e straniere, appositamente formate (4 Meuro);
- voucher destinati all'acquisto di servizi di cura in strutture come ludoteche e centri estivi (12 Meuro);
- interventi a sostegno di cooperative sociali che operano per la conciliazione in contesti svantaggiati (6 Meuro);
- telelavoro femminile (4 Meuro);
- percorsi formativi di aggiornamento destinati a lavoratrici che vogliono reinserirsi nel mercato del lavoro dopo un periodo di allontanamento (4 Meuro).

Per ciò che concerne il punto 2, non avendo l'articolo 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, recante *"Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città"*, prodotto i risultati attesi, si sta tentando di rilanciare lo strumento con le modifiche contenute nell'articolo 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che mirano a promuovere progetti sperimentali *"che attuino con maggiore efficacia ed effettività misure dirette a sostenere i soggetti con responsabilità genitoriali o familiari, favorendo la rimozione degli ostacoli alla piena realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale in ambito familiare e lavorativo, promuovendo il miglioramento della qualità delle relazioni familiari grazie a un maggiore equilibrio tra vita privata e vita professionale, da attuare attraverso il coinvolgimento di soggetti esterni alla famiglia quali istituzioni, imprese e associazioni"*. I progetti, che dovranno essere caratterizzati

da flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, mireranno a favorire il reinserimento delle lavoratrici e dei lavoratori dopo un periodo di assenza dal lavoro e tenderanno ad applicare, in aggiunta alle misure di flessibilità, sistemi innovativi per la valutazione della prestazione e/o dei risultati.

Sul punto 3, sono previste attività di monitoraggio del mercato italiano riguardanti le varie forme di lavoro a orario ridotto, modulato e flessibile, per *“verificare quanto avviene nei singoli settori produttivi, nelle diverse aree del Paese, nei contratti collettivi di secondo livello e nella prassi aziendale con l'obiettivo di raccogliere e divulgare buone prassi”*.

Per ciò che riguarda il punto 4, verranno promosse iniziative volte a incrementare la partecipazione femminile in settori di occupazione non tradizionali, in particolare in quello energetico. Si cercherà dunque di *“assicurare pari opportunità di accesso di percorsi di formazione e riqualificazione professionale adeguando questi ultimi alle nuove esigenze del mercato del lavoro e alle nuove skill richieste dal mercato, nonché promuovere attività informative sulle opportunità esistenti in tali settori e assicurare, attraverso il dialogo sociale, condizioni di lavoro che favoriscano la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro”*.

Infine, riguardo il punto 5, si propone di aprire un negoziato con Bruxelles sulle ulteriori misure di sostegno e incentivazione dell'occupazione femminile nel Mezzogiorno, a partire dal contratto di inserimento al lavoro per le donne. Si sottolinea in particolare come il nuovo regolamento europeo in materia di aiuti all'occupazione ha escluso forme di incentivazione di tipo geografico, consentendole unicamente a livello settoriale. Potendo infatti essere incentivati esclusivamente i contratti di inserimento nei settori in cui la disparità tra uomini e donne supera il 25 per cento, si penalizzeranno in modo particolare le donne del sud, che sono in gran parte impiegate in settori tradizionali (come il tessile, il commercio, gli alberghi o i ristoranti, la sanità e l'assistenza sociale) dove la disparità non raggiunge la soglia indicata.

1.2.3 ITALIA 2020: PIANO DI AZIONE PER L'OCCUPABILITÀ DEI GIOVANI

Il Piano di azione per l'occupabilità dei giovani, attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro, mira a *“una Italia più dinamica e competitiva perché dotata di forza lavoro motivata e competente; con mercati del lavoro aperti e maggiormente inclusivi; con minori barriere e divari culturali, geografici, generazionali e di genere”*.

In particolare, per combattere gli alti livelli di dispersione scolastica e universitaria che, in un contesto demografico declinante e nell'ottica di Europa 2020, l'Italia non può permettersi di tollerare, viene fatto anche in questo caso riferimento alla legge Biagi e ai diversi interventi di riforma in atto della Scuola e dell'Università. Per la piena occupabilità dei giovani sono poi state individuate sei aree di intervento:

1. Facilitare la transizione dalla scuola al lavoro: si cercherà in primo luogo di ridurre i “tempi e i modi” della transizione, favorendo in particolar modo i centri pubblici per l'impiego e le agenzie private abilitate a operare nel mercato del lavoro in funzione di precisi regimi autorizzatori o di accreditamento. È infatti specificato come *“la riduzione dei tempi di transizione generazionale dalla scuola alla vita professionale e il contenimento dei fenomeni di job mismatch richiedono un insieme di interventi integrati e strutturati di politiche attive del lavoro che rendano più fluidi e trasparenti i meccanismi che regolano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e che anticipino il contatto tra lo studente e l'impresa lungo tutto il percorso scolastico e formativo e quello universitario”*. Dovranno poi essere create strutture di placement nelle scuole e nelle università e diffusi efficienti servizi di orientamento rivolti alle famiglie e ai giovani: promuovendo la cultura del lavoro e dell'organizzazione aziendale, sin dalle più giovani età, si potrà infatti generare un sistema di formazione continua davvero efficace, aumentando i benefici sia per i lavoratori e sia per le imprese.
2. Rilanciare l'istruzione tecnico-professionale: la mancanza in Italia di profili tecnici e professionali intermedi e superiori, dovrà essere combattuta da un lato con il potenziamento delle azioni di orientamento e, dall'altro lato, con la riorganizzazione, il rilancio e la riqualificazione dell'istruzione tecnica, *“che va sviluppata sino a livello terziario con la costituzione degli istituti tecnici superiori nelle aree tecnologiche più strategiche per l'innovazione e la competitività, soprattutto delle piccole e medie imprese, anche mediante il ricorso all'apprendistato di alta formazione e, soprattutto, la costruzione di percorsi formativi e di istruzione tecnica e professionale nei luoghi di lavoro e in assetto lavorativo”*.
3. Rilanciare il contratto di apprendistato: il rilancio di questa tipologia di contratto è considerato fondamentale per il sostegno al sistema produttivo e il rafforzamento delle competenze dei giovani. A tal fine sarà necessaria una maggiore valorizzazione della componente della formazione aziendale

e un maggiore coinvolgimento delle parti sociali e della bilateralità. Come si legge nel piano infatti, *“l'apprendistato rappresenta un innovativo strumento di placement, fondato sulla integrazione tra sistema educativo e formativo e mercato del lavoro, che supera la vecchia, quanto artificiosa distinzione tra formazione “interna” e formazione “esterna” all'impresa e consente ai giovani un rapido e stabile ingresso nel mondo del lavoro”*.

4. Ripensare l'utilizzo dei tirocini formativi, promuovere le esperienze di lavoro nel corso degli studi, educare alla sicurezza sul lavoro, costruire sin dalla scuola e dalla università la tutela pensionistica: è in questa sede sottolineato come debbano essere ripensate le attuali modalità di utilizzo dei tirocini formativi, rivalutando questi ultimi soprattutto *“alla luce della più recente evoluzione del quadro legale che ha previsto molteplici modalità di inserimento agevolato dei giovani nel mercato del lavoro”*. In particolare, viene sottolineato come i tirocini formativi e di orientamento debbano essere slegati dalle eccessive restrizioni imposte dai percorsi universitari (numero di ore insufficienti, obblighi burocratici gravosi ecc.), che ad oggi non consentono alle aziende di poter usufruire appieno di questo strumento. È infine previsto anche il rilancio dei “buoni lavoro”, il lavoro occasionale di tipo accessorio regolato dalla legge Biagi, che dovrebbe fornire *“una possibilità in più di avvicinamento consapevole e informato al mondo del lavoro”*;
5. Ripensare il ruolo della formazione universitaria: su questo punto, per recepire le direttive comunitarie che vogliono sviluppare in Europa un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica, si ritiene in primo luogo essenziale una semplificazione e riduzione del numero dei corsi di laurea triennale. Va poi incoraggiata la formazione interdisciplinare durante e dopo i tradizionali anni universitari, permettendo anche la frequenza di corsi e lauree parallele che possano consentire di ottenere *“competenze tecniche concrete e immediatamente spendibili in situazioni di lavoro”*;
6. Aprire i dottorati di ricerca al sistema produttivo e al mercato del lavoro: va a tal proposito rinnovata la concezione dell'alta formazione universitaria e della ricerca, da indirizzarsi a sostegno dell'innovazione e della crescita del sistema produttivo e non solo nell'ottica limitata della carriera universitaria, con i dottorati di ricerca e post-dottorati che devono aprirsi verso il mercato del lavoro e quello delle professioni. È necessario inoltre far acquisire ai dottorati una dimensione sempre più internazionale e favorendo la mobilità dei giovani con procedure di ingresso e di selezione semplificate.

1.3 LA STRATEGIA REGIONALE: ALCUNI ESEMPI

Come in precedenza riferito, l'Italia ha avviato nel 2010 la strategia EU2020 sia a livello nazionale con il Programma Nazionale di Riforma che con la Conferenza Stato-Regioni, che ha rappresentato la posizione delle Regioni e individuato le misure di programmazione regionale orientate agli obiettivi di Europa2020.

La reazione delle regioni alla nuova strategia EU2020 deve ancora dispiegarsi completamente, anche se alcune regioni hanno iniziato a riorientare la propria programmazione ai nuovi obiettivi, ivi compresi quelli derivanti dalle indicazioni dell'*Annual Growth Survey* della Commissione UE, soprattutto con riferimento:

- A. all'inclusione sociale e al mercato del lavoro (rendere il lavoro più attraente e facilitare il reinserimento dei disoccupati),
- B. all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione,
- C. alla sostenibilità ambientale.

A. Inclusione sociale e mercato del lavoro

Il Lazio si è già dotato del ***Libro Bianco Lazio 2020 “Piano strategico Regionale per il rafforzamento del mercato del lavoro”*** con il quale definisce il quadro programmatico delle politiche della Formazione e del Lavoro, *nell'ottica di uno sviluppo economico sostenibile che generi “buon” lavoro, innalzi i tassi di occupazione, rispetti l'ambiente e rafforzi la coesione sociale*.

Attraverso il Libro Bianco Lazio 2020 viene, infatti, definita una politica integrata di sviluppo basata sulla coesione sociale, economica e territoriale della regione, con l'obiettivo di integrare le politiche e i servizi per la formazione, il lavoro e l'orientamento quali strumenti di supporto alle azioni di stimolo

all'economia. Gli obiettivi del documento riguardano:

1. gli interventi a supporto dei sistemi del lavoro e della formazione;
2. i contesti produttivi e il "buon lavoro";
3. la valorizzazione del capitale umano e le politiche di attivazione;
4. la *governance* delle politiche.

Con l'**obiettivo 1**, la Regione prevede di *rafforzare e ampliare la rete dei servizi per il lavoro con lo sviluppo di interventi e servizi sempre più orientati alle esigenze specifiche delle imprese e dei cittadini*. Gli interventi in programma, riguardanti tra gli altri l'elaborazione di un unico strumento normativo regionale, l'attuazione del *Masterplan*, delle Linee guida del *Sistema dei Servizi per l'Impiego* (Spi) e l'attuazione del sistema di accreditamento dei servizi per il lavoro regionali, sono finalizzati al rafforzamento e alla sostenibilità nel tempo delle politiche attive del lavoro e al potenziamento della capacità degli attori del sistema di programmare, gestire e monitorare le azioni.

L'**obiettivo 2**, è indirizzato a promuovere politiche territoriali che, all'interno di un unico programma di crescita sociale ed economica, siano in grado di creare maggiori e migliori posti di lavoro, anche grazie al potenziamento delle azioni per favorire l'emersione del lavoro non regolare e la promozione della sicurezza. La Regione intende in particolar modo sostenere e promuovere le competenze di alto profilo e lo sviluppo di nuova impresa puntando, oltre che sulla sostenibilità ambientale, sul *rafforzamento delle imprese in un'ottica internazionale e transnazionale*.

L'**obiettivo 3** si prefigge di migliorare l'accesso all'apprendimento permanente, "indirizzando" i cittadini verso *settori economicamente solidi, nuove competenze richieste dal mercato, professioni in espansione, recupero e modernizzazione di mestieri tradizionali, nonché verso il settore dei servizi*. In particolare, le politiche adottate tenderanno a favorire l'inserimento lavorativo e la permanenza nel mercato del lavoro di categorie come giovani, donne, disabili. Sono inoltre previste misure a favore di laureati e immigrati, creando per i primi collegamenti strutturati e permanenti tra il sistema delle imprese e quello della formazione e, per i secondi, eliminando barriere quali la discriminazione e il mancato riconoscimento delle competenze e delle qualifiche.

Riguardo l'**obiettivo 4**, La Regione intende favorire la *governance* e il raccordo interistituzionale attraverso i *meccanismi ispiratori del metodo del "Coordinamento Aperto"*, idonei a consentire la partecipazione di tutti i soggetti territoriali a partire dal raccordo tra Regione e Province. Per far ciò s'individuano le priorità di azione sul territorio, s'identificheranno i migliori strumenti e le modalità operative per dare attuazione alle priorità concordate, si valorizzerà l'integrazione e la complementarità delle risorse verso gli obiettivi concordati, verrà attivato un sistema efficace e tempestivo di monitoraggio e valutazione degli interventi e, infine, si favorirà lo scambio di buone prassi, lo sviluppo di reti e la concertazione locale.

Lazio 2020 tenta, in definitiva, di ri-orientare la programmazione regionale in corso 2007/2013 ponendo in essere un piano strategico che declini localmente le indicazioni provenienti dall'Unione Europea e dai più recenti indirizzi nazionali in materia di **occupazione, sviluppo e innovazione**. Il quadro degli interventi proposti è peraltro *privo di risorse economiche proprie*, pertanto agirà mettendo a sistema - evitando così duplicazioni e sprechi - i Fondi Strutturali, il Fondo Aree Sottoutilizzate, i Fondi nazionali, quelli regionali e provinciali e gli investimenti privati. La logica dell'intervento programmato dalla regione Lazio mantiene ferma l'attenzione sulle peculiarità locali, con l'occhio attento ai nuovi bacini d'impiego, ai mercati in evoluzione, alla sostenibilità ambientale e alla qualità della vita. Oltre a rispondere alle emergenze attuali, il piano manifesta volontà e indirizzi di lungo periodo anche oltre l'orizzonte prefissato da EU 2020.

Oltre a quanto programmato dalla Regione Lazio va richiamato il documento programmatico **Lombardia 2020, Libro verde sulla Conciliazione famiglia-lavoro**, della regione Lombardia³⁷ che appare un interessante tentativo di recepire le indicazioni di EU 2020 per affrontare le sfide della globalizzazione investendo nel capitale intangibile, tra cui il capitale sociale e le competenze della forza lavoro.

L'interesse del libro verde è anche relativo al tentativo di rendere la programmazione della Regione Lombardia, che è organizzata per quinquenni di legislatura attraverso i piani Regionali di Sviluppo,

³⁷ Cfr. Regione Lombardia, Lombardia 2020, novembre 2010.

coerente con i nuovi obiettivi di EU2020. Il PRS 2010-2015 della regione Lombardia, infatti, identifica tre aree di programmazione: la prima denominata Area economica, relativa a “La Lombardia della conoscenza e della crescita intelligente”; la seconda Area, quella sociale, “La Lombardia del Welfare responsabile e della crescita inclusiva” e la terza Area della “Lombardia delle risorse e della crescita sostenibile”. Com'è evidente, si tratta della declinazione degli obiettivi di EU 2020 per una crescita intelligente, inclusiva e ecosostenibile. Con Lombardia 2020, la Regione affronta uno dei temi propri dell'inclusione sociale e dell'obiettivo di rendere attraente il lavoro attraverso una proposta articolata, che viene sottoposta alla consultazione con la cittadinanza, sul tema strategico sulla conciliazione famiglia-lavoro che sarà, una volta condiviso con le istituzioni coinvolte, inserito nel PRS della Regione.

La proposta della Regione Lombardia s'inserisce negli indirizzi della Commissione europea per EU 2020 (Direttive UE 2010/18 e 2010/41) per la conciliazione della vita familiare e la vita professionale, da attuare con:

- i. il rafforzamento del diritto dei lavoratori al congedo per motivi di famiglia anche nel lavoro autonomo;
- ii. la garanzia di pari trattamento dei lavoratori autonomi e dei coniugi collaboratori;
- iii. la disponibilità di un'assistenza all'infanzia efficiente, accessibile e di qualità, essenziale per le scelte di conciliazione dei genitori (garanzia di una assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra 3 anni e l'età scolare e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore a 3 anni).

Per raggiungere tali obiettivi la regione Lombardia propone nello specifico di affrontare il tema della conciliazione attuando due strategie:

- a. ragionare in termini innovativi sull'intera filiera;
- b. mettere in connessione persone, idee e risorse.

a. Riguardo l'**intera filiera** si propone di agire sull'impresa, sul lavoro, sulla famiglia e sul territorio:

- Con riferimento all'**impresa** si vuole procedere in primo luogo attivando strumenti quali il telelavoro, ma anche il part-time, permessi e congedi, o la flessibilità dell'orario; la seconda leva viene identificata nella promozione di una cultura aziendale attorno ai temi della conciliazione, mentre la terza leva prevede l'utilizzo del sistema di retribuzioni come strumento di supporto alle famiglie nell'affrontare alcuni momenti della vita familiare. Per l'azienda, si tratta quindi di instaurare meccanismi di contribuzione alle spese che le famiglie devono sostenere nel caso avvengano eventi familiari quali la nascita di un figlio o il matrimonio; infine, come ultimo punto, si propone di supportare il lavoratore nell'adempimento di alcune incombenze legate alla vita familiare, in particolare diffondendo una vasta gamma di servizi che sia di supporto all'esigenza di cura dei figli o degli anziani anche in termine di risparmio del tempo nella gestione degli affari personali.

