

# Politiche di coesione e nuova programmazione 2014-2020

OLGA TURRINI<sup>1</sup>

*L'articolo illustra le linee generali della riforma delle politiche di coesione per il periodo 2014-2020, inquadrandole nel contesto della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Ci si sofferma in particolare sulla filosofia e sui principi nuovi che ispirano il nuovo quadro regolamentare, sui contenuti delle future priorità d'intervento che informeranno i nuovi programmi operativi regionali. Si fa il punto sullo stato dell'arte della nuova programmazione a livello europeo e nazionale.*

## 1. Un contesto europeo radicalmente cambiato

La riforma delle politiche di coesione per il settennio 2014-2020 ha preso il via con la discussione sul bilancio UE e con la presentazione delle proposte di nuovi Regolamenti da parte della Commissione. Al momento (settembre 2012) non vi è ancora un testo definitivo e i negoziati sono in corso. Non è pertanto il caso di fare un'analisi puntuale ed approfondita dei testi regolamentari che potrebbero essere soggetti a modifiche, fermo restando l'impianto generale. Tuttavia ci sono le condizioni per comprendere la logica e i principi fondamentali che stanno alla base della nuova fase programmatica.

Un primo elemento rilevante è il mutato contesto socio-economico e al tempo stesso politico-istituzionale. I primi anni del secondo decennio vedono esplodere in forme drammatiche la crisi economica e finanziaria, in un quadro di grandi cambiamenti negli assetti mondiali della distribuzione delle risorse e del potere, di crisi dell'Europa nel suo insieme, di forti dialettiche e contrasti interni sulle strategie e sulle soluzioni da adottare, di tensioni tra paesi più forti e paesi resi più deboli da indebitamento e giochi speculativi nei quali economia reale e dimensione finanziaria sembrano viaggiare su binari diversi a spese della prima. Questo è il decennio di "Europa 2020" la strategia

---

<sup>1</sup>Esperta in politiche della formazione e del lavoro.

europea che sostituisce il decennio di Lisbona, dopo il fallimento dei suoi obiettivi. Ed è il decennio della riscrittura delle regole di governance dell'economia, cornice vera di tutti i processi di riforma.

Le regole partono dalla constatazione che la crisi ha rivelato la presenza di gravi problemi e andamenti insostenibili in molti paesi europei. Ma ha anche evidenziato la forte interdipendenza delle loro economie. Perciò si è reso necessario un maggiore coordinamento delle politiche economiche a livello dell'UE per affrontare i problemi emersi e sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro. Il nuovo governo dell'economia,<sup>2</sup> deciso nel 2011 e ancora in fase di ulteriori modifiche, si fonda su 3 pilastri:

- Agenda economica rafforzata, con maggiore sorveglianza da parte dell'UE
- Interventi per salvaguardare la stabilità dell'area euro
- Misure per rimediare ai problemi del settore finanziario

Viene deciso un metodo e un percorso, il cosiddetto "Semestre europeo": un periodo di sei mesi, in cui ogni anno le politiche strutturali, macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri vengono coordinate per consentire ai paesi di tener conto delle raccomandazioni dell'UE in una fase iniziale della loro procedura di bilancio nazionale e per altri aspetti delle loro politiche economiche.

Il Semestre europeo si articola in una serie di tappe:

**Gennaio:** analisi annuale della crescita, in cui la Commissione fissa le priorità dell'UE

**Marzo:** i capi di Stato e di Governo definiscono gli orientamenti UE per le politiche nazionali (Linee guida integrate)

**Aprile:** gli Stati membri presentano i loro piani per il risanamento delle finanze pubbliche (Programmi di stabilità/convergenza) e le riforme e misure che intendono adottare (Programmi nazionali di riforma - PNR)

**Giugno:** la Commissione valuta i programmi e rivolge a ciascun Paese una serie di raccomandazioni. Il Consiglio discute e approva

