UNIVERSITÀ DEGLI STUDI SUOR ORSOLA BENINCASA

Bianca Maria Farina

COESIONE E COMPETITIVITÀ: BINOMIO IMPRESCINDIBILE PER LA *GOVERNANCE* EUROPEA

Un particolare ringraziamento va alle dott.sse Raffaella di Nardo e Simona Guzzi per il prezioso contributo fornito nella fase di ricognizione e catalogazione dei documenti ufficiali dell'Unione europea, indispensabili per la ricostruzione dell'evoluzione normativa nella matrice sociale del Mercato interno, contenuta nel presente lavoro.

Redazione ed editing
Luciana Trama

Impaginazione
Germana Pecoraro

© Università degli Studi Suor Orsola Benincasa
Napoli, via Suor Orsola 10

Tutti i diritti sono riservati

ISBN 978-88-96055-66-3

A Chiara

Indice

Prefazione 9

Introduzione 13

Capitolo I

Rinnovare la strategia di crescita in Europa per incrementare l'efficacia dell'azione comune

1. Le sfide per la competitività e la crescita in Europa nell'Agenda sottoscritta a Lisbona nel 2000 21

2. Le difficoltà di attuazione della strategia di Lisbona: il lento e disarmonico ritmo delle riforme 27

3. Europa 2020: un "laboratorio" per la sperimentazione delle rinnovate dinamiche istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona 35

4. Guidare l'Europa verso la piena occupazione: la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) 43

5. Horizon 2020: uno strumento per il coordinamento della filiera ricerca - innovazione - produttività 56

Capitolo II

Lo sviluppo di modelli innovativi di *govenance* e di partenariato in Europa

1. Un nuovo modello di *governance* destinato a rafforzare la dimensione economica e sociale dell'Unione europea 65

2. L'approccio strategico per la riforma delle pubbliche amministrazioni nell'area europea 73

3. La *governance multilivello* in Europa 79

4. Il potenziamento della "capacità amministrativa" per l'attuazione di azioni di sistema finalizzate alla convergenza 87

5. Il fragile equilibrio tra mercato e regole di condotta della *governance* dell'area euro 93

Capitolo III

La Politica di coesione economica, sociale e territoriale: un investimento strategico a favore di tutte le regioni dell'Unione

1. Il percorso evolutivo della Politica di coesione 103

2. La riforma dei Fondi strutturali per il periodo 2007/2013 115

3. I principi-guida dell'approccio interistituzionale nella fase programmatica 2007/2013 123

4. L'impatto territoriale della coesione 130

Capitolo IV

La riorganizzazione in termini territoriali della Politica di coesione: le prospettive finanziarie della programmazione 2014/2020

1. La Politica di coesione per il periodo 2014/2020: investire nella crescita e nell'occupazione 135

2. L'impianto normativo relativo ai nuovi Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (SIE) 142

3. La concentrazione tematica 154

4. Una regia unitaria a garanzia dell'efficacia degli interventi a finalità strutturale 158

Capitolo V

La "dimensione sociale" del Mercato interno

1. La ricerca di un giusto equilibrio tra *governance* economica e *governance* sociale per contrastare il rallentamento della coesione in Europa 165

2. Il faticoso cammino delle competenze sociali dell'Unione 170

3. Il dinamismo sociale impresso al processo di integrazione europea dal Trattato di Lisbona 174

4. La ridefinizione degli obiettivi sociali dell'Unione alla luce del rinnovato assetto normativo sovranazionale 179

Bibliografia 185

Prefazione

I Trattati che hanno segnato il cammino dell'integrazione europea nel corso degli anni hanno ridefinito gli ambiti d'azione della Comunità prima e dell'Unione dopo, ampliandone via via le competenze attraverso la sperimentazione di nuovi modelli di *governance* in grado di rafforzare il dialogo multilivello, per includere la società civile nella definizione e attuazione delle politiche comuni, specie di quelle che presentano un impatto diretto sulla vita dei cittadini europei, e di raccogliere le sfide di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva così come auspicato dalla Strategia Europa 2020.

Ciò ha richiesto l'individuazione di nuove priorità strategiche in un periodo segnato da una profonda crisi economica e la previsione di adeguate riforme strutturali per il rispristino di solide finanze pubbliche in tutta l'area europea, indispensabili per la ripresa socioeconomica. Tali riforme passano inevitabilmente attraverso un utilizzo congiunto dei Fondi strutturali che, nel quadro delle

progressive riforme intervenute sull'assetto della Politica di coesione economica e sociale, hanno favorito gli investimenti in capitale fisico e umano necessari a promuovere la coesione e la competitività attraverso l'attenuazione delle disparità regionali.