Naturalmente si tratta incentivare le azioni sopra descritte attraverso vari strumenti, tra i quali: *una premialità* per imprese, la *incentivazione di nuove forme organizzative e contrattuali*, interventi di *formazione e consulenza*, realizzazione di laboratori per la costruzione di reti territoriali per le politiche di conciliazione, *voucher* finalizzati a sostenere lavoratrici e lavoratori per l'acquisto di servizi volti a rispondere alla richiesta di prestazioni specifiche e imprese (per l'acquisto di servizi all'impresa) nelle azioni di conciliazione.

- A proposito del **lavoro**, l'intervento sull'intera filiera vuole:

- sviluppare interventi integrati volti a sostenere l'innalzamento e il mantenimento dei tassi di occupazione femminile, con particolare riferimento a consolidare e ampliare la sperimentazione avviata con i voucher di conciliazione,
- identificare ulteriori categorie di beneficiari favorendo l'ampliamento della rete degli operatori accreditati per i servizi di conciliazione c-sperimentare nuovi interventi tesi a valorizzare la partecipazione attiva degli organismi bilaterali nei mercati locali del lavoro e dei servizi, quale ad esempio l'introduzione di servizi di conciliazione nell'ambito degli avvisi sperimentali in tema di formazione continua aziendale integrati con i Fondi paritetici interprofessionali,

- promuovere intese con il Ministero del Welfare ed altri enti nazionali per sperimentare le riforme del mercato del lavoro con riferimento alla contrattazione decentrata e alla fiscalità applicata alle politiche del lavoro.
- La **famiglia** trova in Lombardia un forte retroterra di *empowerment* (l.r. 23/99) che rappresenta il riferimento principale cui riferirsi per le politiche di conciliazione attraverso: *un processo di riforma del welfare* che armonizzi e superi la frammentazione delle disposizioni vigenti con una disciplina organica che consenta una razionalizzazione delle risorse oggetto di dispositivi plurimi, regolando le unità di offerta e il rapporto terzo settore/pubblica amministrazione; *un coordinamento ASL e Uffici di Piano* per la realizzazione degli accordi di programma previsti dai Piani di Zona, con particolare riferimento alle azioni di sostegno alla famiglia e concentrando l'impegno sull'attivazione d'interventi di promozione, supporto alla genitorialità e al protagonismo familiare, riduzione dei costi sostenuti dalla famiglia per i servizi educativi, sostegno alla domiciliarità delle persone fragili; *un miglioramento e una ottimizzazione delle reti di assistenza sanitaria* e delle sinergie sul territorio, sviluppando la rete del sistema informativo socio sanitario per migliorare la qualità dei servizi offerti, incrementando l'offerta di strumenti per la prenotazione, l'accettazione, il pagamento e il ritiro referto per i cittadini attraverso le nuove tecnologie, intervenendo sull'organizzazione dei tempi e degli spazi dei servizi per facilitare e semplificare.
- Riguardo il **territorio**, si vuole agire in due direzioni: *la prima prevede interventi sulla casa*, promuovendo la costituzione di un sistema di accreditamento di soggetti dell'*housing* sociale, anche ai fini dell'affidamento della gestione del patrimonio abitativo, promuovendo la partecipazione di nuovi soggetti, in partnership pubblico/privato/settore non profit e sostenendo le famiglie con strumenti sia di tipo economico (fondo sostegno affitti, voucher per la locazione) che con interventi sociali legati alla dimensione relazionale dell'abitare (relazioni di vicinato e mutuo aiuto, mediazione dei conflitti, interventi di prossimità, come il custode sociale o sociosanitario); *la seconda direzione vuole intervenire sui c.d. "tempi della città"* con la promozione dei piani territoriali degli orari per il coordinamento e l'armonizzazione dei tempi e degli orari delle città e con una applicazione significativa del principio di *gender mainstreaming* nell'ambito del completamento della riforma del Trasporto Pubblico Locale, già avviata nella precedente legislatura regionale per migliorare la qualità dei servizi di bus, metro e treni in termini di regolarità, affidabilità, *comfort*, puntualità e accessibilità.

Si vuole infine introdurre una buona prassi attuata a Mantova e definita *delle reti territoriali della conciliazione* indirizzata proprio alla conciliazione tra famiglia e lavoro per orientarsi verso un sistema integrato di risorse finanziarie di sostegno al coinvolgimento attivo di tutti i soggetti che possono concorrere alla realizzazione di una rete integrata di servizi e d'interventi per favorire la conciliazione in ambito locale e orientarsi verso un sistema integrato di risorse finanziarie di sostegno, utilizzando quale "leva" l'art. 9 della Legge 53/2000 che finanzia le aziende che intraprendono azioni innovative per la riorganizzazione dei tempi e luoghi di lavoro in ottica *family friendly*.

b. Mettere in connessione persone, idee e risorse. Lombardia 2020 vuole agire integrando il sistema dei servizi alla persona, liberando le potenzialità del terzo settore e diffondendo una responsabilità sociale nella cittadinanza e negli *stakeholder*. In particolare:

- *per l'integrazione* si propone di sostenere l'adozione del fattore familiare e abolizione dell'ISEE per l'utilizzazione di alcuni servizi essenziali e per consentire alle misure di conciliazione di rappresentare una opportunità e non risolvere situazioni di disagio; di promuovere e incentivare l'accREDITAMENTO qualitativo volontario per superare le asimmetrie informative sull'erogazione delle prestazioni; di sperimentare a livello distrettuale una programmazione integrata orientata alla conciliazione.
- *per liberare le potenzialità del terzo settore*, la proposta è di innovare il sistema di accreditamento svincolandolo dalla necessità del finanziamento dell'offerta, al fine di evitare che l'accREDITAMENTO diventi uno strumento per escludere altri operatori.
- *per favorire una responsabilità sociale diffusa*, la regione Lombardia ritiene necessario un sistema di contabilità sociale che permetta di identificare la spesa pubblica reale, di studiare le dinamiche delle spese private e pubbliche e la loro combinazione tra mercato e stato. Anche tenuto

conto delle esperienze precedenti nella regione, si vuole promuovere la diffusione della responsabilità sociale attraverso alcune *iniziative esemplari*. Le principali iniziative esemplari sono relative: alla costituzione di un tavolo di confronto fra DG Famiglia e Fondazioni *grant making*, per promuovere sinergie nella pianificazione sul territorio regionale delle iniziative di sviluppo del welfare locale; al lancio della Borsa Sociale (BS) avente l'obiettivo della creazione di un mercato di capitali rivolto a imprese a finalità sociale; alla co-progettazione e sottoscrizione di accordi operativi territoriali che garantiscano la sostenibilità delle azioni da intraprendere e lo sviluppo di una responsabilità diffusa.

Il libro verde Lombardia 2020 sulla conciliazione famiglia-lavoro è allo stato attuale ancora nella fase della consultazione pubblica propedeutica all'elaborazione di un libro bianco che rappresenterebbe un vero e proprio documento programmatico i cui contenuti diventerebbero i riferimenti programmatici del nuovo PRS della Regione.

Pur se ancora non strutturati come nella Regione Lazio e in Lombardia, anche le altre regioni italiane hanno iniziato a utilizzare la programmazione regionale per raggiungere i nuovi obiettivi di inclusione sociale. Come rileva il DEF, le regioni italiane hanno operato molto a favore del lavoro e dell'inclusione sociale³⁸, programmando risorse dei fondi strutturali 2007/2013 per 7,4 miliardi, di cui 3,5 per il lavoro e 3,8 miliardi per l'inclusione sociale. In particolare per l'inclusione sociale gli interventi riguardano le infrastrutture sociosanitarie ivi comprese le azioni di *e-inclusion* per facilitare l'accesso ai servizi dei soggetti a rischio di marginalità e azioni di sostegno all'economia e alle imprese sociali. Alcune regioni (**Puglia, Basilicata e Calabria**) hanno promosso interventi di potenziamento dell'offerta di servizi sanitari, mentre nelle **altre regioni della competitività** l'inclusione sociale è stata promossa attraverso interventi di rafforzamento delle opportunità formative e occupazionali.

B. Incentivazione della ricerca e dell'innovazione

Il contributo delle regioni³⁹ all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione fa finora riferimento alle risorse e ai programmi contenuti nei quadri strategici nazionali 2007/2013: per complessivi 20,8 miliardi di euro, dei quali 2,8 sono destinati alle attività di ricerca e sviluppo, 3,4 riguardano la società dell'informazione per le imprese e la PA, 2,2 miliardi circa sono destinati al sostegno dell'imprenditorialità innovativa e infine 2,4 miliardi sono rivolti al miglioramento del capitale umano.

A livello regionale le azioni e gli interventi che meglio si collocano nella prospettiva di EU2020 per una crescita intelligente sono finora stati :

- i 13 poli d'innovazione su ambiti settoriali specifici e caratterizzanti il sistema delle imprese regionali della regione Piemonte, che mette a sistema le attività di ricerca e stimola il trasferimento delle innovazioni;
- le 10 Tecnopoli della regione Emilia e Romagna, all'interno delle quali sono collocati i laboratori e i centri per l'innovazione relativi a diverse piattaforme tecnologiche tematiche;
- il programma strategico regionale della Calabria, che prevede la realizzazione della rete regionale dei poli di innovazione integrando anche la gestione dei servizi per l'innovazione e il trasferimento tecnologico.

Oltre alle buone pratiche citate, va rilevato come le regioni contribuiscono notevolmente a promuovere l'ICT nelle imprese affiancando, come rileva il DEF 2011, le politiche nazionali. Quasi tutte le regioni, infatti, hanno cofinanziato il Piano Nazionale Banda Larga del Governo per azzerare il *digital divide* contribuendo in modo decisivo al suo successo. Anche sulle reti di nuova generazione la disponibilità delle regioni a contribuire in modo sostanziale è stata manifestata, con il vincolo della disponibilità locale di risorse finanziarie.

C. La sostenibilità ambientale

Come evidenzia il PNR 2011 molte sono state, in attesa di una ridefinizione di un programma nazionale più puntuale per uno sviluppo ecosostenibile, le azioni intraprese dalle regioni. Ci si riferisce in particolare ad alcune regioni che hanno più velocemente attivato azioni per la sostenibilità ambientale:

³⁸ DEF 2011, pag 60.

³⁹ Cfr. Documento di Economia e Finanza - PNR 2011.

- la **Valle d'Aosta**, che ha operato in varie direzioni, dalla costituzione del “Centro di osservazione e attività sull’energia”, alla realizzazione di alcuni impianti di teleriscaldamento, allo studio e sperimentazione oltre che alla promozione dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili (fotovoltaico, solare termico, microeolico, biomasse e consolidamento idroelettrico). La Regione ha inoltre promosso diverse piattaforme tecnologiche per il monitoraggio e la sicurezza del territorio, per le energie rinnovabili e il risparmio energetico, per la salvaguardia ambientale e il ripristino di ecosistemi;
- il **Veneto**, che con la legge n. 4 del 2007 ha regolamentato le “iniziative e gli interventi a favore dell’edilizia sostenibile” e promosso le tecniche di sostenibilità ambientale;
- l’**Emilia e Romagna**, che ha messo a punto e condiviso con il proprio sistema delle autonomie locali atti di indirizzo e manuali di standard tecnologici innovativi nei settori di efficienza e risparmio energetico negli edifici;
- la **Puglia**, che ha approvato la disciplina del procedimento unico di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili oltre ad emanare il programma regionale per il contenimento delle emissioni di gas serra (attuazione protocollo di Kyoto);
- la **Sardegna**, che si è indirizzata nella messa in sicurezza e nella bonifica delle aree minerarie dismesse, al fine di rimuovere situazioni di pericolo e soprattutto di ridurre i danni connessi all’inquinamento delle falde e del territorio in una prospettiva anche di un recupero dello stesso a fini turistici.

Come appare evidente, si tratta d’iniziative che sono state tutte programmate prima della ridefinizione della strategia di Lisbona nella nuova impostazione di EU2020, ma che indubbiamente appaiono essere assolutamente in linea con le nuove specifiche e che comunque costituiscono delle *Best Practice* da promuovere anche nelle altre regioni.

2. LE INDICAZIONI PER LA NUOVA POLITICA DI COESIONE POST 2013

L'avvio della programmazione della politica di coesione per il periodo 2007-2013 ha coinciso con il lancio, attraverso numerosi documenti ed iniziative di livello comunitario⁴⁰, di un **ampio dibattito sul futuro delle politiche regionali** e, più in generale, sul futuro del progetto europeo nel suo insieme.

L'annualità 2007 ha, infatti, dato avvio ad un nuovo quadro pluriennale politico e di bilancio dell'Unione Europea ed ha segnato l'inizio di una complessiva riflessione basata, innanzitutto, sulla pubblicazione da parte della Commissione Europea delle consultazioni pubbliche sulla riforma del bilancio dell'Unione e sul proseguo della politica di coesione dopo il 2013, come persino sul bilancio di buona salute della Politica Agricola Comune (prendendo perciò un confronto su ambiti che investono la maggior parte del volume del bilancio comunitario). Nel contempo il dibattito si è arricchito delle valutazioni dei risultati e sul seguito da dare all'Agenda di Lisbona, che mirava "a fare dell'Europa l'economia della conoscenza la più competitiva la più dinamica al mondo entro il 2010"; e la conseguente presa d'atto dell'Unione che con la conclusione della Strategia di Lisbona, non poteva interrompersi l'impegno per rafforzare la competitività, considerando che oltre alle ambizioni del lungo periodo, occorre affrontare gli effetti immediati della crisi finanziaria-economica iniziata nel secondo semestre del 2008.

Il confronto avviato a livello comunitario ha, quindi, subito una necessaria accelerazione nel corso del 2010 con la presentazione della documentazione da parte della Commissione europea propedeutica alla definizione delle proposte sulle future prospettive finanziarie e sul nuovo pacchetto legislativo di regolamentazione. Il dibattito ha come punto culminante la pubblicazione della "**Quinta relazione sulla coesione economica e territoriale**" (di seguito anche Relazione o V Rapporto) da parte dell'esecutivo di Bruxelles che ha inteso, in primo luogo, dimostrare "come la politica di coesione abbia prodotto effetti di rilievo sull'economia europea, riducendo i divari economici e promuovendo lo sviluppo in campo ambientale e sociale".

La Relazione presenta, infatti, una valutazione complessiva della situazione e delle tendenze rilevate nelle regioni dell'Unione in campo economico, sociale ed ambientale ed è il frutto di un intenso lavoro di analisi svolto dalla Commissione, con il contributo degli *stakeholder*, nell'intento di identificare luci ed ombre delle politiche regionali, sottolineando gli errori del passato e proiettando la politica di coesione verso i nuovi scenari e le sfide che si prospettano dopo il 2013.

In particolare, il documento che si articola in quattro macro sezioni (la prima esamina la dimensione territoriale dell'accesso ai servizi; la seconda dedica maggiore attenzione alla dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile; la terza si concentra sulle regioni funzionali e sulla cooperazione territoriale, ed infine la quarta sezione considera come poter misurare l'impatto territoriale delle politiche) si concentra sulla verifica degli elementi di successo dell'intervento della politica di coesione comunitaria, dimostrando "come da essa abbiano tratto beneficio tutte le regioni, grazie tanto a investimenti diretti quanto a vantaggi commerciali indiretti e come essa abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi prioritari dell'UE quali la protezione ambientale e le attività di ricerca ed innovazione".

Tale valutazione indica come tra il 2000 ed il 2006 gli investimenti facenti capo alla politica di coesione abbiano contribuito a creare nuovi posti di lavoro (valore stimato di 1,4 milioni), sostenuto le piccole imprese e dato impulso alle attività di ricerca e congiuntamente offerto preziose occasioni di formazione a milioni di donne, giovani, persone in situazioni sociali vulnerabili e disoccupati (aiutando, altresì, ogni anno circa due milioni di persone che avevano usufruito di una formazione a trovare un lavoro). Anche in relazione alla dotazione infrastrutturale delle regioni europee, il contributo della politica di coesione e dei Fondi strutturali è stato decisivo, consentendo sia di modernizzare linee di trasporto sia di finanziare la costruzione o il miglioramento di assi viari autostradali, ferroviari, nonché modernizzare porti ed aeroporti e migliorare le condizioni ambientali delle aree interessate.

In Italia, l'intervento dei Fondi strutturali ha sostenuto gli investimenti in settori prioritari, permettendo alle imprese di sviluppare nuovi prodotti e nuovi processi e di beneficiare di sovvenzioni

⁴⁰ Pubblicazione da parte della Commissione europea della "Quarta relazione sulla coesione economica e sociale" (maggio 2007) e avvio della consultazione pubblica sulle sfide della politica di coesione dopo il 2013 (settembre 2007-febbraio 2008).

per la ricerca industriale: Congiuntamente l'intervento, tramite il Fondo sociale europeo, ha favorito il potenziamento dei sistemi di alta formazione (circa 15.000 laureati hanno partecipato a corsi di master e dottorati di ricerca).

I progressi realizzati attraverso la programmazione 2000-2006, tuttavia, come indicato nel primo capitolo, non hanno ridotto alcuni divari rilevanti e persistenti tra le regioni dell'UE. In tal senso, la Relazione, mette in evidenza in luce impressionanti differenze in campi che vanno dalla produttività ai tassi di mortalità infantile ed alla vulnerabilità in rapporto al cambiamento climatico.

Sulla scorta delle analisi e valutazioni delle lezioni tratte dall'attuale periodo di programmazione dei fondi strutturali e da quello precedente, oltre che dalle discussioni avute con un'ampia fascia d'interessati, la Commissione europea ha quindi formulato una serie di proposte per una riforma della politica di coesione, anche al fine di arginare gli effetti della crisi economica.