**Luglio:** Il Consiglio adotta le raccomandazioni per ciascun Paese

---

<sup>2</sup> Nasce da una Comunicazione della Commissione (COM 367/2010) "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione - Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE. Nel novembre 2011 il Consiglio europeo ha adottato il cosiddetto six pack, un insieme di sei proposte legislative volte a rafforzare la governance economica. Comprendono:

- un regolamento che modifica il reg. n.1466/97 sulla sorveglianza delle politiche di bilancio ed economiche degli Stati membri
  - un regolamento che modifica il reg. n. 1467/97 relativo alla procedura sui deficit eccessivi
  - un regolamento sulla attuazione della sorveglianza sui bilanci nella zona euro
  - un regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici
  - un regolamento che stabilisce delle misure di esecuzione volte a rimediare a squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro
  - una direttiva concernente i requisiti dei quadri di bilancio degli Stati membri
- Questo quadro è stato integrato nel luglio 2012 con il cosiddetto two pack.

## **2. Europa 2020: obiettivi e governance**

In questo contesto nuovo di governance, Europa 2020 si definisce intorno a tre grandi temi e a 5 grandi obiettivi da conseguire entro il 2020.

I temi sono quelli della crescita intelligente, sostenibile e solidale.

Gli obiettivi sono:

- Portare al 75% il tasso di occupazione 20-64 anni, anche mediante maggior partecipazione di giovani, lavoratori più anziani, poco qualificati e miglior integrazione migranti legali
- Migliorare condizioni per R&S per portare investimento al 3% del PIL
- Ridurre le emissioni del 20% rispetto a quota 1990, portare al 20% la quota delle rinnovabili e migliorare del 20% l'efficienza energetica
- Migliorare i livelli d'istruzione, mirando a ridurre i tassi di dispersione sotto il 10% e aumentando la % di persone 30-34 che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%
- Promuovere l'inclusione sociale in particolare attraverso la riduzione della povertà, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà ed esclusione.

Il percorso verso il raggiungimento di questi obiettivi viene documentato nell'ambito del PNR, che viene definito ogni anno da ciascuno Stato membro sulla base di Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione, approvate dal Consiglio<sup>3</sup>, che per il periodo 2010-2014 sono le seguenti:

### **Orientamenti integrati per le politiche macroeconomiche**

1. Ovvviare agli squilibri macroeconomici
2. Ridurre gli squilibri nell'area dell'euro
3. Garantire qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche
4. Ottimizzare il sostegno a R&S e innovazione, rafforzare il triangolo della conoscenza e sfruttare il potenziale dell'economia digitale
5. Migliorare l'efficienza sotto il profilo delle risorse e ridurre le emissioni di gas serra
6. Migliorare il clima per le imprese e i consumatori e modernizzare la base industriale per assicurare il pieno funzionamento del mercato interno

### **Orientamenti integrati per le politiche dell'occupazione**

7. Incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini, riducendo la disoccupazione strutturale e promuovendo la qualità del lavoro
8. Sviluppare una forza lavoro qualificata rispondente alle esigenze del mercato occupazionale e promuovere l'apprendimento permanente
9. Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'istruzione terziaria o equipollente
10. Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà

---

<sup>3</sup> Decisione del Consiglio del 26 aprile 2012 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in GUUE L 119 del 4/5/2012

Il PNR presentato in aprile 2012 dal Governo italiano traduce le indicazioni della Strategia Europa 2020, secondo una visione che si snoda attraverso i processi di riforma avviati e si concentra sulle scelte di breve-medio periodo nelle indicazioni più operative.