La riforma proposta nella V Relazione, in particolare, pone quale elemento cardine della nuova politica di coesione il raggiungimento di un numero limitato di obiettivi prioritari, in linea con quelli stabiliti dalla strategia Europa 2020, nell'intento di promuovere una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". In particolare, ponendo in rilievo i vantaggi derivanti da finanziamenti strutturati in modo da rispondere alle esigenze di sviluppo a livello nazionale e regionale, la Commissione apre il dibattito su come far sì che l'architettura globale della politica di coesione garantisca che ogni fondo contribuisca efficacemente al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 e collocandosi nel più ampio contesto della revisione del bilancio dell'Unione, dà risalto al fatto che futuri investimenti effettuati nell'ambito della politica di coesione devono risultare rigorosamente allineati agli obiettivi di Europa 2020.

Nelle conclusioni della Relazione⁴¹, invero, la **Commissione propone di incentrare la futura politica di coesione sui risultati e di attuare le riforme necessarie per conseguirli**. Se questo approccio qualitativo non è nuovo, le proposte concrete presentate dalla Commissione europea per porlo in atto gli conferiscono una portata innovativa. Ciò si spiega non solo con l'esigenza di una maggiore efficacia della spesa pubblica, ma anche con le ripetute critiche che hanno messo in dubbio l'efficacia della politica di coesione ed ai quali la Commissione tende a rispondere.

L'approccio adottato punta, quindi, a garantire progressi nei seguenti ambiti d'importanza cruciale: "concentrare le risorse sugli obiettivi e i traguardi di Europa 2020, impegnare gli Stati membri ad attuare le riforme necessarie per rendere efficace la politica di coesione e, infine, migliorare l'efficacia della politica prestando una maggiore attenzione ai risultati" e, in linea con l'architettura del ciclo di programmazione 2007-2013, propone che il sostegno alle regioni si differenzi in base al loro livello di sviluppo economico (misurato in PIL pro capite), tracciando una distinzione netta tra le regioni "meno" sviluppate e quelle "più" sviluppate (analogamente alla suddivisione in aree Obiettivo Convergenza e aree Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione). A tale proposte, inoltre, "per attenuare la cesura tra queste due categorie e garantire un trattamento più equo per le regioni con livelli di sviluppo economico simili", si aggiunge l'introduzione di una nuova categoria intermedia di regioni, anche in sostituzione dell'attuale sistema di *phasing in* e *phasing out*. Nell'ambito di tale categoria intermedia rientrerebbero anche regioni attualmente beneficiarie del programma in funzione dell'Obiettivo Convergenza, ma con PIL maggiore del 75% rispetto alla media comunitaria secondo le ultime statistiche.

Per conseguire gli obiettivi di sviluppo indicati dalla Relazione e, pertanto, assicurare maggiore valore aggiunto della politica di coesione, la Commissione propone di rafforzare la programmazione strategica e che si proceda a definire un esauriente quadro strategico globale il quale stabilisca le priorità, gli obiettivi e le riforme necessarie per massimizzare l'effetto degli investimenti per la coesione, inserendo analogamente al precedente ciclo di programmazione 2000-2006 anche gli strumenti inerenti a specifiche politiche settoriali (sviluppo agricolo, rurale e della pesca). In particolare, l'articolazione proposta prevede:

- un **quadro strategico comune** (*Common Strategic Framework* – CSF) adottato dalla Commissione che tradurrebbe gli obiettivi e i traguardi di Europa 2020 in priorità d'investimento e relativo al

⁴¹ Comunicazione della Commissione COM(2010) 642 definitivo del 9.11.2010, "Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione".

Fondo di coesione, al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e al Fondo europeo per la pesca;

- un **contratto di partnership** (*development and investment contract*) sullo sviluppo e gli investimenti che, basandosi sul quadro strategico comune, stabilirebbe le priorità di investimento, lo stanziamento delle risorse nazionali e comunitarie per i settori e i programmi prioritari, le condizioni concordate e gli obiettivi da raggiungere. Questo contratto inerente alla politica di coesione, è infatti finalizzato a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale in modo coerente, con un campo di applicazione potenzialmente da estendere ad altre politiche e ad altri strumenti di finanziamento dell'UE. Il contratto che sarà il risultato del dibattito tra gli Stati membri e la Commissione sulla strategia di sviluppo presentata nei Programmi nazionali di riforma, descriverà inoltre il coordinamento tra i fondi comunitari a livello nazionale;
- i **Programmi Operativi** (*Operational Programmes*) che, nel periodo in corso, costituirebbero il principale strumento di gestione e tradurrebbero i documenti strategici in priorità d'investimento concrete corredate di obiettivi chiari e misurabili, contribuendo così al conseguimento degli obiettivi nazionali stabiliti nel quadro di Europa 2020.

L'importante innovazione della sottoscrizione di un contratto tra Stati membri e Commissione preciserebbe quindi come conseguire i risultati desiderati, basandosi sui futuri Programmi Nazionali di Riforma dei singoli paesi. Tra i mezzi previsti a tal fine rientrerebbero la definizione di traguardi chiari e misurabili nonché l'attribuzione della giusta importanza al fatto di coordinare sul piano nazionale i finanziamenti provenienti da diverse fonti UE così da garantirne un'erogazione efficace e risultati visibili, in grado di puntare soprattutto sui **fattori di successo**.

L'assetto della politica di coesione post 2013 dovrà, inoltre, garantire maggiore **concentrazione tematica**, impegnando gli Stati membri e le regioni a condensare le risorse nazionali e comunitarie su un numero limitato di priorità chiave, in ragione dell'entità del finanziamento ricevuto (ne consegue, altresì, che agli Stati membri e alle regioni che ricevono meno aiuti sarà richiesto di destinare tutte le risorse ottenute a due o tre obiettivi prioritari, mentre alle amministrazioni che ricevono un maggiore sostegno finanziario sarà consentita una scelta più ampia, anche se alcuni obiettivi prioritari saranno comunque obbligatori)

L'attuale quadro programmatico della politica di coesione prevede già un certo grado di concentrazione e di condizionalità. La concentrazione tematica introdotta nel 2007, risultato della valutazione della Strategia di Lisbona e del relativo legame con la politica di coesione, è operativamente tradotta nel sistema di destinazione specifica degli stanziamenti (*earmarking*) su una lista limitata di tematiche (*categorie di spesa*).

Le proposte di riforma, per migliorare l'efficacia della politica di coesione, tendono pertanto a potenziare tale impostazione attraverso:

- il rafforzamento della concentrazione degli interventi della politica regionale sugli obiettivi della strategia Europa 2020 ed a tale fine, la Commissione propone di ridurre la lista attuale di categorie di spesa a un "menu" di temi di intervento in linea con gli obiettivi della strategia. Se le Regioni di tipo Convergenza potrebbero finanziare delle operazioni su tutti i temi di intervento, le altre Regioni dovrebbero concentrare la totalità della loro dotazione finanziaria su un numero limitato di interventi.
- il subordinare dei finanziamenti al rispetto di misure derivanti da quattro tipologie di condizionalità, (condizionalità macroeconomica, la condizionalità ex-ante, la condizionalità legata alle riforme strutturali e quella di performance).

La consapevolezza, derivante dalle valutazioni effettuate dalla Commissione, sul forte legame tra strumenti di coesione e contesto socioeconomico e quadro delle politiche economiche dei singoli Stati è infatti alla base dell'orientamento di introdurre nuove norme, nell'ambito del pacchetto di proposte regolamentari, in fatto di condizionalità, nonché individuando incentivi per le riforme.

Un altro aspetto della nuova struttura avanzata dalla Commissione è quello di offrire incentivi per rendere quanto più efficiente ed ambiziosa possibile l'attuazione dei programmi di coesione: una quota dei finanziamenti della coesione potrebbe venire accantonata e messa a disposizione delle amministrazioni nazionali in funzione della qualità dei programmi da esse presentati e dei progressi

compiuti nel realizzarli. Nello specifico, è stata istituita un'apposita Task Force con il compito di definire e verificare misure/dispositivi da introdurre nei regolamenti comunitari. Nella tabella successiva sono illustrate le ipotesi di quadro di condizionalità che erano allo studio della Task Force e di altre Istituzioni comunitarie, non tutti poi riscontrabili nella proposta ufficiale.

Quadro delle tipologie di condizionalità allo studio

	Condizionalità macroeconomica	Condizionalità ex-ante	Condizionalità legata alle riforme strutturali	Condizionalità di performance
Principio	<p>Il versamento di finanziamenti europei ad uno Stato membro (a titolo della politica di coesione e della PAC) è subordinato al rispetto dei criteri del Patto di stabilità e di crescita da parte dello stato in questione*</p> <p>* Questa condizionalità non è discussa nell'ambito della Task Force bensì nell'ambito della governance economica dell'UE</p>	<p>Il versamento dei fondi strutturali all'inizio del periodo di programmazione (ex-ante) è subordinato a 3 tipi di pre-condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il recepimento della legislazione comunitaria nella legislazione nazionale nei settori collegati alla politica regionale; - l'esistenza di quadri strategici nazionali o regionali per ogni tipo di investimento (innovazione, infrastrutture, ecc.); - l'efficienza degli organi istituzionali ed amministrativi esistenti per garantire una buona gestione dei fondi (capacità amministrativa). 	<p>Il versamento dei Fondi strutturali ad uno Stato membro è subordinato all'attuazione delle riforme strutturali che si è impegnato a realizzare nell'ambito del suo PNR (applicazione nazionale delle riforme da attuare nell'ambito della Strategia EU 2020) strettamente legato alla politica di coesione (ovvero soprattutto politiche di flessicurezza e d'istruzione e la formazione nell'ambito del Fondo sociale europeo)</p>	<p>Questa condizionalità riguarda il monitoraggio dell'avanzamento dei PO verso i loro obiettivi e gli obiettivi della Strategia Europa 2020. L'idea principale è quella di una <i>riserva di premialità</i> che potrebbe essere realizzata a livello europeo per incentivare il perseguimento degli obiettivi della strategia "Europa 2020" e degli obiettivi nazionali ad essa collegati*</p> <p>* Questa condizionalità non è stata discussa nell'ambito della Task Force.</p>
Possibile realizzazione pratica	<p>Gli Stati membri che non rispettano le regole del Patto verrebbero sollecitati a farlo attraverso dei provvedimenti che prevedono la sospensione o l'annullamento di una parte degli stanziamenti che sono o saranno loro destinati sul bilancio UE. Le risorse annullate resterebbero nel bilancio UE</p>	<p>Nella fase di preparazione dei PO, ogni Stato procederebbe ad un'auto-valutazione volta a verificare se soddisfa tutte le precondizioni previste per ogni tema d'intervento. In fase di negoziato dei PO con la Commissione, gli Stati si impegnano a prendere i provvedimenti per soddisfare i criteri mancanti. Fintanto che gli Stati non ottemperano, la Commissione potrebbe sospendere i pagamenti corrispondenti</p>	<p>La condizionalità sarebbe obbligatoria nel caso in cui lo Stato membro fosse oggetto di una raccomandazione del Consiglio nell'ambito del monitoraggio della strategia EU 2020, in un settore direttamente collegato alla politica di coesione. In questo caso lo Stato si impegnerebbe a rispettare un calendario e una data limite per l'attuazione della riforma. Potrebbe usufruire di incentivi come l'aumento del cofinanziamento ma verrebbero sospesi i suoi finanziamenti (stanziamenti per impegni e/o di pagamento) se la riforma non viene realizzata nei tempi previsti.</p>	<p>Una parte ridotta del bilancio della politica di coesione verrebbe accantonata e allocata, in occasione di una valutazione a metà percorso, agli Stati membri e alle regioni con i programmi che meglio concorrono - rispetto al momento in cui sono stati avviati - agli obiettivi per il 2020</p>

Fonte: Task Force Condizionalità, documenti di lavoro

Parallelamente a tale impostazione ed approccio fortemente orientato alla concentrazione e alla presenza di condizioni precise, la Relazione propone parimenti idee per semplificare il sistema d'erogazione dei fondi riducendo le lungaggini burocratiche e migliorando valutazione, esecuzione e risultati dei progetti grazie ad una definizione più accurata dei traguardi. In particolare, la Commissione sottolinea la necessità di migliorare il funzionamento dei sistemi di controllo e valutazione e, a tal fine, propone quale punto di partenza per un approccio basato sui risultati l'**individuazione ex ante di obiettivi e indicatori di risultato** chiari e misurabili (facilmente interpretabili e statisticamente convalidati, nonché direttamente legati all'intervento operativo). La posizione della Commissione evidenzia, inoltre, l'importanza del ruolo e del contributo delle **valutazioni ex ante e di impatto** (queste ultime possibilmente da definire in fase di avvio), nonché delle attività di **valutazione in itinere** (in relazione delle quali gli Stati membri potrebbero preparare una relazione che sintetizzi i risultati delle valutazioni in itinere effettuate durante il periodo di programmazione al fine di dare una valutazione riepilogativa e globale del programma).

La valorizzazione del ruolo svolto dalle attività di valutazione si pone in continuità con quanto stabilito dai precedenti periodi programmazione dei fondi strutturali, e coerentemente con l'approccio del ciclo 2007-2013, si ripropone l'utilizzo di **strumenti di ingegneria finanziaria**. In effetti, per ottenere un effetto moltiplicativo, la Commissione promuove specifici meccanismi, *in primis*, un maggiore ricorso ad strumenti finanziari complementari al classico contributo a fondo perduto.

La Relazione riprende e sottolinea ulteriormente la necessità di rafforzare la *governance* ed il ruolo del partenariato (garantendo maggiore coinvolgimento dei soggetti locali e regionali, delle parti sociali, della società civile) e soprattutto, in linea con la nuova impostazione del Trattato di Lisbona,

introduce quale nuova dimensione “la coesione territoriale”, che nell’ambito della politica di coesione potrebbe tradursi in:

- rafforzamento della cooperazione territoriale (più collaborazione tra regioni all’interno di un paese, strategie macroregionali);
- elaborazione di un’agenda urbana ambiziosa, con il pieno coinvolgimento delle città nell’elaborazione delle strategie ed una chiara identificazione delle relative risorse necessarie;
- pianificazione di azioni a favore di aree con caratteristiche geografiche o demografiche specifiche (prevedendo, altresì, maggiore flessibilità nella organizzazione dei programmi operativi al fine di riflettere meglio la natura e la geografia dei processi di sviluppo).

La proposta di nuova architettura per la politica di coesione ripropone una modifica del quadro regolamentare in un’ottica di razionalizzazione della gestione e attuazione alla luce delle lezioni apprese. Si tratta, in particolare, di identificare procedure in grado di rafforzare sia la “catena di responsabilità per la spesa cofinanziata dal bilancio dell’UE in ogni anno finanziario” e sia di semplificare la gestione e per tal motivo si invita a ricorrere alle innovazioni introdotte nel corso dell’attuale periodo di programmazione come i metodi di rimborso semplificati (tabelle standard di costi unitari e pagamenti in unica soluzione per le sovvenzioni) così da amplificarne gli effetti. Questo costituirebbe, infatti, un altro modo di avvicinarsi a un approccio basato maggiormente sui risultati, ed infatti la Commissione sta esaminando la possibilità di introdurre elementi basati sugli esiti per l’erogazione del contributo comunitario a programmi operativi o parti di programmi, in funzione del tipo di azione.

In quest’ottica si propone, inoltre, che l’Autorità responsabile della gestione dei programmi presenti una dichiarazione di gestione accompagnata dai conti annuali e da un parere di revisori indipendenti. Sulla base della dichiarazione annuale di affidabilità, la Commissione propone di introdurre una procedura di liquidazione dei conti periodica. Questo rafforzerebbe la procedura di garanzia e consentirebbe anche una regolare chiusura parziale dei programmi⁴². La relazione riporta, poi, quali elementi centrali della nuova architettura:

- *Ridurre i carichi amministrativi*, ovvero mantenere l’orientamento generale per il periodo 2007-2013, nel cui ambito le norme di ammissibilità vengono stabilite a livello nazionale. Ciononostante si sottolinea che andrebbero adottate norme comuni su punti essenziali come le spese generali che coprono diversi fondi UE. L’allineamento delle norme sull’ammissibilità delle spese per tutte le aree politiche i fondi e gli strumenti finanziari semplificherebbe l’impiego delle risorse da parte dei beneficiari e la gestione dei fondi da parte delle autorità nazionali, riducendo il rischio di errori e fornendo al contempo all’occorrenza una differenziazione che rispecchi le specificità della politica di coesione, gli strumenti e i beneficiari. In linea con il principio di proporzionalità si propone anche di esaminare come le misure di controllo possano essere resi più efficaci in termini di costi e basati sui rischi, così da migliorarne efficacia ed efficienza garantendo al tempo stesso un’adeguata copertura dei rischi intrinseci a costi ragionevoli, in base al principio di una sana gestione finanziaria;
- *Semplificare la gestione finanziaria*, anche attraverso una parziale revisione del meccanismo del disimpegno, con l’applicazione delle regola N+2 ad eccezione del primo anno, a tutti i programmi (sopprimendo altresì esenzioni e deroghe);
- *Responsabilizzare maggiormente le istanze nazionali*. Per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo la Relazione richiede che gli Stati membri forniscano non solo maggiori garanzie, bensì anche dimostrino un maggior impegno in rapporto al controllo di qualità. Questo consentirebbe al Parlamento europeo, alla Commissione e agli Stati membri di concentrarsi maggiormente sui risultati e sull’impatto della politica di coesione. La prima proposta prevede la revisione della procedura di valutazione *ex-ante* dei sistemi, tenendo conto dell’esperienza acquisita dalla valutazione di conformità *ex-ante* per il periodo di programmazione 2007-2013, al fine di prevenire problemi nei sistemi di gestione e di controllo. La Commissione sostiene quindi che la procedura si semplifichi, pur conservandone i vantaggi e sottolinea come questo sia possibile concentrando la

⁴² La Relazione riporta, altresì, che la Commissione intende valutare se il fatto di non rimborsare le autorità nazionali fino all’avvenuto pagamento del corrispondente contributo comunitario ai beneficiari finali può essere un metodo valido per accelerare i pagamenti di sovvenzioni ai beneficiari e aumentare gli incentivi a rafforzare il controllo nazionale.

valutazione sul principale organismo di gestione responsabile mediante un processo di accreditamento e riconsiderando il suo impegno nell'ambito di tale processo. La seconda proposta prevede inoltre un rafforzamento della garanzia ottenuto mediante la concentrazione delle responsabilità e la responsabilità della corretta gestione e del controllo del programma operativo verrebbe assunta da un unico organismo accreditato.

2.1. L'AVVIO DEL DIBATTITO E CONSULTAZIONE SULLA PROPOSTA DI RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE

Al fine di raccogliere idee sulle priorità, l'organizzazione ed il sistema di *governance* della politica di coesione, la Commissione ha infine avviato una consultazione pubblica sulle sfide della politica di coesione dopo il 2013 (novembre 2010-gennaio 2011). La consultazione che si basa su quanto tracciato dalla Commissione europea con la "Quinta relazione sulla coesione economica e sociale" ha prodotto e definito le differenti posizioni degli attori istituzionali e non sul futuro delle politiche regionali europee. Tale consultazione che prevedeva una serie di quesiti ha, infatti, registrato l'intervento delle istituzioni europee, di grandi organizzazioni rappresentative, del mondo accademico e dell'associazionismo e degli organismi centrali e locali dei Paesi membri.

Nello specifico, elemento centrale del dibattito è rappresentato dalla proposta di concentrare l'intervento della politica di coesione su un numero limitato di obiettivi tematici che riflettano le priorità della Strategia Europa 2020; tale impostazione è condivisa da tutti i Paesi membri, che sottolineano come una tale concentrazione tematica di azioni e risorse sarà più efficace se si terrà conto dei differenti contesti e si riconoscerà che questi possono richiedere differenti modalità di messa in opera della *policy*. Come indicato, in particolare da Francia e Germania (e riproposto in tutti i contributi), la definizione di obiettivi comuni a tutta l'Unione dovrà infatti essere trasferita in azioni interpretabili ai livelli regionali e locali come risposta ai singoli bisogni territoriali. Analogamente, l'insieme degli Stati membri non condivide l'opzione di collegare le condizionalità alle riforme strutturali (come espresso nelle raccomandazioni del Consiglio sui PNR), anche se è ribadita la necessità di prevedere un sistema di incentivi e condizionalità (soprattutto da paesi come la Germania e Svezia) che assicuri maggiore efficacia della politica di coesione ed il raggiungimento di risultati tangibili.

2.2 IL CONTRIBUTO ITALIANO AL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE

La fase decisiva del confronto sul futuro della politica di coesione (che a sua volta si intreccia con la revisione del bilancio comunitario) ha coinciso in Italia con un periodo di forte attenzione sull'attuazione dei programmi operativi 2007-2013 (caratterizzata da ampie difficoltà e ritardi soprattutto in relazione al livello dell'erogazione delle risorse) e sulle relative modalità e soluzioni al fine di rilanciare le scelte e l'impostazione della programmazione unitaria prevista dal QSN e accelerare quindi l'utilizzo dei fondi strutturali.

Il contributo italiano sottolinea la necessità di "contemperare rigore e sviluppo", per la duplice condizione dell'Italia "di forte contribuente al bilancio comunitario e importante beneficiario della politica di coesione". L'Italia sostiene, in particolare, i due aspetti innovativi della riforma e che riguardano:

- il rafforzamento dell'orientamento ai risultati garantito "dalla definizione ex-ante di target e indicatori di risultato misurabili, legati direttamente alla policy; dal rafforzamento della valutazione";
- l'introduzione di specifiche condizionalità, vale a dire assicurare pre-condizioni necessarie per un efficace utilizzo dei Fondi. Invero, la proposta italiana prevede che tali condizionalità siano stabilite ex-ante e facciano sempre riferimento ai soli aspetti legati direttamente all'efficacia degli investimenti sostenuti dalla politica di coesione. Parimenti, non è condivisa l'introduzione di una riserva di premialità europea, legata al livello di raggiungimento dei target di Europa 2020, che secondo l'Italia "metterebbero a carico della politica di coesione traguardi che vanno oltre le sue possibilità di intervento e il cui raggiungimento invece coinvolge diverse politiche dell'UE e nazionali".

Nel complesso, la proposta di porre al centro della politica di coesione gli obiettivi di Europa 2020 è ampiamente condivisa dalle istituzioni italiane che evidenziano la necessità di concentrare su precise priorità, garantendo tuttavia ai diversi territori interessati di “individuare il policy mix più appropriato alle situazioni di contesto, lasciando quindi un certo grado di flessibilità nelle scelte, tenendo conto anche della dimensione dei programmi, della situazione di partenza di ciascuna regione e dei risultati da conseguire”. In tal senso, l’Italia considera positivamente la previsione di un Quadro strategico comune riferito non soltanto ai Fondi Strutturali, bensì anche ai fondi di sviluppo rurale e della pesca (FEASR e FEP) e di un Contratto di partnership orientato a favorire ampia integrazione tra i diversi strumenti di sviluppo; tale Contratto, tuttavia è precisato, “dovrebbe essere in linea con la definizione dei programmi operativi, perché è in quella sede che si definiscono dettagliatamente e concretamente priorità, condizionalità, target, indicatori e i rispettivi impegni, sia da parte della Commissione che delle Amministrazioni responsabili dell’attuazione dei programmi all’interno degli Stati membri, necessari per conseguire i risultati attesi”.

In relazione alle innovazioni proposte dalla Commissione europea nell’ambito dei sistemi di *governance*, l’Italia sottolinea l’importanza del valore attribuito alla coesione territoriale, non condividendo tuttavia l’approccio di inserire soglie minime di finanziamento per gli interventi che riguardano lo sviluppo locale o urbano, e:

- promuove l’adozione di progetti integrati nell’ambito dei programmi operativi che “valorizzino le città, come motore di crescita e competitività, i sistemi urbani di piccole e medie città e in generale i sistemi produttivi locali, nonché le aree rurali e marginali”;
- condivide la previsione di programmi che “coprono territori appartenenti a più regioni, anche all’interno di uno stesso Stato, sviluppati e attuati in collaborazione tra le regioni interessate, al fine di promuovere azioni collettive negli ambiti di intervento nei quali è necessario conseguire economie di scala e di scopo, per affrontare adeguatamente problematiche che trascendono i confini amministrativi o legati alla gestione di risorse comuni”.

In relazione allo sviluppo di Strategie europee macroregionali, la proposta italiana basata sull’esperienza realizzata nelle aree di cooperazione Adriatico-ionica, Spazio Alpino e Mediterraneo, esclude la possibilità di istituire nuove entità giuridiche e quindi allocare risorse a “macro regioni” (sull’esempio dell’area baltica o danubiana) sottolineando come “lo strumento delle strategie europee macroregionali debba continuare a mantenere la neutralità amministrativa, finanziaria, normativa (i tre no: *no new institutions, no new rules, no new funds*)”.

In linea generale, il contributo italiano promuove l’adozione di un sistema di attuazione più snello e semplice, orientato ai risultati con il conseguente “spostamento dell’attenzione dal formale rispetto delle regole finalizzato alla quantità della spesa al sostanziale controllo della qualità e dell’efficacia nell’utilizzo dei fondi”. Analogamente a quanto previsto e introdotto nel ciclo di programmazione 2007-2013, si propone infatti di estendere l’uso di forfaitizzazioni, costi standard e somme forfaitarie, assicurando l’applicazione del “*single audit approach*, differenziando cioè obiettivi e attività di controllo in capo alle diverse autorità esterne ed interne, eliminando quindi duplicazioni, sovrapposizioni e aumento del carico burocratico”.

Le esigenze di semplificazione espresse dalla Commissione, sono ampiamente condivise dallo Stato italiano che seppur sottolinei la necessità di mantenere in capo ai Paesi membri il compito di fissare le norme sulla eleggibilità delle spese, auspica maggiore allineamento e una reale omogeneizzazione delle norme sull’ammissibilità dei costi nell’ambito di differenti politiche, fondi e strumenti finanziari, soprattutto in relazione a “fondamentali regole comuni (come quelle riferite al rimborso dell’IVA o ad alcuni costi standard e spese comuni a tutti i fondi, come quelle per l’assistenza tecnica) da definirsi a livello europeo, in particolar modo per assicurare l’allineamento tra interventi sostenuti da Fondi diversi, ma anche, più in particolare, per semplificare l’attuazione di programmi di cooperazione territoriale”.

La riduzione del carico burocratico, con un maggiore ricorso alla semplificazione dei processi amministrativi (anche mediante la standardizzazione delle procedure), rappresenta uno degli elementi centrali della posizione italiana che, in relazione ai processi di controllo, non condivide pienamente la proposta comunitaria, con particolare riferimento al meccanismo di chiusure annuali proposto che “non appare funzionale e sincronizzabile con le esigenze di una programmazione pluriennale”.

In quest'ottica, l'Italia ritiene anche necessario il mantenimento della regola del disimpegno automatico (n+2) e, in linea con la proposta formulata nelle conclusioni della Quinta Relazione, di non applicare tale regola nel primo anno di attuazione dei programmi (si propone altresì l'introduzione di clausole di flessibilità nel caso dei progetti integrati e particolarmente complessi).

Infine, in relazione all'architettura della politica di coesione, l'Italia indica la necessità di mantenere "l'approccio integrato allo sviluppo economico-sociale, basato su una forte sinergia tra i Fondi, evitando ogni ulteriore frammentazione e settorializzazione. Per questo le regole attuali di eleggibilità per ciascun obiettivo e di allocazione dei fondi devono essere mantenute. Deve essere lasciata agli Stati membri la responsabilità di individuare per ciascun territorio il policy-mix più appropriato tra i diversi interventi". Complessivamente l'adozione delle priorità e relativi target della Strategia Europa 2020 implica che l'azione dei Fondi Strutturali sia integrata "nell'ambito di una visione unitaria della politica di coesione" e che il FSE "continui a sostenere l'implementazione della Strategia Europea per l'Occupazione, in piena coerenza con le tre priorità della Strategia Europea 2020". Tale autonomia, sostenuta dalle istituzioni italiane, riguarda anche le regole di eleggibilità dei territori e di allocazione delle risorse, che dovrebbero restare invariate, mantenendo il sostegno transitorio previsto già nel periodo di programmazione 2000-2006 ("è all'interno delle dotazioni assegnate a ciascuno Stato membro a titolo di ciascun obiettivo che ogni Paese potrà trovare le migliori chiavi di ripartizione delle risorse per assicurare che le regioni possano essere sostenute in modo adeguato rispetto alle diverse condizioni di contesto e alle sfide che ogni regione deve affrontare").

3. LE IPOTESI SU NUOVI OBIETTIVI E LE NUOVE POLICY DEL FONDO SOCIALE EUROPEO E DEGLI ALTRI FONDI POST 2013

L'assetto della politica di coesione per il periodo 2014-2020 è, come indicato nel precedente capitolo, in corso di definizione soprattutto in seguito alla pubblicazione della V Relazione da parte della Commissione europea; tale assetto è infatti necessariamente legato e discendente alle decisioni sulle prospettive finanziarie e al quadro generale del bilancio comunitario. In effetti, nell'attuale fase, le decisioni in merito alle prospettive finanziarie e al ruolo delle politiche di sviluppo (a cui si aggiungono le questioni legate alla PAC) sono influenzate da diversi fattori, che riguardano in primo luogo la visione strategica complessiva dell'azione politica dell'UE (ormai incentrata sulla Strategia Europa 2020), ed in secondo le implicazioni derivanti dalla composizione delle risorse proprie comunitarie e la conseguente "diversa" partecipazione finanziaria dei paesi membri, nonché i meccanismi e gli strumenti di intervento sulle situazioni di particolare criticità per i singoli partner, in relazione alla loro posizione relativa nei confronti del bilancio comune. Il processo del *budget review*, coincidendo con l'avvio del negoziato sul futuro periodo di programmazione pluriennale della politica di coesione, influenza il dibattito e le relative decisioni in corso sulla riforma delle politiche di coesione e, in generale, sulle priorità da assegnare ai relativi strumenti e sul quadro finanziario che inevitabilmente risentirà delle scelte di riordino del sistema di risorse proprie dell'UE e delle diverse forme di attenuazione degli squilibri finanziari nazionali.

Le prospettive di revisione del quadro finanziario sono state oggetto di una proposta della Commissione europea (illustrata dettagliatamente nel seguente capitolo 4) e comprendono sia il quadro delle innovazioni e modifiche introdotte nell'architettura e nel funzionamento della politica di coesione e sia i principali riferimenti in termini di contenuti degli strumenti della politica regionale comunitaria. Il quadro delineato nell'ambito dei documenti della Commissione europea risente quindi del negoziato fra gli Stati membri sui diversi fronti ancora aperti (riforma della politica di coesione e bilancio comune) che, come riportato nel capitolo precedente, sono comunque concordi nel considerare i Fondi strutturali, ed in particolare il FSE, lo strumento principale per la Strategia Europa 2020.

Nell'ambito di tale contesto generale, l'intervento a favore della politica di coesione (sia in relazione a ruolo ed articolazione sia al peso finanziario di tale politica), è condizionato quindi dalla rilevanza più ampia del dibattito generale sulla ripartizione delle risorse dell'UE, alla luce sia dell'acutizzarsi della fase di crisi economica generale che sta attraversando una parte importante dei paesi dell'area europea e sia delle importanti innovazioni introdotte dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che, con le sue nuove procedure e regole per le decisioni inerenti sia i singoli ambiti di intervento sia il bilancio stesso, assegna poteri decisionali di strategica importanza a soggetti istituzionali diversi dal passato.

3.1 LE PRIORITÀ 2014-2020 DEI FONDI STRUTTURALI

La Comunicazione "*A budget for Europe 2020*" della Commissione europea (cfr. cap. 4), riprende le principali conclusioni previste nella V Relazione e propone un forte collegamento tra politica di coesione e la Strategia Europa 2020 e di conseguenza con i Piani di riforma nazionali ed i Programmi per la stabilità e la convergenza, nonché con le raccomandazioni del Consiglio.

Il quadro delineato dalla Commissione, al fine di garantire il "valore aggiunto" della politica di coesione e il rafforzamento dell'orientamento ai risultati, propone oltre la previsione di specifiche condizionalità una riserva di premialità pari al 5% del bilancio per le istituzioni nazionali che raggiungeranno gli obiettivi intermedi fissati nei regolamenti. Le proposte incoraggiano, altresì, gli Stati membri a utilizzare programmi multi-fondo, con un processo comune di preparazione, negoziazione, gestione e attuazione, in particolare laddove è maggiore la necessità di coordinamento fra risorse umane e investimenti infrastrutturali. Al fine di facilitare l'assorbimento dei fondi, inoltre, la Commissione propone di:

- fissare al 2,5% del PIL il tasso massimo della politica di coesione;
- permettere un aumento temporaneo del tasso di cofinanziamento dal 5 al 10% nei casi degli art-136 o 143 TFUE di difficoltà finanziarie degli SM;

- includere nel contratto di partenariato condizioni relative al miglioramento della capacità amministrativa.

Il sostegno fornito attraverso le politiche di coesione continuerà, comunque, ad essere sottoposto alla gestione condivisa con la Commissione europea e agli Stati membri sarà richiesto di contribuire con il cofinanziamento. In casi di crisi finanziaria e comunque di difficoltà riconosciute nei paesi della zona euro, gli SM potranno beneficiare di un livello più alto di cofinanziamento.

In relazione all'orientamento strategico, la Commissione individua i principali ambiti di intervento dei Fondi strutturali, in parte relativi alle priorità EU 2020. Nello specifico, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) si concentra sul sostegno allo sviluppo locale e regionale attraverso il cofinanziamento di investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione, cambiamento climatico e protezione ambientale, supporto al business delle PMI, servizi di interesse economico generale, telecomunicazioni, energia e infrastrutture di trasporto, infrastrutture sanitarie, educative e sociali, sviluppo urbano sostenibile.

Come indicato nel capitolo precedente, inoltre, alle regioni in transizione e in competitività sarà richiesto di focalizzare l'intera allocazione finanziaria prioritariamente sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili (almeno il 20% delle risorse), sulla competitività delle PMI e innovazione, mentre nel caso della Convergenza le regioni potranno perseguire un numero più ampio di obiettivi. Inoltre, a differenza dell'attuale periodo, tutte queste tipologie di investimento saranno finanziate non solo per il tramite di sovvenzioni ma anche attraverso strumenti finanziari.

3.1 LE PROPOSTE DI AMBITI DI *POLICY* DEL FONDO SOCIALE EUROPEO

La riforma della politica di coesione post 2013 prevede, come precedentemente riportato, lo stretto legame con EU 2020, i cui obiettivi e target potranno essere raggiunti anche grazie alla politica di coesione, con particolare riferimento al Fondo Sociale Europeo. Invero, il ruolo chiave del FSE per mercato del lavoro, educazione, formazione, inclusione sociale, adattabilità dei lavoratori, imprenditorialità e capacità amministrativa è stato oggetto specifico del dibattito sul futuro dei fondi e della consultazione avviata in seguito alla pubblicazione della V Relazione. In particolare, le proposte della Commissione europea in relazione al Fondo Sociale Europeo si focalizzano su due ambiti:

- solidarietà e investimenti per la crescita e l'occupazione sostenibile;
- investimenti sul capitale umano.