Le raccomandazioni all'Italia del luglio 2012<sup>4</sup> sono il frutto dell'esame e della valutazione della Commissione e del Consiglio sul PNR (oltre che sul programma di stabilità) e si incentrano su 6 punti:

- attuazione della prevista strategia di bilancio
- garanzia di coerenza delle disposizioni relative al pareggio di bilancio con il quadro dell'UE, miglioramento qualità ed efficienza della spesa pubblica mediante la spending review e l'attuazione del Piano d'azione coesione per migliorare spesa e gestione fondi strutturali in particolare nell'Italia meridionale
- adozione di ulteriori misure per combattere la disoccupazione giovanile, migliorando anche la pertinenza della formazione, incentivi per l'avvio di nuove imprese e le assunzioni di dipendenti, attuazione del riconoscimento delle competenze e delle qualificazioni a livello nazionale, adozione misure per ridurre i tassi di abbandono dell'università e combattere quello scolastico
- adozione della riforma del mercato del lavoro e di ulteriori provvedimenti per incentivare la partecipazione delle donne, monitorare e se necessario potenziare l'attuazione del nuovo quadro regolamentare per la determinazione dei salari per contribuire all'allineamento della crescita salariale e della produttività a livello settoriale e imprenditoriale
- proseguimento della lotta contro evasione fiscale e sommerso, intraprendere azioni per spostare il carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e i patrimoni nonché l'ambiente
- attuazione delle misure adottate di liberalizzazione e semplificazione nel settore servizi, semplificazione del quadro normativo, miglioramento dell'accesso agli strumenti finanziari, attuazione della riorganizzazione della giustizia civile

Si tenga presente che, rispetto agli obiettivi fissati a livello europeo, quelli che l'Italia si prefigge di conseguire nel 2020 sono i seguenti:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- tasso di occupazione 67-69%</li><li>- R&amp;S in % del PIL 1,53 %</li><li>- riduzione emissioni gas serra: -13%</li><li>- energie rinnovabili. 17%</li><li>- efficienza energetica. 27,90</li><li>- abbandono scolastico: 15-16%</li><li>- istruzione terziaria: 26-27%</li><li>- riduzione popolazione a rischio povertà 2.200.000</li></ul> |
|---|

---

<sup>4</sup> Raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015, in GUUE C219 del 24/7/2012.

### **3. Europa 2020: le Iniziative Faro**

L'attuazione della strategia di Europa 2020 avviene operativamente intorno a sette grandi temi che declinano la strategia in percorsi attuativi e azioni da realizzare, con il coordinamento della Commissione, secondo una pianificazione e dei cronoprogrammi, soggetti a monitoraggio e valutazione comparativa di quanto realizzato a livello di Commissione e di ciascun Paese.

Sono le cosiddette Iniziative Faro (Flagship):

#### **Crescita intelligente**

1. Agenda digitale europea
2. Unione dell'innovazione
3. Youth on the move

#### **Crescita sostenibile**

4. Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse
5. Una politica industriale per l'era della globalizzazione

#### **Crescita inclusiva**

6. Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro
7. Piattaforma europea contro la povertà

Intorno alle Iniziative Faro ruota l'intero processo attuativo della strategia. Esse prendono avvio da un documento base della Commissione<sup>5</sup>, che le operativizza e la loro implementazione avviene a vari livelli secondo quanto previsto, pur scontando intoppi e ritardi dovuti ai tempi politici non sempre prevedibili. Tutte le politiche legate agli obiettivi di Europa 2020 si riconducono alle Iniziative Faro, tra queste il cosiddetto processo di Copenhagen che nel periodo della strategia di Lisbona aveva caratterizzato l'evoluzione delle politiche di istruzione e formazione e che ora si riconduce con continuità alla strategia denominata ET 2020<sup>6</sup> che attraversa sia Youth on the move, che l'Agenda per le nuove competenze e nuovi lavori.

---

<sup>5</sup> COM 245/2010: Un'agenda digitale europea; COM 546/2010: "Iniziativa faro Europa 2020: l'Unione dell'innovazione; COM 477/2010: Youth on the move, un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea; COM 614/2010: "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione. Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità; COM 21/2011: Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse - Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020, VOM 682/2010 "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione; COM 758/2010 "La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale".

<sup>6</sup> GU C 119 del 28/5/2009, Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione – ET 2020.