Più nel dettaglio, la Commissione propone che il FSE sia finalizzato a:

- Sostegno alla promozione dell'occupazione;
- Investimenti in competenze, istruzione e *lifelong learning*;
- Inclusione sociale e lotta alla povertà;
- Rafforzamento della capacità istituzionale e dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Il campo di azione del Fondo sarà ampliato per coprire il costo delle attrezzature connesse agli investimenti in capitale sociale e umano. All'interno di queste "finestre", il FSE contribuirà inoltre ad altri obiettivi di policy, come facilitare la transizione verso un'economia a basso carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse, promuovere la ricerca e l'innovazione, specialmente nell'area del sociale, rafforzare l'eguaglianza di genere e combattere le discriminazioni. La proposta è quella di raggruppare le azioni, nello specifico quelle in favore dell'inclusione sociale, trasferendo lo schema del sostegno alimentare alle persone in stato di deprivazione al FSE.

Nella proposta della Commissione, sono fissati tetti minimi di finanziamento che dovranno essere rispettati nella programmazione dei diversi obiettivi. Più in particolare, è previsto che il FSE abbia una dotazione di almeno il 25% nell'ambito delle risorse destinate all'obiettivo Convergenza, del 40% per le Regioni in transizione e del 52% per l'obiettivo Competitività. Non è chiaro, nella proposta della Commissione, se tali percentuali dovranno essere fissate a livello di SM o di singola programmazione regionale, in ogni caso la Commissione intende destinare al FSE una quota che rappresenti almeno un quarto del budget complessivo delle politiche di coesione (cioè almeno 84,1 mld di euro).

A questo proposito, è stato condotto un esercizio finalizzato ad una verifica preliminare per stimare l'impatto potenziale dei tetti, applicando le percentuali minime di FSE proposte dalla Commissione alla programmazione italiana 2007-2013. Il risultato di tale simulazione dimostra che, a parità di contribuzione totale dei fondi, il FSE avrebbe un aumento sostanziale di circa 1,75 mld, tutto a valere sulle Regioni in transizione (con l'eccezione dell'Abruzzo) e sull'obiettivo Convergenza, poiché già nell'attuale programmazione, nell'obiettivo Competitività, il FSE ha un peso percentuale (quasi il 55%) superiore al tetto fissato dalla Commissione. Naturalmente questo esercizio non può tenere in considerazione le situazioni specifiche derivanti dall'applicazione di politiche di sviluppo territoriale e/o settoriale (si vedano ad esempio i PON finanziati esclusivamente da un fondo)⁴³.

Per rafforzare le politiche a favore del capitale umano, la Commissione propone inoltre di rafforzare i programmi dedicati all'istruzione e alla formazione, nonché aumentare i fondi dedicati a queste attività. In particolare si propone di creare un unico programma su istruzione, formazione e gioventù, per sviluppare le competenze e la mobilità degli studenti. Lo stanziamento per questo programma "*Education Europe*" dovrebbe ammontare a 15.2 miliardi di euro e dovrebbe essere oggetto di una significativa semplificazione attraverso l'eliminazione di sub programmi e grazie all'utilizzo delle somme forfetarie.

Una novità riguarda la proposta della CE di un programma integrato per l'occupazione, la politica sociale e l'inclusione (direttamente gestito dalla CE e di ammontare pari a 850 milioni di euro) per rafforzare le azioni dirette a promuovere l'innalzamento dei livelli occupazionali e un'adeguata protezione sociale, il contrasto all'esclusione sociale e alla povertà e il miglioramento delle condizioni di lavoro. Il programma conterà dei seguenti elementi:

1. Una piattaforma europea per il processo di apprendimento reciproco;
2. Promozione di una innovazione sociale basata sull'evidenza per spingere gli SM verso una modernizzazione dei sistemi delle politiche per l'occupazione e per il sociale attraverso l'uso di metodi comprovati nella programmazione, attuazione e valutazione dell'innovazione;
3. Promozione della mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE e miglioramento dell'accesso alle opportunità di lavoro, in particolare per i giovani, costruite sulle attività della rete Eures;
4. Supporto all'imprenditorialità e al lavoro autonomo come strumento per creare impiego e combattere l'esclusione sociale, aumentando la disponibilità e l'accessibilità della micro-finanza per i gruppi vulnerabili, le micro imprese e l'economia sociale, fondate sulle agevolazioni micro-finanziarie di Progress.

In ultimo, la Commissione propone anche delle modifiche relativamente al Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione - FEG (con una proposta di dotazione di 3 miliardi di euro) che continuerà comunque ad "*ausiliare gli SM nel fornire un supporto specifico ai lavoratori licenziati per esubero di personale a seguito di importanti cambiamenti strutturali generati dall'aumento dei modelli di globalizzazione della produzione e del commercio*", estendendosi, in aggiunta, ad alcuni settori dell'agricoltura per compensare, in taluni casi, le conseguenze della globalizzazione⁴⁴.

⁴³ Tecnostruttura delle Regioni per il FSE, Prime riflessioni sulla proposta di bilancio 2014-2020 della Commissione europea.

⁴⁴ La mobilitazione del FEG continuerà a richiedere una decisione dell'autorità di Bilancio, mentre la CE cercherà di assicurare che le operazioni supportate dal Fondo siano più semplici e molto più rispondenti ai cambiamenti economici.

4. LE NUOVE PROPOSTE DI REGOLE DI GESTIONE FINANZIARIA E LE PROSPETTIVE DI BILANCIO 2014-2020

Come già accennato in precedenza, nel mese di Marzo 2011 è stato sottoscritto il Patto *Euro Plus* che regola il coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza. In tale ambito si stabiliscono nuove regole dei bilanci nazionali: gli Stati membri s'impegnano, infatti, a introdurre nella legislazione nazionale le regole fissate dall'UE nel patto di stabilità e crescita.

Naturalmente ciascuno SM manterrà la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere sulla base del proprio ordinamento giuridico amministrativo, dovendo però assicurare che le procedure emanate abbiano natura vincolante e sostenibile (norma quadro o costituzionale): legare cioè la spesa al saldo primario. Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascuno SM, forma che deve essere tale da assicurare la disciplina di bilancio sia a livello nazionale sia sub-nazionale (enti locali e regioni).

Sempre a proposito delle nuove regole di gestione finanziaria del bilancio nazionale e comunitario, nei prossimi anni si prevede che gli stati membri s'impegnino a introdurre una legislazione nazionale per la risoluzione dei problemi del settore bancario, nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario. Saranno al riguardo effettuati "stress test" rigorosi sulle banche, a scadenze regolari, coordinati a livello UE. Infine, saranno monitorati per ogni SM il livello dei debiti privati, di banche, famiglie e imprese non finanziarie.

Pur riaffermando la competenza nazionale per le politiche fiscali, il patto *Euro Plus* ribadisce la necessità di uno stretto coordinamento delle politiche economiche della zona euro a sostegno del risanamento del bilancio e della crescita economica. Questa impostazione segue quanto già proposto dalla Commissione europea riguardo ai requisiti macroeconomici per la crescita già definiti:

1. tutti gli Stati membri, a maggior ragione quelli con procedura d'infrazione per deficit eccessivo, devono mantenere il tasso di crescita della spesa pubblica sotto a quello del PIL;
2. alcuni stati membri potrebbero dover aumentare l'imposizione fiscale: le imposte indirette favoriscono di più la crescita di quelle dirette ed è preferibile ampliare le basi imponibili piuttosto che aumentare le aliquote;
3. gli Stati membri con forti disavanzi delle partite correnti ed elevati livelli d'indebitamento devono presentare misure correttive concrete, compresa la revisione delle clausole di indicizzazione nei sistemi di contrattazione salariale;
4. al contrario, i paesi con avanzi nelle partite correnti dovranno sostenere la domanda interna attraverso le liberalizzazioni dei servizi e il miglioramento delle condizioni d'investimento.

In questa situazione di forte risanamento finanziario e quindi di scarsità di risorse per lo sviluppo economico, il quadro finanziario pluriennale dell'UE dovrà comunque gettare le basi per una crescita a lungo termine. Al riguardo indicazioni importanti sono rintracciabili nell'ambito delle comunicazioni sulla crescita fatte dalla Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al CESE del 12 gennaio 2011, laddove vengono individuate alcune linee di azione per favorire la crescita:

- mobilitare i mercati del lavoro, creare opportunità occupazionali;
- accelerare le misure a sostegno della crescita;
- sfruttare il potenziale del mercato unico;
- attirare capitali privati per favorire la crescita (*i-project, bond europei*);
- ridurre i costi dell'accesso all'energia.

Una volta concordate le priorità, la Commissione le ha inserite nelle sue proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale 2014/2020 che è stato presentato il 29 giugno 2011⁴⁵. La discussione che si prevede seguirà alla presentazione del "Multiannual Financial Framework (EU-27) 2014/2020, non dovrebbe riguardare soltanto i livelli di finanziamento, ma anche il modo in cui i vari strumenti di finanziamento

⁴⁵ E' in corso una discussione sulla scadenza del quadro finanziario pluriennale da approvare.; si va dalla proposta di passare dai sette anni attuali a cinque, come pure di mantenere l'attuale periodo. La commissione ha preferito, alla fine, mantenere il periodo di sette anni, ma con la possibilità strutturale di intervenire a mezzo termine per eventuali aggiustamenti e revisioni nei valori programmati e negli obiettivi.

come i fondi strutturali, i fondi di sviluppo rurale e agricolo, il programma quadro di ricerca e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) dovranno essere strutturati per la realizzazione gli obiettivi di Europa 2020, in modo da massimizzare l'impatto e garantire l'efficienza e la crescita del valore aggiunto dell'UE. La Commissione, al riguardo, ha adottato misure volte a sviluppare soluzioni di finanziamento innovative per sostenere gli obiettivi di Europa 2020:

- sfruttando appieno la possibilità di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attuale bilancio dell'UE mediante una definizione più mirata delle priorità e un migliore allineamento della spesa dell'UE con gli obiettivi di Europa 2020;
- semplificando l'attuale frammentazione degli strumenti di finanziamento dell'Unione, ad esempio riducendo la dispersione di strumenti e programmi a seconda che si tratti di R&S e innovazione, investimenti infrastrutturali nelle reti transfrontaliere dell'energia e dei trasporti e tecnologia a basse emissioni di carbonio.

A proposito dei nuovi strumenti finanziari introdotti quale modalità ordinaria di finanziamento degli investimenti strategici, la Commissione dedica ampio spazio alle *“Obbligazioni europee per il finanziamento dei progetti”*. La necessità di procedere con obbligazioni specifiche, emesse dall'UE per finanziare i progetti d'investimento nelle infrastrutture di settori strategici per EU2020 come l'energia, i trasporti e le TIC, discende dalle difficoltà di finanziamento degli stessi progetti, derivanti dalla crisi finanziaria e della recessione del 2008/2009 che ha prodotto un'indisponibilità da parte degli investitori a finanziare i massicci investimenti che la strategia EU2020 richiede.

D'altro canto, osserva la Commissione, *“i bilanci nazionali non sono nelle condizioni di assumersi l'onere del finanziamento di tali progetti e le autorità nazionali hanno difficoltà, proprio per il clima di sfiducia che si è venuto a consolidare, a trovare soluzioni alternative per finanziare le infrastrutture. Qualora peraltro i progetti fossero rimandati sine die, si rischia di privare l'Unione europea dei benefici sia economici che di altro tipo che le infrastrutture possono generare e di dovere peraltro ricorrere a soluzioni più onerose in futuro”*.

La soluzione proposta dalla commissione di ricorrere ai *bond europei di progetto* (da non confondere assolutamente con gli euro-bond proposti in varie sedi che per ora non sono presi in considerazione) ha proprio l'obiettivo di ripristinare le condizioni di finanziabilità dei progetti e per tale via di *“creare un clima di fiducia tale da permettere ai principali progetti di investimento di reperire le risorse di cui hanno bisogno”*.

Al riguardo, si osserva come la BEI e le altre istituzioni finanziarie europee abbiano già dato un contributo significativo aumentando considerevolmente il volume dei prestiti concessi per il finanziamento delle infrastrutture nei comparti ritenuti strategici dalla UE, volume che l'Unione deve contribuire a sostenere attraverso la creazione di condizioni al contorno che siano in grado di ripristinare la fiducia e per tale via convincere gli investitori privati all'investimento. La proposta, che sarà presentata nel prossimo bilancio, sarà pertanto quella di stanziare risorse finanziarie in grado di aumentare il rating del credito per gli investimenti europei e conseguentemente anche le risorse disponibili presso gli investitori istituzionali (fondi pensione e compagnie di assicurazioni), in tal modo assicurando una conveniente collocazione degli *euro bond project*.

Le nuove modalità di finanziamento dello sviluppo, proposte dalla Commissione, non hanno potuto prescindere, dopo quanto avvenuto nel sistema finanziario internazionale, nel breve termine a tentare di ripristinare un settore finanziario solido, stabile e sano, capace di finanziare l'economia reale. A tal fine il si procederà, in particolare, alla realizzazione di cinque obiettivi (cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2009):

1. attuare le riforme concordate in materia di vigilanza del settore finanziario;
2. colmare le lacune normative e promuovere così la trasparenza, la stabilità e la responsabilità, in particolare per quanto riguarda i derivati e l'infrastruttura del mercato;
3. completare il rafforzamento delle norme prudenziali, contabili e in materia della tutela dei consumatori sotto forma di un'unica normativa europea che si occupi adeguatamente di tutti i soggetti e i mercati finanziari;
4. rafforzare la *governance* delle istituzioni finanziarie, per trovare una soluzione ai punti deboli individuati nel corso della crisi finanziaria nell'ambito dell'individuazione e della gestione del rischio;
5. promuovere una politica ambiziosa che consenta in futuro di prevenire più efficacemente e, se

necessario, gestire meglio le eventuali crisi finanziarie e che sia in grado di ottenere, in considerazione della specifica responsabilità del settore finanziario nella crisi del 2008/2009, adeguati contributi dallo stesso settore finanziario.

Affinché sia possibile ripristinare le condizioni per una crescita e un'occupazione sostenibile, nel medio-lungo termine è indispensabile che le finanze pubbliche siano sane ed è quindi necessario che vi sia una strategia di uscita globale, la c.d. *exit strategy*. Il patto di stabilità e crescita, in precedenza richiamato, rappresenta la cornice all'interno della quale collocare, in stretto coordinamento con l'UE, le *exit strategy* degli Stati membri. Le scadenze per ora stabilite per la maggior parte dei paesi stabiliscono il 2011 quale anno che dovrebbe, di norma, segnare l'inizio del risanamento di bilancio mentre, sempre in linea di massima, il processo volto a portare i disavanzi sotto al 3% del PIL dovrebbe essere completato entro il 2013/2014. Al fine, comunque, di non avere effetti indesiderati di tipo deflattivo, per un'eliminazione troppo accelerata degli interventi pubblici anticiclici, si raccomanda di incentivare il potenziale di crescita economica dell'UE e di promuovere la sostenibilità del welfare europeo sulla base di quanto previsto da EU 2020. In particolare, la composizione e la qualità della spesa pubblica svolgono un ruolo importante per la sostenibilità della crescita europea: i programmi di risanamento del bilancio devono favorire i "driver" della crescita come l'istruzione e lo sviluppo di competenze (*skills*), la R&S e l'innovazione, nonché gli investimenti nelle reti, ad esempio nell'internet ad alta velocità e nelle interconnessioni energetiche e di trasporto, che sono appunto i settori tematici principali della strategia Europa 2020. Anche la manovra delle entrate di bilancio ha un ruolo importante nell'*exit strategy*, in particolare con riferimento alla composizione delle entrate da tributi. Nei casi in cui sia necessario aumentare le tasse, l'UE raccomanda che questo dovrà essere fatto, ove possibile, rendendo al tempo stesso il sistema tributario più favorevole alla crescita: ad esempio, evitando di aumentare la pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese, com'è stato fatto in passato con gravi conseguenze sull'occupazione e la crescita del PIL (perdita di competitività internazionale). Gli Stati membri dovrebbero piuttosto spostare il carico fiscale dalle tasse sul lavoro alle tasse energetiche e ambientali, nell'ambito di un sistema fiscale più "verde".

Il risanamento di bilancio e la sostenibilità finanziaria a lungo termine non possono, infine, prescindere da importanti riforme strutturali, in particolare in materia di pensioni, di sanità, di protezione sociale e di sistemi d'istruzione. L'amministrazione pubblica dovrebbe cogliere quest'occasione per potenziare l'efficienza e la qualità del servizio. Le procedure e la legislazione in materia di appalti pubblici dovrà dunque garantire l'uso più efficace dei fondi pubblici e dovrà essere eliminata qualsiasi barriera (formale o sostanziale) alla concorrenza tra le imprese dei paesi membri all'interno dell'UE.

4.1 LA REVISIONE DEL BILANCIO COMUNITARIO

Come rileva la Commissione Europea con la comunicazione del 19.10.2010 sulla "Revisione del Bilancio dell'Unione Europea", nel 2010 la spesa dell'UE è stata pari a circa 130 miliardi di euro, cifra che rappresenta circa l'uno per cento del PIL di tutti gli Stati membri, a fronte di una spesa complessiva di quest'ultimi compresa tra il 45 e il 50%. Secondo il principio di sussidiarietà, questa ripartizione tra spesa comunitaria e spesa degli stati membri appare corretta giacché bisogna scegliere la scala dimensionale più efficiente ed efficace per la gestione delle risorse pubbliche e private.

Laddove pertanto è possibile operare a livello nazionale e sub nazionale (regioni) questo va perseguito, mentre in alcuni settori, come ad es. la ricerca, la dimensione europea appare ottimale, permettendo il raggiungimento di quella "massa critica" necessaria per traguardare situazioni di eccellenza, massa critica di competenze e risorse finanziarie che a livello nazionale non è spesso disponibile. D'altro canto i risultati positivi sono tangibili, basta ricordare che nel 2009 il PIL dell'UE a 25 paesi è aumentato per effetto della spesa comunitaria dello 0,7% rispetto ad una spesa che nei sette anni del precedente ciclo di programmazione economica europea 2000/2006 è stata solo pari allo 0,5% del PIL.