## 4. Le proposte dei nuovi Regolamenti<sup>7</sup>

Non si comprende la filosofia dei nuovi regolamenti se non si tiene conto del quadro generale sopra presentato sia pur molto sinteticamente (per un approfondimento del quale si rinvia al sito della Commissione). Infatti uno degli elementi fondanti la revisione delle politiche di coesione è proprio il rafforzamento del loro legame con la strategia più generale di Europa 2020. Ed è facilmente intuibile che, in un contesto di crisi e di risorse sempre più scarse occorre far convergere tutte le risorse verso gli obiettivi definiti, da qualunque fonte esse provengano. In questo senso il legame tra Fondi strutturali e politiche generali assume una valenza molto più cogente che in passato, presumibilmente con delle ripercussioni ai vari livelli di programmazione e gestione di tali risorse: comunitario, nazionale, regionale.

Il rafforzato legame tra Fondi e Europa 2020 è reso concreto dall'introduzione del **QSC: un quadro strategico comune**, documento che traduce gli obiettivi generali e specifici della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in azioni chiave che ciascun Fondo deve sostenere e i meccanismi per garantire la coerenza della programmazione con le politiche economiche e dell'occupazione degli Stati membri e dell'Unione. Tale documento è adottato dalla Commissione con atto delegato dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Allo stato attuale la Commissione ha presentato una sua proposta per la discussione.<sup>8</sup>

Se quindi l'ancoraggio a Europa 2020 e al PNR sono più vincolanti, ne consegue che occorre ridurre anche la dispersione delle risorse in mille rivoli. Per questo l'approccio generale della nuova generazione di regolamenti e di programmi si ispira a tre principi:

- semplificare la regolamentazione creando quadri comuni e riducendo la frammentazione e la diversità delle norme che disciplinano i programmi di spesa;
- rafforzare il principio di condizionalità;
- porre al centro l'attenzione ai risultati.

Con riferimento al primo punto, il **Regolamento generale** stabilisce una serie di disposizioni comuni non solo ai Fondi della politica di coesione, ma a 5 Fondi, denominati "**Fondi del QSC - Quadro strategico comune**" che perseguono obiettivi strategici complementari e prevedono una gestione concorrente tra Stati membri e Commissione. Ciò sarà conseguito mediante un solido quadro strategico, normativo e istituzionale, una maggior attenzione ai risultati e la verifica dei progressi verso il conseguimento degli obiettivi generali e specifici stabiliti nei programmi, nonché attraverso l'armonizzazione, per quanto possibile, delle disposizioni di esecuzione e controllo.

I Fondi del QSC sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). La nuova architettura è pertanto la seguente: il Regolamento generale stabilisce in una prima parte oggetto e definizioni, in una seconda parte le disposizioni

---

<sup>7</sup> COM 615/2011, COM 607/2011, COM 614/2011.

<sup>8</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Elementi di un quadro strategico comune 2014-2020 per il FESR, il FSE, il FC, il FEASR, il FEAMP. SWD 61/2012.

comuni a tutti i Fondi del QSC e in una terza parte le disposizioni comuni ai soli Fondi strutturali (FESR, FSE, FC). Le disposizioni specifiche per ciascun Fondo sono contenute in regolamenti distinti, così come quelle legate all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" nel quadro del FESR.

Un secondo elemento che caratterizza l'ancoraggio della nuova regolamentazione alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva è dato dalla definizione di **11 Obiettivi tematici** che, comuni a tutti i Fondi, vengono poi tradotti in priorità specifiche per ciascun Fondo del QSC.

#### Obiettivi tematici

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime
3. Promuovere la competitività delle Pmi, il settore agricolo e pesca
4. Sostenere la transizione verso economia a basse emissioni di carbonio
5. Promuovere adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione rischi
6. Tutelare ambiente e promuovere uso efficiente delle risorse
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete
8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori
9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà
10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente

È evidente che gli obiettivi da 8 a 11 sono quelli che in particolar modo coinvolgono il Fondo sociale europeo. Ed è altresì evidente il loro stretto legame, per non dire la quasi perfetta coincidenza, con gli Orientamenti per l'occupazione precedentemente descritti. In sostanza, il tema della crescita dell'occupazione (e della riduzione della disoccupazione) si declina nelle sue molteplici connessioni con la strategia per una crescita intelligente e con la strategia per una crescita inclusiva, richiedendo pertanto.

- scelte ispirate a una visione di lungo periodo per quanto riguarda la qualità e l'efficacia dei sistemi del lavoro e il sostegno a lavoratori che necessariamente dovranno fare i conti con frequenti mobilità lavorative (e quindi con periodi di disoccupazione che dovranno essere contenuti al massimo);
- scelte di qualità della programmazione in relazione alla connessione tra opportunità di qualificazione della forza lavoro e esigenze del mercato del lavoro;
- investimenti consistenti nell'apprendimento permanente sia in termini di promozione dell'accesso, sia in termini di offerte di opportunità;
- scelte ispirate a una visione di lungo periodo per quanto riguarda la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione a tutti i livelli, che dovranno garantire al contempo l'emergere delle eccellenze e l'inclusione delle fasce più ampie di popolazione a delle più deboli, con l'obiettivo generale di accrescere le competenze a tutti i livelli per far fronte alle nuove esigenze di competitività dei territori, delle persone e dei sistemi produttivi
- scelte ispirate a una visione di lungo periodo per quanto riguarda le strategie volte a contenere le sacche di disagio e povertà, ma anche a prevenire le forme di

esclusione legate a stati di salute (in particolare della popolazione anziana), indigenza, emarginazione, discriminazione

La programmazione a livello di ciascuno Stato membro parte dalla preparazione di un **Contratto di partenariato**, che definisce la strategia e le priorità dello Stato membro e le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi del QSC per perseguire la strategia di Europa 2020. Il contratto di partenariato e, conseguentemente, i singoli Programmi operativi, dovranno ispirarsi anche al principio di **concentrazione tematica**, concentrando le risorse sugli interventi che apportano il maggior valore aggiunto in relazione alla strategia di Europa 2020 e sulle raccomandazioni specifiche per ciascun Paese emanate in base alla presentazione del PNR.

Oltre alla citata introduzione degli 11 obiettivi tematici comuni, nel nuovo Regolamento spariscono gli obiettivi territoriali (Conv e CRO), mentre, per i soli Fondi strutturali, vengono identificati due obiettivi: “Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione”, per tutti gli Stati membri e le regioni, con il sostegno di tutti i Fondi, e “Cooperazione territoriale europea” con il solo sostegno del FESR. Per questo, non ci sono distinzioni di campi d’azione, ma i temi vengono modulati territorialmente, variandone l’entità di **concentrazione finanziaria** in relazione ad un numero limitato di priorità specifiche di ciascun Fondo. Per quanto riguarda l’obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione” le risorse (FESR e FSE) sono ripartite tra tre categorie di regioni: quelle meno sviluppate (PIL pro capite superiore al 75% della media del PIL dell’UE-27), quelle in transizione (PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media del PIL dell’UE-27) e le regioni più sviluppate (PIL pro capite superiore al 90% della media del PIL dell’UE-27).

La concentrazione, tematica e finanziaria (anche se su questi punti il negoziato potrà apportare cambiamenti in relazione alle modalità) costituisce dunque uno dei principi chiave del nuovo quadro regolamentare.

Nel caso del Fondo sociale europeo, la bozza del regolamento specifico per questo Fondo declina gli obiettivi tematici pertinenti secondo le seguenti priorità.