Tuttavia, la situazione attuale va rivista non solo per effetto dell'allargamento e della necessità di intervenire in situazioni di crisi finanziaria globale, quanto per ragioni più strutturali che vengono definite comunemente come la "questione delle risorse proprie".

Con la questione delle risorse proprie si fa riferimento all'attuale sistema di finanziamento dell'UE che è basato, ormai da molti anni, su un insieme eterogeneo e poco chiaro di contributi provenienti dai bilanci nazionali, da rettifiche e rimborsi. Tutto questo è avvenuto a causa della riduzione delle entrate dirette

dell'Unione attraverso i dazi della tariffa doganale comune, riduzione conseguente agli accordi sul libero scambio frattempo realizzati (WTO). Al riguardo, la Commissione rileva⁴⁶ che *“il collegamento tra le risorse proprie originali e le politiche UE comuni è andato perso, rendendo il sistema meno trasparente e alimentando i dubbi sulla sua imparzialità”*. Ormai, prosegue la Commissione, *“è necessario un taglio nuovo e fresco, in grado di riallineare il finanziamento dell'UE ai principi di autonomia, trasparenza ed equità”*.

Le proposte di revisione del bilancio comunitario sono relative a tre dimensioni tra di esse strettamente correlate che appaiono essere prevalenti nel dibattito tra gli *stakeholder* e che sono state evidenziate dalla relazione adottata dal parlamento europeo nel 2007:

- i. la *semplificazione* della contribuzione degli Stati membri;
- ii. l'introduzione di una o più *risorse proprie nuove*;
- iii. la *graduale soppressione di tutti i meccanismi di rettifica*.

Parallelamente *“si dovrebbe procedere all'introduzione graduale dei cambiamenti e dovrebbero essere mantenuti gli elementi essenziali del sistema di finanziamento dell'Unione europea: un finanziamento stabile e sufficiente del bilancio UE, il rispetto della disciplina di bilancio ed un meccanismo che garantisca il pareggio del bilancio”*. Con riferimento poi alle nuove risorse proprie, la Commissione delinea i principali criteri da seguire per la loro identificazione, tutti relativi a migliorare *la trasparenza e l'equità* del contributo di ciascun paese al bilancio comunitario e all'esigenza di legare il più possibile le risorse agli obiettivi che si vogliono raggiungere. In particolare, a regime, le risorse proprie dovrebbero sostituire integralmente l'attuale prelievo sugli stati membri basato sull'IVA e ridurre l'entità basata sul Reddito Nazionale Lordo. La Commissione propone un elenco, seppure non esaustivo, di possibili nuove risorse finanziarie proprie che dovrebbero gradualmente sostituire quelle preesistenti prelevate sull'IVA e sul RNL dei bilanci nazionali. In particolare:

- tassazione europea del settore finanziario,
- entrate derivanti all'Unione europea dalla messa all'asta del sistema di scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra,
- tassa europea relativa al trasporto aereo,
- IVA europea,
- imposta europea sull'energia,
- imposta europea sulle società.

Si tratta ovviamente per ora solo di una proposta generale, anche tenuto conto che ciascuno dei prelievi fiscali europei presenta difetti evidenti soprattutto per la diversa incidenza delle imposte e tasse previste per ciascuno SM, legata alla diversa struttura del sistema socioeconomico e quindi al diverso peso relativo che ciascuna delle imposte proposte avrebbe su ciascuno stato e, quindi, sull'equità del prelievo complessivo. Si tratterà molto probabilmente di definire anche un sistema di “correzione” degli eventuali squilibri nel prelievo senza incorrere negli oneri e nei difetti dei preesistenti meccanismi delle rettifiche⁴⁷.

La Commissione peraltro si è riservata, al riguardo, tenuto conto delle osservazioni ricevute dai Servizi della commissione, di presentare per il prossimo quadro finanziario 2014/2020 alcune sue proposte generali.

Riguardo alla riduzione delle spese amministrative, che appaiono in forte crescita negli ultimi anni, la situazione attuale (bilancio UE 2010) con riferimento agli oneri del personale, dei sistemi informatici, ai costi delle sedi e a quelli delle traduzioni e dell'interpretariato, determina un ammontare complessivo di circa il 5,7% del totale della spesa della Unione, che ricordiamo è pari a circa 130 miliardi di euro: si tratta pertanto della ragguardevole cifra di oltre 7 miliardi di lire annuali.

La Commissione ha quindi deciso di migliorare l'efficienza attraverso interventi di razionalizzazione quali l'utilizzo comune di procedure, strumenti e risorse, soprattutto con riferimento al risparmio di risorse da realizzare:

- attraverso lo sviluppo di sistemi informatici comuni o condivisi per tutte le Istituzioni,
- la cooperazione interistituzionale per la traduzione o la gestione dei documenti,

⁴⁶ Commissione Europea, “La Revisione del bilancio dell'Unione europea”, {SEC(2010) 7000 definitivo}, 19.10.2010, pag 7.

⁴⁷ I meccanismi di rettifica attuati, quando il contributo di uno stato membro era superiore alle risorse di “ritorno” per la coesione sociale e lo sviluppo dello stesso paese, ha creato nel tempo alti costi e distorsioni nei meccanismi di allocazione delle risorse comunitarie

- mediante la riassegnazione del personale a nuove funzioni per affrontare le priorità,
- la riduzione delle spese generali e l'aumento del numero di coloro che lavorano alle politiche più importanti,
- attraverso una attenta analisi e valutazione delle spese amministrative proprie e quelle delle agenzie nel quadro della preparazione del prossimo quadro finanziario allo scopo di individuare i mezzi per affrontare le nuove sfide contando sulle risorse esistenti, in particolare trovando il giusto equilibrio tra attuazione efficace dei programmi e contenimento dei costi amministrativi.

Si tratta pertanto di adottare una sistematica ed efficace disciplina, talmente rigorosa da contenere al minimo le spese amministrative in modo sistematico e permanente, liberando così risorse per migliorare l'efficacia del bilancio comunitario.

Relativamente poi agli obiettivi di EU2020, la Commissione europea prevede che, nel caso auspicato di raggiungimento dei principali obiettivi stabiliti per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (cfr. cap. 2), il risultato del conseguimento di questi obiettivi⁴⁸ potrebbe essere **un aumento del PIL del 4% e la creazione di 5,6 milioni di posti di lavoro, entro il 2020, laddove l'attuale programma comunitario in corso 2007/2013 dovrebbe creare 900.000 posti di lavoro e far crescere il PIL dell'UE dell'1%⁴⁹.**

Appare evidente, da quanto fin qui argomentato, come dal nuovo quadro finanziario pluriennale 2014/2020 si dovranno adottare "provvedimenti risolutivi" per poter realizzare gli obiettivi di EU2020, anche attraverso profondi interventi sull'architettura e le finalità del Bilancio comunitario già a partire dal 2011 (il 29 giugno 2011 la Commissione ha presentato la proposta per il nuovo bilancio pluriennale post 2013).

A tal fine la Commissione ribadisce che *"Il bilancio dell'Unione deve essere percepito come uno degli strumenti comuni di cui si dispone per raggiungere gli obiettivi comuni. In un'epoca d'intense pressioni sulle finanze pubbliche, il bilancio dell'Unione europea e i bilanci nazionali non possono essere considerati in competizione tra loro; al contrario, essi devono perseguire gli stessi obiettivi, ai livelli in cui possono ottenere i risultati migliori."*

4.2 LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE DEL NUOVO BILANCIO PLURIENNALE 2014/2020

Il 29 Giugno 2011 la Commissione Europea⁵⁰ ha presentato un pacchetto di proposte legislative e relativi documenti sulle sfide politiche che l'Unione Europea dovrà affrontare nei prossimi anni. Nell'ambito del cosiddetto Quadro Finanziario Pluriennale (*Multiannual Financial Framework*), la Commissione ha adottato i suoi orientamenti principali rispetto al bilancio dell'Unione per gli anni 2014-2020 (vedi tab. seguente). Il piano della Commissione prevede, a livello UE, un bilancio mirato alle priorità di EU2020 il cui ammontare complessivo per i prossimi sette anni è di **1.025 miliardi** di euro in impegni di spesa (1,05% del Reddito Nazionale Lordo UE) e **972.2 miliardi** (1% del Reddito nazionale Lordo UE) in stanziamenti. Le risorse da stanziare, nella proposta presentata, sono identiche a quelle già stanziare per il corrente ciclo di programmazione, con le uniche differenze riguardanti alcuni sottocapitoli specifici (da segnalare, in particolare, l'aumento delle somme previste per il pacchetto di risorse per la "crescita sostenibile", dedicate cioè alle politiche per la competitività e l'innovazione).

L'ambizione della Commissione per il prossimo bilancio UE è tuttavia di spendere le risorse stanziare in maniera diversa da quanto fatto in precedenza, con **maggiore enfasi sui risultati e le performance**. Il prossimo bilancio dovrà, pertanto, essere modernizzato attraverso il ricollocamento delle risorse verso aree prioritarie quali le infrastrutture trans-europee, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e la cultura, la

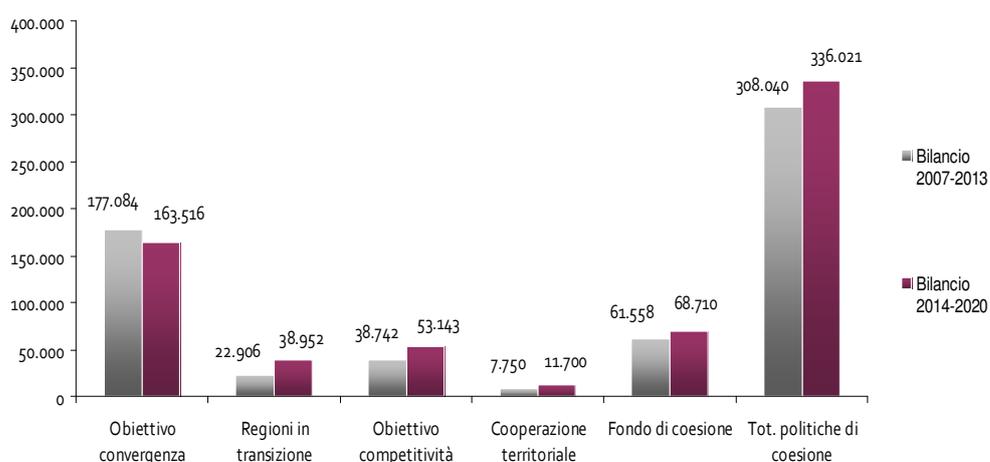
⁴⁸ Per memoria, i cinque principali obiettivi sono i seguenti: 1) aumentare di almeno il 75% il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni di età; 2) investire il 3% del PIL in ricerca e sviluppo; 3) ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; 4) portare al 20% del consumo complessivo di energia l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili e aumentare del 20% l'efficienza energetica; 5) entro il 2020, ridurre del 10% il tasso di abbandono scolastico e portare ad almeno il 40% la quota di popolazione tra i 30 e i 34 anni con diploma universitario; e permettere a 20 milioni di persone di uscire dalla situazione di povertà in cui si trovano.

⁴⁹ Cfr. *"Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios"* in European Commission Economic Papers n. 424, settembre 2010 e *"Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios"* (ECFIN Economic Briefs 2010 n. 11).

⁵⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Budget for Europe 2020. Brussels, 29.6.2011 COM(2011) 500 final.*

sicurezza delle frontiere esterne e il rafforzamento delle politiche di vicinato UE. Di particolare rilevanza è la proposta della Commissione di promuovere con più forza l'istruzione e la formazione professionale, investendo soprattutto sui giovani. Al fine di superare la frammentazione tra gli attuali strumenti disponibili, si propone al riguardo di creare un programma integrato di 15.2 miliardi di euro per l'istruzione, la formazione e la gioventù, con un'attenzione particolare allo sviluppo delle competenze (*skills*) e la mobilità. L'Italia sarà ancora tra i principali contributori netti, ma usufruirà di fondi regionali focalizzati sulle regioni in ritardo, con aumento relativo anche per le altre regioni (centro-settentrionali). Va detto che, sulla base dei dati attualmente a disposizione, a differenza del periodo 2007-2013, le Regioni Abruzzo e Molise dovrebbero passare dalle Regioni dell'obiettivo Competitività alle Regioni in transizione. Riguardo la distribuzione delle risorse dei Fondi strutturali, la Commissione propone, in primo luogo, di collocare il fondo per la globalizzazione (FEG) fuori dal bilancio pluriennale, in quanto gli importi di cui il fondo necessita variano ogni anno. Nelle seguenti figure si possono poi osservare le differenze, tra l'attuale e il prossimo ciclo di programmazione, nella ripartizione delle risorse riguardanti le politiche di coesione.

Fig. 1. Ripartizione delle risorse per le politiche di coesione.



Si può facilmente osservare come, per il prossimo ciclo di programmazione, è prevista una diminuzione delle risorse destinate alle Regioni della Convergenza⁵¹, nonostante l'aumento previsto delle risorse totali destinate alle politiche di coesione (che aumentano di circa l'8,3%, passando da 308 a 336 MD di euro)⁵². La spiegazione è rintracciabile nel minor numero di Regioni che, nella programmazione 2014-2020, saranno eleggibili nell'ambito dell'obiettivo Convergenza, a fronte di un considerevole aumento del numero di Regioni in regime transitorio (aumento valutabile in oltre il 41%).

⁵¹ Il dato riguardante le Regioni Obiettivo Convergenza per il Bilancio 2014-2020 comprende anche le risorse destinate alle regioni ultraperiferiche o scarsamente popolate.

⁵² La Commissione non ha reso noto i criteri di misurazione del PIL pro capite in base al quale le Regioni saranno attribuite ai diversi Obiettivi.

Fig. 2. Ripartizione percentuale delle risorse per le politiche di coesione 2007-2013.

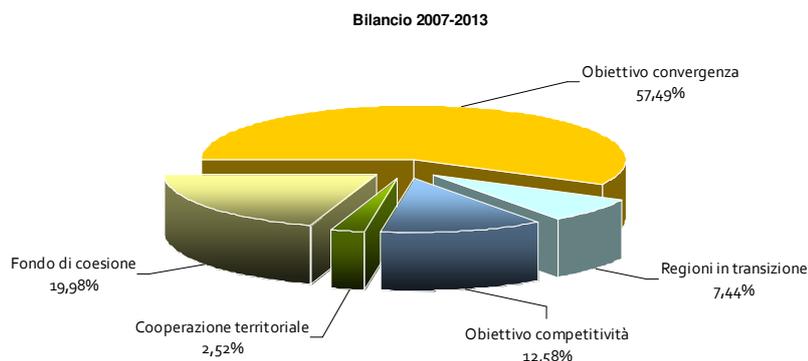
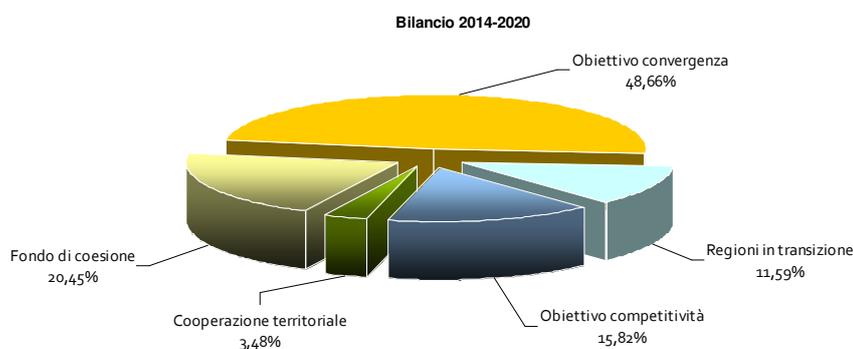


Fig. 3. Ripartizione percentuale delle risorse per le politiche di coesione 2014-2020.



Come si può osservare nelle precedenti figure, considerando l'ammontare di risorse a disposizione, le differenze di rilievo nella ripartizione percentuale delle risorse destinate alle politiche di coesione riguardano soprattutto la diminuzione percentuale delle risorse destinate alle Regioni Convergenza, che scendono di quasi nove punti percentuali. Viceversa, come si può notare dal confronto tra i due diagrammi, aumenta la quota percentuale destinata alle altre voci, con particolare riferimento alle risorse destinate alle Regioni in transizione, che nel prossimo bilancio dovrebbero costituire oltre l'11.5% del totale delle risorse destinate alle politiche di coesione⁵³.

La politica agricola e quella per la coesione regionale saranno finanziate in modo più collegato agli obiettivi generali di competitività e sostenibilità. In particolare, secondo la proposta della Commissione:

- il budget per la **PAC** dovrebbe diminuire da 416 a 382 miliardi. Al riguardo si registrano i commenti negativi espressi dal Presidente della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo, Paolo De Castro e da Giovanni La Via, che insieme hanno criticato il contenimento dei fondi in termini reali, per circa 3 miliardi all'anno, giudicando tale manovra inadeguata a sostenere gli agricoltori in uno scenario di incertezza.
- Il budget per le **politiche di coesione** regionali dovrebbe aumentare fino a 376 miliardi (comprensivi dei 40 mld di euro di risorse per le reti di collegamento che non fanno parte dei fondi strutturali) e diventare una politica d'investimento su tutte le regioni d'Europa, rafforzando il Mercato Unico. Gli strumenti di questa politica strutturale saranno il **Fondo Sociale**, quello dello **Sviluppo Regionale** e quello sull'**Adeguamento alla Globalizzazione**. Un aumento da 54 a 80 miliardi di euro è previsto

⁵³ Va di nuovo sottolineato come le ripartizioni riportate in figura si riferiscono a due totali differenti, in quanto le risorse previste per il settennio 2014-2020 sono pari a 336.021 miliardi di euro, pari all'8,3% in più rispetto alla dotazione attuale (pari a 308.040 miliardi di euro).

per il settore della ricerca e dell'innovazione, fattori essenziali per la competitività dell'economia europea.

In particolare, le risorse stanziare per la coesione sociale sono destinate:

- per €162,6 miliardi di euro alle regioni della convergenza,
- per €38,9 miliardi alle regioni in *phasing-out*,
- per €53,1 miliardi alle regioni della competitività,
- per €11,7 miliardi alla cooperazione territoriale,
- per €68,7 miliardi al fondo della coesione sociale.

I **nuovi fondi per R&S e innovazione** saranno più accessibili per le PMI e spingeranno sulle tecnologie abilitanti fondamentali e la green economy. Il programma per la **Competitività** e le **PMI** (basato sullo *Small Business Act*), che è gestito direttamente da Bruxelles, salirà a circa 2,4 miliardi di euro, oltre il doppio rispetto alla dotazione attuale. Buona parte del programma sarà utilizzata per dare garanzie per migliorare l'accesso al credito oppure per operazioni di *venture capital* della Banca Europea d'Investimenti con un effetto "leva" previsto per le PMI di decine di miliardi di euro. Molta attenzione è poi data al **Turismo** nel cui ambito, grazie ai fondi previsti nel programma Competitività e a quelli Regionali, sarà possibile attivare interventi in grado di promuovere maggiori presenze turistiche dai paesi terzi e incrementare forme di turismo anche in bassa stagione. Nel complesso è stata creato un grande contenitore mettendo insieme la ricerca di base, il VI e VII Programma Quadro, l'innovazione e la ricerca applicata per un totale, come richiamato in precedenza, per i sette anni della nuova programmazione pari a circa 80 miliardi di euro.

Da rilevare infine, sempre con riferimento alle PMI, come sia stata prevista una corsia preferenziale che prevede in tutti i programmi comunitari particolari percorsi per le PMI, tanto che si prevede di poter finanziare per queste dimensioni d'impresa azioni e progetti per un totale di 30 miliardi di euro. Le risorse per le **infrastrutture** saliranno da 12 miliardi a 47 miliardi di euro, e riguarderanno:

- lo **Spazio**, attraverso la finalizzazione del sistema europeo di navigazione satellitare Galileo ed Egnos, il sistema di intensificazione del segnale Gps per l'area europea. Sono 7 i miliardi di euro proposti, con un risparmio di mezzo miliardo realizzato rispetto alle ultime previsioni, per completare la costellazione di trenta satelliti e coprire i costi di gestione fino al 2020.
- i **trasporti**, con il nuovo sviluppo della rete trans-europea che nel periodo 2014-2020 può generare oltre 2,9 milioni di posti lavoro ed eliminare numerosi *bottleneck* che penalizzano soprattutto alcuni paesi periferici, tra cui l'Italia. Tra i progetti per cui sono previsti stanziamenti vi sono gli assi Torino-Lione, Palermo-Berlino, Genova-Rotterdam e la dorsale Adriatica.
- anche lo sviluppo e la modernizzazione delle **infrastrutture per l'energia** è stato posto al centro del nuovo bilancio, per consentire più sicurezza di approvvigionamento e maggiore utilizzazione di energie rinnovabili.

Salgono inoltre da 56 a 70 miliardi gli stanziamenti che la Commissione prevede di appostare a bilancio per il rafforzamento della UE sugli scenari internazionali (Global Europa), con una prevalenza di politiche per la cooperazione e per l'internazionalizzazione, con 16 miliardi per le politiche di vicinato (compreso il nuovo partenariato con le democrazie nascenti a seguito della 'Primavera araba') e 20,6 miliardi per lo sviluppo e la cooperazione con i paesi più poveri.

La spesa per l'apparato amministrativo dell'Ue, infine, sarà congelata al livello attuale, pari al 5,7% del totale del bilancio. L'articolazione per impegni di spesa in valore assoluto e come percentuale del GNI è riportata nella tabella seguente.

MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK (EU-27)

(EUR million - 2011 prices)

COMMITMENT APPROPRIATIONS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Smart and Inclusive Growth	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
of which: Economic, social and territorial cohesion	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Sustainable Growth: Natural Resources	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
of which: Market related expenditure and direct payments	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
3. Security and citizenship	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
4. Global Europe	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
5. Administration	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
of which: Administrative expenditure of the institutions	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
TOTAL COMMITMENT APPROPRIATIONS	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
as a percentage of GNI	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
TOTAL PAYMENT APPROPRIATIONS	133.851	141.278	135.516	138.396	142.247	142.916	137.994	972.198
as a percentage of GNI	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
OUTSIDE THE MFF								
Emergency Aid Reserve	350	350	350	350	350	350	350	2.450
European Globalisation Fund	429	429	429	429	429	429	429	3.000
Solidarity Fund	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
Flexibility instrument	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Reserve for crises in the agricultural sector	500	500	500	500	500	500	500	3.500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2.707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5.841
EDF ACP	3.271	4.300	4.348	4.407	4.475	4.554	4.644	29.998
EDF OCT	46	46	46	46	46	46	46	321
Global Climate and Biodiversity Fund	p.m.							
TOTAL OUTSIDE THE MFF	7.815	8.583	8.306	8.357	8.395	8.445	8.416	58.316
TOTAL MFF + OUTSIDE MFF	150.371	152.585	153.391	154.725	155.739	157.372	159.134	1.083.316
as a percentage of GNI	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2014-2020 (IN COMMITMENTS)

2011 prices	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
HEADING 1 Smart and Inclusive Growth									
Galileo	2	1.100	1.100	900	900	700	900	1.400	7.000
Nuclear safety + decommissioning	279	134	134	134	134	55	55	55	700
CSF research and innovation	9.768	10.079	10.529	10.979	11.429	11.879	12.329	12.776	80.000
New Competitiveness/SME	177	235	270	305	340	375	410	445	2.380
Single Education, Training, Youth and Sport	1.305	1.423	1.673	1.923	2.173	2.423	2.673	2.923	15.210
Social development agenda	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Customs-Fiscalis-Anti Fraud	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agencies	258	237	291	290	291	265	326	331	2.030
Other	308	267	267	267	267	267	267	267	1.868
Margin	49	513	533	553	573	593	613	633	4.009
Energy	22	973	1.233	1.033	1.173	1.303	1.503	1.903	9.121
Transport	1.552	2.299	2.499	2.899	3.099	3.499	3.699	3.700	21.694
ICT	3	642	782	1.182	1.442	1.512	1.712	1.913	9.185
Connecting Europe Facility	1.577	3.914	4.514	5.114	5.714	6.314	6.914	7.516	40.000
Regional convergence	30.692	22.032	22.459	22.836	23.227	23.631	24.012	24.393	162.590
Transition regions	1.963	5.549	5.555	5.560	5.565	5.570	5.574	5.579	38.952
Competitiveness	6.314	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	53.143
Territorial cooperation	1.304	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	11.700
Cohesion fund	11.885	9.577	9.620	9.636	9.708	9.888	10.059	10.222	68.710
Outermost and sparsely populated regions	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Cohesion policy	52.406	46.554	47.029	47.428	47.895	48.484	49.041	49.589	336.020
H1 TOTAL	66.354	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
HEADING 2 Sustainable Growth: natural resources									
Subceiling CAP (direct payments + market expenditures)	43.515	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
Rural Development	13.890	13.618	13.351	13.089	12.832	12.581	12.334	12.092	89.895
EMFF (incl. market measures) + FPA's + RFMO's	984	945	950	955	955	960	960	960	6.685
Environment and climate action (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3.200
Agencies	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Margin	230	140	140	140	140	140	140	139	979
H2 TOTAL	59.031	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
HEADING 3 Security and citizenship									
Migration Management Fund	487	490	490	490	490	490	490	493	3.433
Internal Security	604	528	548	568	588	608	628	648	4.113
IT systems	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Justice	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Rights and Citizenship	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Civil protection	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Europe for Citizens	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Food safety		330	323	317	311	305	299	293	2.177
Public Health	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Consumer protection	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Creative Europe Programme	181	182	197	212	227	242	257	273	1.590
Agencies	387	431	431	431	431	431	431	431	3.020
Other	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Margin	57	130	130	130	130	130	130	129	909
H3 TOTAL	2.209	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
HEADING 4 Global Europe									
Instrument for Pre-Accession (IPA)	1.888	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	12.520
Eur. neighborhood Instr. (ENI)	2.268	2.100	2.213	2.226	2.265	2.340	2.439	2.514	16.097
EIDHR	169	200	200	200	200	200	200	200	1.400
Stability (IFS)	357	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Security (CFSP)	352	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Partnership Instrument (PI)	70	126	130	135	141	148	156	164	1.000
Development Coop Instr. (DCI)	2.553	2.560	2.682	2.808	2.938	3.069	3.202	3.338	20.597
Humanitarian aid	841	930	925	920	915	910	905	900	6.405
Civil Protection (CPFI) + ERC	5	30	30	30	30	30	30	30	210
EVHAC	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrument for Nuclear Safety Cooperation (INSC)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Macro-financial assistance	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Guarantee fund for External actions	250	236	231	226	195	157	128	84	1.257
Agencies	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Other	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Margin	101	374	388	396	422	439	458	523	3.000
H4 TOTAL	9.222	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
HEADING 5 Administration									
Pension expenditures and European Schools	1.522	1.575	1.640	1.687	1.752	1.785	1.839	1.886	12.165
Administrative expenditure of the institutions	6.802	6.812	6.869	6.924	6.991	7.074	7.156	7.239	49.064
Margin	510	155	170	185	200	215	230	247	1.400
H5 TOTAL	8.833	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
TOTAL	145.650	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
in % of GNI	1,12%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%

Le novità più rilevanti della nuova programmazione comunitaria 2014/2020, proposta dalla Commissione, sono sul versante delle entrate, ed in particolare riguardano le proposte di rivedere il meccanismo del prelievo IVA, per renderlo più uniforme e rafforzare così la dimensione “comunitaria” del bilancio e di introdurre a livello europeo una tassa sulle transazioni finanziarie (una sorta di *Tobin Tax* le cui aliquote saranno articolate per tipologia di transazione), già presente in alcuni Paesi UE.

Le motivazioni riguardano la constatazione che il contributo Iva è oggi quantificato da un calcolo piuttosto complesso che, basandosi sulle statistiche del consumo nazionale, ricava un tasso medio ponderato in modo da tener conto dei settori sottoposti a tassi ridotti o all'esenzione totale dall'imposta sul valore aggiunto. Il contributo pagato alle casse di Bruxelles è pari allo 0,3% di questo tasso ponderato. Nel nuovo sistema, invece, gli Stati membri preleveranno direttamente due punti percentuali dalla raccolta Iva su tutti i beni e servizi sottoposti al tasso normale dell'Imposta sul valore aggiunto, escludendo tutti i settori ai quali uno qualunque degli Stati membri applica un tasso ridotto.

Con questo nuovo sistema, detto “Iva europea”, la Commissione ritiene di poter ricavare 29,4 miliardi di euro nel 2020, il doppio rispetto ai 14,5 miliardi attesi con il vecchio regime nel 2012. L'idea sostanziale della Commissione è quella di garantire, come più volte richiamato in precedenza, una maggiore autonomia nel finanziamento (IVA europea e *Tobin Tax*) dell'Ue rispetto agli Stati membri.

I maggiori introiti per il bilancio Ue derivanti da queste due nuove “risorse proprie” verranno compensati con una riduzione sostanziale della “risorsa GNI”, il contributo proporzionale alla ricchezza nazionale che ogni paese versa alle casse comunitarie che oggi è pari al 74,2% delle risorse disponibili (97 miliardi di euro) per il Bilancio Ue, mentre l'attuale contributo degli Stati membri basato sull'Iva è pari all'11,1% (14,5 miliardi di euro), per un totale dell'85,3% (111,8 miliardi di euro). Nel 2020, secondo la proposta della Commissione, la “risorsa GNI” dovrebbe scendere al 40,3% (65,6 miliardi di euro) del Bilancio Ue, mentre le nuove “risorse proprie” dovrebbero assicurare il 40,8% delle entrate (66,4 miliardi di euro), di cui il 18,1% con “l'Iva europea” e il 22,7% con la nuova tassa sulle transazioni finanziarie.

Si tratta certamente di una proposta, definita “ambiziosa ma realistica”, che si discosta in estrema sintesi dalle finanziarie europee pre-crisi su tre principali aspetti:

- a) una maggiore autonomia nel finanziamento dell'Ue rispetto agli Stati membri, con un consistente potenziamento delle risorse proprie (attraverso appunto una nuova tassa europea sulle transazioni finanziarie e una revisione del contributo basato sull'Iva);
- b) una maggiore certezza finanziaria, con la dislocazione fuori bilancio di una riserva di 58,3 miliardi di euro per alcune voci di spesa sottoposte a evoluzioni imprevedibili (come i soccorsi d'emergenza per le catastrofi naturali o i finanziamenti per il progetto Iter sulla fusione nucleare);
- c) maggiore trasparenza, con la fine degli arcani e complicatissimi sistemi di compensazione, sconti e compensazione degli sconti applicati ai contributi di molti Stati membri. Resterà un solo tipo di compensazione forfettaria, per i paesi “contributori netti” che rischiano di pagare una quota sproporzionatamente più alta degli altri (Gran Bretagna, Svezia, Olanda e Germania).

Fra le innovazioni più importanti sul fronte degli investimenti, la Commissione prevede infine di creare un nuovo fondo da 40 miliardi di euro, chiamato “*Connection Europe Facility*”, per la costruzione d'infrastrutture nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni elettroniche (banda larga). In questo campo sarà possibile usare anche 10 miliardi di euro dai Fondi di coesione e i “*project bond*” della Banca europea per gli investimenti (BEI). Nelle politiche per gli Affari interni e di giustizia, 4,1 miliardi di euro andranno alla lotta al crimine e al terrorismo, e 3,4 miliardi di euro saranno destinati alle politiche sulle migrazioni e l'asilo.

ALLEGATO I - ELENCO DEI PRINCIPALI DOCUMENTI DI RIFERIMENTO

- Comunicazione della Commissione – Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; Bruxelles, 3.3.2010;
- Fondazione Adriano Olivetti, “Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020, fra governance e government dell’Unione europea” a cura di Melina Decaro;
- EC, Commission staff working paper - Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion; Brussels, 13.5.2011;
- ITALIA 2020 - Programma di azioni per l’inclusione delle donne nel mercato del lavoro, 1/12/2009;
- Conclusioni della Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione - Contributo dell’Italia alla Consultazione pubblica, 31 gennaio 2011;
- ITALIA 2020 - Piano di azione per l’occupabilità dei giovani attraverso l’integrazione tra apprendimento e lavoro, 16/6/2010;
- Documento di Economia e Finanza 2011, sezione III: Programma Nazionale di Riforma (PNR), 13/04/2011;
- Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e ai Parlamenti Nazionali - Revisione del bilancio dell’Unione europea, Bruxelles, 19.10.2010;
- Politica regionale e di coesione dell’UE dopo il 2013 - Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2010 sulla politica di coesione e la politica regionale dell’UE dopo il 2013;
- Communication from the Commission to the European Parliament. The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Budget for Europe 2020, Brussels, 29/6/2011 (part I);
- Communication from the Commission to the European Parliament. The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Budget for Europe 2020, Brussels, 29/6/2011 (part II: policy fiches)
- F. Barca, “AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations” Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy
- Comunicazione della Commissione europea “Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l’occupazione – Strumenti per una governance economica più forte” COM(2010) 367.
- Comunicazione della Commissione europea “Quarta relazione sulla coesione economica e sociale” COM(2007) 273 definitivo
- Comunicazione della Commissione europea “Quarta relazione sulla coesione economica e sociale” COM(2007) 273 definitivo
- Comunicazione della Commissione europea “Quinta relazione sulla coesione economica e sociale” COM(2010)
- Commissione europea, “Final Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion” Staff Working Paper - SEC(2011) 590 Final
- Comunicazione della Commissione COM(2010) 642 definitivo del 9.11.2010, “Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione”

ALLEGATO II

SCHEMA DI SINTESI DEI PRINCIPALI RIFERIMENTI RELATIVI AD EUROPA 2020 ED ALLE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE PER IL PERIODO 2014-2020

DALLA STRATEGIA DI LISBONA 2010 ALLA STRATEGIA UE 2020	Il Trattato di Lisbona ratifica il principio di coesione territoriale ed estende il principio di sussidiarietà a livello infra-statale. L'UE ha anche accettato di guardare con lucidità alle proprie mancanze ed insufficienze – in particolare per quanto riguarda il limitato successo della strategia di Lisbona – e questo l'ha portata a proporre nel marzo 2009 un nuovo approccio intitolato “ <i>Strategia UE 2020: per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva</i> ”. Attualmente è in corso presso le istituzioni dell'UE il dibattito sulla <i>budget review</i> e sulla riforma della Politica di coesione post 2013.
STRATEGIA EU 2020	L'“UE 2020” rappresenta la prosecuzione del ciclo della Strategia di Lisbona che si è conclusa nel 2010, la strategia di riforma dell'Unione Europea dell'ultimo decennio. Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di lanciare Europa 2020 (<i>COM(2010)2020 del 03.03.2010 – EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva</i>) una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per incentivare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
LE PRIORITÀ DELLA “STRATEGIA UE 2020”	Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda: <ol style="list-style-type: none">1. crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;2. crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;3. crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.
OBIETTIVI DELLA “STRATEGIA UE 2020”	L'UE deve decidere qual è l'Europa che vuole nel 2020. A tal fine, la Commissione propone i seguenti obiettivi principali per l'UE: <ul style="list-style-type: none">- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;- i traguardi in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà. Questi obiettivi sono rappresentativi delle tre priorità (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva), ma la loro portata è più ampia: per favorirne la realizzazione occorrerà tutta una serie di azioni a livello nazionale, europeo e mondiale.