## Priorità del FSE

1	Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori attraverso:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. l'accesso all'occupazione per le persone alla ricerca di un impiego e le persone inattive, comprese le iniziative locali per l'occupazione, e il sostegno alla mobilità professionale;</li> <li>2. l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni;</li> <li>3. l'attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di impresa</li> <li>4. l'uguaglianza tra uomini e donne e la conciliazione tra vita professionale e vita privata;</li> <li>5. l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti</li> <li>6. l'invecchiamento attivo e la buona salute</li> <li>7. la modernizzazione e il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro, comprese azioni volte a migliorare la mobilità professionale transnazionale</li> </ol>
2	Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. inclusione attiva</li> <li>9. integrazione delle comunità emarginate quali i rom</li> <li>10. lotta contro la discriminazione basata sul sesso, l'origine razziale o etnica, la religione e le convinzioni personali</li> <li>11. miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi i servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale</li> <li>12. promozione dell'economia sociale e delle imprese sociali</li> <li>13. strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività</li> </ol>
3	Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. ridurre l'abbandono scolastico precoce e promuovendo l'uguaglianza di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità;</li> <li>15. migliorare la qualità, l'efficacia e l'apertura dell'istruzione superiore e di livello equivalente al fine di aumentare la partecipazione ed i tassi di riuscita;</li> <li>16. migliorare l'uguaglianza di accesso alla formazione permanente, aggiornando le attitudini e le competenze della manodopera e migliorando l'utilità dei sistemi d'insegnamento e di formazione per il mercato del lavoro</li> </ol>
4	Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	<ol style="list-style-type: none"> <li>17. Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance; questa priorità di investimento si applica solo sull'insieme del territorio degli Stati membri che possiedono una regione NUTS di livello 2</li> <li>18. Rafforzamento delle capacità delle parti interessate che operano nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e delle politiche sociali; patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale regionale e locale</li> </ol>

Attraverso le priorità sopra elencate, il FSE contribuisce anche ad altri obiettivi tematici, in primo luogo:

a) sostenendo il passaggio ad <b>un'economia a bassa emissione di carbonio</b> , resistente ai cambiamenti climatici, efficiente nell'utilizzazione delle risorse ed ecologicamente sostenibile, mediante una riforma dei sistemi di istruzione e di formazione, l'adattamento delle competenze e delle qualifiche, il perfezionamento professionale della manodopera e la creazione di nuovi posti di lavoro nei settori collegati all'ambiente e all'energia
b) migliorando l'accessibilità, l'utilizzazione e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione grazie allo sviluppo della cultura digitale, all'investimento nell'inclusione digitale, nelle competenze digitali e nelle relative competenze imprenditoriali;
c) rafforzando la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, attraverso lo sviluppo degli studi post-universitari, la formazione dei ricercatori, la messa in rete delle attività e i partenariati tra gli istituti d'insegnamento superiore, i centri di ricerca tecnologici e le imprese;
d) migliorando la competitività delle piccole e medie imprese mediante la promozione della capacità di adattamento delle imprese e dei lavoratori e un maggiore investimento in capitale umano

Il Regolamento generale, per favorire un utilizzo più efficiente ed efficace delle risorse, rafforza il principio di **condizionalità**, che assume la forma di **condizionalità ex ante**, che devono essere presenti prima dell'erogazione dei Fondi, e di **condizionalità ex post**, che vincoleranno l'erogazione di ulteriori finanziamenti ai risultati ottenuti. Esse si baseranno sul conseguimento di tappe fondamentali relative al raggiungimento degli obiettivi dei programmi inclusi nel contratto di partenariato connessi agli obiettivi di Europa 2020. Il 5% del bilancio complessivo sarà accantonato e assegnato, durante una verifica intermedia, agli Stati i cui programmi hanno conseguito le tappe fondamentali. In ogni caso il mancato conseguimento delle condizionalità può determinare la sospensione o addirittura la soppressione dei finanziamenti. Inoltre, per garantire che l'efficacia dei finanziamenti non sia compromessa da politiche macrofinanziarie inadeguate, viene prevista anche una **condizionalità macroeconomica**, che disciplina i fondi e li allinea alle nuove misure di applicazione del Patto di stabilità e crescita adottate nell'ambito del sesto pacchetto sulla governance economica.

Le condizionalità ex ante sono descritte in schede allegate al regolamento generale. Ogni scheda è collegata ad un obiettivo tematico comune ed alle specifiche priorità pertinenti dei Fondi interessati.