<p>LE INIZIATIVE FARO</p>	<p>La Commissione presenta sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "L'Unione dell'innovazione" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione. 2. "Youth on the move" per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. 3. "Un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese. 4. "Un'Europa efficiente nell'utilizzo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica. 5. "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale. 6. "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori. 7. La "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.
<p>GLI ORIENTAMENTI INTEGRATI DI EUROPA 2020</p>	<p>La strategia UE 2020 si esplica attraverso 10 orientamenti integrati "Europa 2020", adottati dal Consiglio europeo nel giugno 2010. Essi andranno a sostituire i 24 orientamenti esistenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche. Gli orientamenti per l'occupazione e gli indirizzi per le politiche economiche sono presentati come due strumenti giuridici distinti, ma strettamente interconnessi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - una raccomandazione del Consiglio relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione - Parte I degli orientamenti integrati di Europa 2020; - una decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione - Parte II degli orientamenti integrati di Europa 2020. <p>Questi nuovi orientamenti integrati danno agli Stati membri indicazioni precise su come definire e attuare i propri Programmi Nazionali di Riforma, tenendo conto dell'interdipendenza e in linea con il patto di stabilità e crescita. Gli Orientamenti Integrati restano immutati fino al 2014.</p>
<p>LE CONCLUSIONI DELLA V RELAZIONE SULLA COESIONE ECONOMICA FUTURA</p>	<p>Con tali conclusioni la Commissione apre una consultazione pubblica sul futuro della politica di coesione. Questa si articola in una serie di domande relative alle idee chiave della riforma, nello specifico: come rendere più efficace la politica di coesione e valorizzarne l'impatto così da potenziare l'apporto di valore aggiunto a livello europeo, come conferire maggiore autorità alla direzione del progetto, come perfezionare e semplificare l'attuazione e infine come impostare l'architettura di questa politica.</p> <p>La revisione del bilancio dell'Unione europea ha delineato una nuova programmazione strategica per la politica di coesione, mirante ad integrare meglio le politiche dell'Unione europea, al fine di attuare la strategia Europa 2020 e gli Orientamenti integrati.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. VALORE AGGIUNTO E POLITICA DI COESIONE. <ul style="list-style-type: none"> - Rafforzare la programmazione strategica. a) adozione di un quadro strategico comune della Commissione che tradurrebbe gli obiettivi e i traguardi di Europa 2020 in priorità d'investimento. Il quadro coprirebbe il Fondo di coesione, il FESR, il FSE, il FEASR e il FEP; definizione di un contratto di partnership sullo sviluppo e gli investimenti che stabilirebbe le priorità di investimento, l'allocazione delle risorse nazionali e dell'Unione europea tra i settori e i programmi prioritari, le condizioni concordate e gli obiettivi da raggiungere; definizione di programmi operativi (PO) che,

nel periodo in corso, costituirebbero il principale strumento di gestione e tradurrebbero i documenti strategici in concrete priorità d'investimento corredate di obiettivi chiari e misurabili, il che dovrebbe contribuire a far conseguire gli obiettivi nazionali stabiliti nel quadro di Europa 2020.

- **Aumentare la concentrazione tematica**, garantire che gli Stati membri e le regioni concentrino le risorse nazionali e dell'Unione su pochi obiettivi prioritari, puntando sulla sperimentazione ed elaborazione di progetti innovativi, considerando anche la possibilità di limitare la spesa a specifici gruppi interessati o ad approcci sperimentali (es. lo sviluppo locale) possibilmente sotto forma di sovvenzione globale.
- **Rafforzare le capacità di rendimento prevedendo condizioni e incentivi.** a) 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; b) per ogni priorità tematica il quadro comunitario di sostegno stabilirà i principi chiave che gli interventi dovranno seguire; c) la Commissione 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; d) la Commissione ha proposto di estendere le sanzioni e gli incentivi finanziari connessi al Patto di stabilità e crescita al resto del Bilancio dell'Unione europea come fattore aggiuntivo per garantire il rispetto delle condizioni macroeconomiche d'importanza cruciale nel contesto della parte correttiva del Patto; e) il principio di addizionalità sarà riformato collegandolo al processo di sorveglianza economica dell'UE, utilizzando indicatori forniti già nei Programmi di stabilità e convergenza che gli Stati membri presentano ogni anno alla Commissione; f) le aliquote del cofinanziamento verranno riviste e differenziate per meglio rispecchiare il livello di sviluppo, il valore aggiunto dell'Unione, i tipi di intervento e i beneficiari; g) andrà approfondito l'esame di strumenti che potrebbero rafforzare ulteriormente l'efficacia della politica di coesione, ad esempio stabilendo, a livello di Unione europea, una riserva di efficacia ed efficienza per realizzare gli obiettivi di Europa 2020 e i corrispondenti obiettivi e traguardi nazionali; h) la Commissione necessita di risorse per sostenere in modo diretto la sperimentazione e il collegamento in rete, secondo le linee guida delle azioni innovative dei precedenti periodi di programmazione.
- **Migliorare valutazione, prestazioni e risultati.** a) stabilire ex-ante obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili; b) incentrare le valutazioni ex ante sul miglioramento della concezione dei programmi, in modo che strumenti e incentivi possano essere controllati e valutati nella fase di attuazione; c) la valutazione dovrebbe fare un maggiore uso di metodologie rigorose in linea con gli standard internazionali, inclusa la valutazione dell'impatto. I piani per una valutazione costante di ogni programma verrebbero resi obbligatori poiché promuovono la trasparenza e le strategie di valutazione, oltre a migliorare la qualità generale delle valutazioni.

LE
CONCLUSIONI
DELLA V
RELAZIONE
SULLA
COESIONE
ECONOMICA
FUTURA

- **Sostenere l'uso di nuovi strumenti finanziari.** La Commissione invita gli Stati membri e le regioni a fare maggiore ricorso a nuove forme di finanziamento degli investimenti che si discostano dal tradizionale finanziamento basato sulle sovvenzioni e mirano invece a modalità innovative che combinano prestiti attivi e passivi.

2. RAFFORZARE IL CONTROLLO

- **Introdurre una terza dimensione:** coesione territoriale. Occorre affrontare questo obiettivo nei nuovi programmi, dando in particolare risalto al ruolo delle città, alle aree geografiche funzionali ed a quelle che affrontano specifici problemi geografici o demografici e infine alle strategie macroregionali; Andrebbe sviluppata un'ambiziosa agenda urbana; un aspetto da esaminare per il futuro è se il quadro normativo della politica di coesione debba o no permettere una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei programmi operativi al fine di riflettere meglio la natura e la geografia dei processi di sviluppo; occorrerà sviluppare disposizioni mirate atte a rispecchiare le caratteristiche geografiche o demografiche territoriali, senza moltiplicare ingiustificatamente strumenti e programmi; iniziative in materia di strategie macroregionali dovranno infine basarsi su

- un'esauriente procedura di revisione delle strategie esistenti e sulla disponibilità di risorse
- **Rafforzare la partnership.** andrà rafforzato il ruolo delle impostazioni basate sullo sviluppo locale nel quadro della politica di coesione, ad esempio sostenendo l'inclusione attiva, promuovendo l'innovazione sociale, sviluppando strategie per l'innovazione o elaborando progetti per il recupero delle zone svantaggiate. Questi interventi andranno strettamente coordinati con altri simili nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale e delle politiche marittime.

3. UN SISTEMA DI TRASMISSIONE PERFEZIONATO E SEMPLIFICATO

- **Gestione finanziaria.** Ogni anno l'autorità responsabile della gestione dei programmi di politica di coesione presenterebbe una dichiarazione di gestione accompagnata da conti annuali e un parere di revisori indipendenti;
- **Ridurre gli oneri amministrativi.** Mentre vengono stabilite le norme di ammissibilità a livello nazionale, andrebbero adottate norme comuni su punti essenziali come le spese generali che coprono diversi fondi UE.
- **Disciplina finanziaria.** Una possibilità sarebbe applicare la regola N+2, eccettuando cioè il primo anno, a tutti i programmi e sopprimere esenzioni e deroghe.
- **Controllo finanziario.** Per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo occorre che gli Stati membri forniscano non solo maggiori garanzie, ma anche dimostrino un maggior impegno in rapporto al controllo di qualità.

4. ARCHITETTURA DELLA POLITICA DI COESIONE

- Tutte le regioni e gli Stati membri potrebbero adottare una politica di coesione ed essere in grado di adeguare la propria strategia in modo integrato agli specifici punti di forza e di debolezza;
- Il sostegno alle regioni sarebbe differenziato in base al loro livello di sviluppo economico (misurato in PIL pro capite), tracciando una distinzione netta tra le regioni 'meno' sviluppate e quelle 'più' sviluppate. Un sistema più semplice con una nuova categoria intermedia di regioni potrebbe sostituire l'attuale passaggio da una categoria all'altra. Nella categoria intermedia rientrerebbero anche regioni attualmente afferenti all'obiettivo 'convergenza', ma il cui PIL risulterebbe maggiore del 75% rispetto alla media comunitaria secondo le ultime statistiche.
- In linea con la revisione del bilancio UE, è necessario considerare per il futuro dell'architettura della politica di coesione come l'FSE potrebbe essere rivisto concentrandosi sulla garanzia degli obiettivi e traguardi di Europa 2020 e come acquisire una maggiore visibilità e volumi di finanziamento prevedibili.
- Il fondo di coesione continuerebbe a produrre effetti benefici sugli Stati membri il cui RNL pro capite è inferiore del 90% rispetto alla media comunitaria.

<p>LA POSIZIONE ITALIANA SULLA V RELAZIONE SULLA COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE</p>	<p>Nel gennaio 2011 è stata predisposta e pubblicata dal Governo la “Posizione italiana sulle Conclusioni della V Relazione sulla Politica di coesione futura”, ed è stata presentata al V Forum sulla coesione (Bruxelles 31 gennaio - 1 febbraio 2011).</p> <p>Il Governo italiano pone l'attenzione su due aspetti della riforma proposta dalla Quinta relazione che vanno segnalati come particolarmente innovativi e che si ritiene debbano essere sostenuti fortemente. Il primo è il rafforzamento dell'orientamento ai risultati, sostenuto: dalla definizione ex-ante di target e indicatori di risultato misurabili, legati direttamente alla policy; dal rafforzamento della valutazione; da un maggior rigore nella utilizzazione degli approcci di valutazione più appropriati nelle diverse fasi del ciclo dei programmi e in relazione a specifiche domande valutative. Su questi aspetti l'esperienza italiana è vasta e indica che tutto ciò è concretamente fattibile.</p> <p>Il secondo aspetto è l'introduzione di specifiche condizionalità. Esse rappresentano un'opportunità per chi, condividendo le responsabilità del buon funzionamento della coesione europea, è interessato a risultati concreti. Si tratta di investire avendo la certezza che le pre-condizioni necessarie per un efficace utilizzo dei Fondi sono assicurate.</p> <p>Infine, l'Italia esprime perplessità sull'introduzione di una riserva di premialità europea, legata al livello di raggiungimento dei target di Europa 2020, poiché si metterebbero a carico della politica di coesione traguardi che vanno oltre le sue possibilità di intervento e il cui raggiungimento invece coinvolge diverse politiche dell'unione e nazionali.</p>
<p>IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA ITALIANO - PNR</p>	<p>Nel novembre 2010 il Governo italiano ha presentato alle Autorità competenti dell'UE la bozza del “Piano Nazionale di Riforma”, che rappresenta lo strumento principale per coordinare gli interventi delle politiche nazionali con gli obiettivi delle future Politiche di coesione e della Strategia Europa 2020.</p> <p>Stabilità e riforme sono oggi le due direttrici chiave della politica economica in “Europa 2020”, i cui contorni sono delineati nei due documenti strategici, il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma. Essi rappresentano la mappa che i Paesi europei dovranno seguire per raggiungere obiettivi di crescita e occupazione più ambiziosi e sostenibili.</p> <p>Il PNR è stato approvato in via definitiva il 13 Aprile 2011 e in esso sono descritte le misure strutturali indicate e programmate dal governo nazionale, i riferimenti e lo stato di avanzamento legislativo delle suddette misure, la tempistica prevista e lo stato dell'arte, gli effetti sul bilancio pubblico e lo specifico bottleneck che ciascun intervento vuole rimuovere.</p>
<p>LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE PER IL NUOVO BILANCIO PLURIENNALE 2014-2020</p>	<p>Il 29 Giugno 2011 la Commissione ha presentato le proprie proposte rispetto al bilancio dell'UE per gli anni 2014-2020. Le risorse che si prevede di stanziare sono pressoché identiche a quelle stanziare per il corrente ciclo di programmazione, pari cioè a 1.025 MD di euro di impegni di spesa e 972,2 MD di euro di stanziamenti.</p> <p>Riguardo la politica agricola, il budget per la PAC dovrebbe diminuire da 416 a 382 MD mentre, per ciò che concerne le politiche di coesione, le risorse che si prevede di stanziare sono in linea con quelle dell'attuale programmazione.</p> <p>Va specificato come, nella distribuzione delle risorse dei Fondi Strutturali, la Commissione ha proposto di collocare il Fondo per la Globalizzazione (FEG) fuori dal bilancio pluriennale, a causa della variazione che gli importi di tale fondo subiscono ogni anno.</p> <p>Riguardo i fondi per R&S e innovazione, il programma per la Competitività e le PMI dovrebbe poter usufruire di 2,4 MD di euro (oltre il doppio rispetto alla dotazione attuale). Sempre con riferimento alle PMI, le risorse per le infrastrutture dovrebbero salire da 12 a 47 MD, risorse che riguarderanno Spazio, Trasporti ed Energia.</p> <p>Infine, per il rafforzamento dell'UE sugli scenari internazionali (Global Europa), le risorse che la Commissione prevede di appostare a bilancio dovrebbero salire da 56 a 70 MD di euro.</p> <p>Per quanto riguarda lo specifico ambito di interesse delle politiche di coesione, i principi delineati nella “V Relazione” risultano confermati.</p> <p>In estrema sintesi, la Comunicazione conferma alcune tematiche chiave quali principi guida della riforma da attuare dopo il 2013, ovvero:</p>

- **Risultati**, chiaramente collegati al raggiungimento degli obiettivi fissati in UE 2020, ottenibili con programmi concentrati su priorità limitate.
- **Semplificazione** sia delle norme generali (regolamento finanziario) sia di quelle che regolano settori specifici (ad es. fondi strutturali).
- **Condizionalità** sia per la politica di coesione che per l'agricoltura. Agli Stati membri sarà richiesto di dimostrare che i finanziamenti sono serviti a raggiungere le priorità politiche europee. La coerenza tra la politica economica europea e le risorse europee sarà assicurata dalla Commissione evitando che l'efficacia dei fondi sia messa a repentaglio da politiche macroeconomiche non sane.
- **Sostegno agli investimenti**, attraverso il coinvolgimento del settore privato su strumenti finanziari innovativi si potrà amplificare l'impatto del bilancio europeo.

Salvo cambiamenti, si prevede una conferma della **durata settennale della programmazione**.

In termini di Obiettivi, oltre a quelli già previsti dall'attuale ciclo di programmazione, si prevede un nuovo Obiettivo per le regioni "in transizione"

Si tratta, come chiarito nella fiche "Coesione economica sociale e territoriale" della II parte della Comunicazione, di una categoria che dovrebbe rimpiazzare l'attuale phasing in e phasing out.

Tra le Regioni che potenzialmente potrebbero rientrare all'interno di questo obiettivo, per quanto riguarda l'Italia, da segnalare: Abruzzo, Molise, Sardegna e Basilicata.

Per quanto riguarda gli ambiti di intervento del FSE proposti dalla Commissione insieme, sono i seguenti:

- Sostegno alla promozione dell'occupazione
- Investimenti in competenze, istruzione e lifelong learning
- Inclusione sociale e lotta alla povertà
- Rafforzamento della capacità istituzionale e dell'efficienza della pubblica amministrazione

Tra le altre previsioni della proposta:

- Viene proposto il **contratto di partenariato** con ogni Stato Membro, in cui è delineata la strategia integrata per lo sviluppo del territorio supportata con tutti i fondi ed in cui dovrebbero essere previsti obiettivi basati su indicatori condivisi ed alcune condizionalità (sia ex ante ossia da garantire prima dell'erogazione dei fondi, sia legate al raggiungimento di risultati monitorabili). Nel contratto sarà contenuto l'impegno a dare conto dei progressi compiuti sia nei rapporti annuali che in altri rapporti pubblici. Nel caso in cui manchi un progresso nel raggiungimento delle condizionalità, ossia queste non siano soddisfatte nemmeno parzialmente durante l'attuazione del programma, vi sarà la sospensione o cancellazione dei fondi.
- gli SM saranno incoraggiati a utilizzare programmi multi-fondo con un processo comune di preparazione, negoziazione, gestione, e attuazione in particolare laddove è maggiore la necessità di coordinamento fra risorse umane e investimenti infrastrutturali. Ove appropriato, la Commissione immagina che si possa individuare un "fondo guida" collegato al/ai settore/i di policy del Programma i cui interventi saranno completati da quelli a valere sugli altri fondi.
- La Commissione, per rafforzare l'orientamento ai risultati, propone una riserva di premialità pari al 5% del bilancio, per SM e Regioni che raggiungeranno gli obiettivi intermedi, fissati nei regolamenti. Tra gli obiettivi da raggiungere potranno essere inclusi nel contratto di partenariato condizioni relative al miglioramento della capacità amministrativa