Ad esempio, in relazione all'obiettivo tematico 9 "Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente" esiste una condizionalità 9.1 che recita: "Abbandono scolastico:esistenza di una strategia globale intesa a ridurre l'abbandono scolastico conformemente alla raccomandazione del Consiglio del 28 giugno 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico". Nella scheda vengono individuati i criteri di adempimento di tale condizionalità:

- a) esistenza di un sistema per la raccolta e l'analisi di dati e informazioni sull'abbandono scolastico a livello nazionale, regionale e locale, che:
  - fornisca un supporto di dati di fatto sufficiente per elaborare politiche mirate;
  - venga usato sistematicamente per tenere sotto controllo gli sviluppi ai rispettivi livelli;
- b) esistenza di una strategia sull'abbandono scolastico che:
  - si basi su dati di fatto
  - sia globale (copra tutti i settori dell'istruzione compreso lo sviluppo della prima infanzia) e tratti adeguatamente misure di prevenzione, intervento e compensazione;
  - indichi obiettivi coerenti con la raccomandazione del Consiglio sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico;
  - sia intersettoriale e coinvolga e coordini tutti i settori politici e le parti interessate.

Lo Stato membro (e le singole Regioni) devono dimostrare nel contratto di partenariato il soddisfacimento di tale condizionalità oppure indicare le tappe e le azioni che ci si prefigge di attuare per conseguirla. Così per le altre condizionalità.

Il criterio della condizionalità implica, evidentemente un percorso, che dall'analisi dello stato dell'arte, condiziona il processo di programmazione e le verifiche sulla sua attuazione. Nella nuova regolamentazione il processo di programmazione è molto più fortemente improntato a:

- una chiara definizione degli obiettivi specifici che si intende perseguire nel

quadro di una data priorità. Tali obiettivi debbono essere chiari e verificabili in termini di risultati attesi. Per ciascuna priorità sono stabiliti indicatori che permettono di valutare i progressi verso il conseguimento degli obiettivi. Vi è un set di indicatori comuni definiti dalle norme specifiche di ciascun Fondo e si possono prevedere indicatori specifici per ciascun programma.

Il Regolamento generale rafforza anche l'approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto dai Fondi del QSC. Infatti, dedica un intero Capo allo sviluppo locale di tipo partecipativo, mutuandolo dal LEADER della vigente programmazione del FEASR e riproponendone la metodologia in una logica che vede il contributo potenziale di tutti i Fondi.

## **5. L'avvio della nuova fase di programmazione**

Lo stato dell'arte della programmazione a livello nazionale vede come punto di partenza un documento del Ministro per la coesione territoriale, inviato alla Conferenza Stato-Regioni a metà giugno. Tale documento, intitolato: "Quadro strategico comune 2014-2020: proposta di percorso di programmazione", definisce i principi di riferimento del percorso:

- concentrazione della spesa su un numero limitato di priorità che tengano conto degli specifici contesti territoriali e che abbiano forte rilevanza per lo sviluppo
- focalizzazione sui risultati attesi, chiari e misurabili, in termini di qualità di vita dei cittadini e alle azioni che si intendono realizzare per conseguirli
- forte apertura al confronto pubblico per valorizzare le funzioni di proposta e controllo da parte dei cittadini
- attenzione ai "luoghi", attraverso la valorizzazione della dimensione urbana e rurale delle alleanze fra territori
- rafforzamento dei presidi di competenza nazionale
- integrazione della politica regionale, comunitaria e nazionale, con la politica di bilancio ordinaria

La prima fase del percorso prevede la messa a punto di una proposta di metodologia e di linee strategiche, che confluirà in un "Documento di indirizzi strategici e metodologici per il confronto istituzionale per la definizione del Contratto di Partenariato" che sarà la proposta del Governo, trasmessa alla Conferenza Stato-Regioni e sarà alla base dell'avvio del confronto istituzionale e con il partenariato. Successivamente tutte le amministrazioni e le istituzioni interessate parteciperanno al confronto tecnico-istituzionale volto ad orientare la redazione dei documenti.