La pianificazione strategica dell'intervento strutturale, avviata dal nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2014/2020, rappresenta certamente un buon esempio della rinnovata logica di *governance* locale, che predilige un approccio integrato ed un riassetto organizzativo ai vari livelli territoriali, in una prospettiva di costruzione di capitale sociale e di efficacia ed efficienza dell'azione pubblica.

Questi sono appunto i nodi critici esaminati nel lavoro di Bianca Maria Farina che analizza in modo chiaro e rigoroso il percorso evolutivo della Politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, evidenziandone le complesse interazioni con la Strategia Europa 2020 e con l'agenda sociale europea, sullo sfondo di un contesto normativo ridefinito dal Trattato di Lisbona nel quale tale Politica si colloca.

L'impressione che si ricava da una lettura attenta del presente lavoro, che intende declinare il processo di integrazione europea alla luce dell'evoluzione dell'intervento

strutturale dell'UE, è che i rigorosi parametri economici imposti a partire dal Trattato di Maastricht hanno rallentato il ritmo delle riforme necessarie a tenere il passo con le rapide trasformazioni che negli ultimi anni hanno attraversato il tessuto sociale europeo, evidenziando la debolezza del sistema comunitario e la sua inadeguatezza rispetto agli obiettivi di coesione sociale, così ampiamente auspicati dalle Istituzioni comuni nelle loro articolate programmazioni strategiche.

Il lavoro di Bianca Maria Farina aiuta a riflettere sulla credibilità del processo di integrazione europea che esige necessariamente un nuovo equilibrio tra le libertà economiche, che il Mercato interno tutela, e i diritti sociali divenuti ormai parte integrante del diritto dell'Unione grazie al Trattato di Lisbona. Un tale equilibrio consente di dare una risposta concreta alle esigenze dei cittadini europei e di fugare le loro preoccupazioni circa un'eventuale deriva di quell'ambizioso progetto che i Padri fondatori della Comunità inaugurarono nel 1957 per accrescere l'efficacia degli sforzi comuni in termini di competitività e coesione sociale, senza tuttavia perdere di vista il ruolo dell'Europa nello scenario mondiale.

Dunque un volume di ricerca e studio: non senza ricordare che qualche volta nella parola studio, come

suggerisce l'etimologia latina, c'è anche, come in questo caso, un bel po' di passione! Infine, un buon viatico per chi lo legge ad una consapevole cittadinanza europea.

Lucio d'Alessandro

Introduzione

L'intenzione del presente lavoro è quella di fornire alcuni spunti di riflessione per la comprensione dei principali aspetti che hanno caratterizzato negli ultimi anni l'evoluzione del processo di integrazione europea, sia riassumendo il faticoso cammino compiuto dalla *governance* politico-sociale dell'Unione europea, sia delineando l'ambizioso quadro strategico avviato a partire dal 2000 a Lisbona per sostenere l'occupazione, le riforme economiche e i riequilibri di bilancio.

In questa prospettiva non poteva certo mancare un'attenzione per la Politica di coesione economica, sociale e territoriale che, nell'attuale fase di programmazione finanziaria dell'UE, si qualifica come un insostituibile meccanismo di accelerazione delle riforme destinate a fronteggiare la crisi dell'Eurozona, che ha sollecitato il varo nel 2010 di un rinnovato approccio riformatore con Europa 2020.

La Politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, destinata a sostenere finanziariamente le regioni più svantaggiate, ha subito significative trasformazioni che, a partire dalla sua introduzione nel Trattato istitutivo grazie all'Atto Unico Europeo, l'hanno rafforzata conferendole una valenza strategica per la crescita e la modernizzazione delle economie nazionali e regionali.

Tale Politica ha altresì dimostrato la propria capacità di adattarsi alle circostanze, confermando la sua efficacia nella riduzione delle disparità regionali che la crisi economica ha notevolmente accentuato in molti Stati membri.

Sebbene la crisi emerga come la causa principale delle difficoltà di attuazione degli interventi finalizzati alla coesione, non va tuttavia sottovalutata l'incidenza esercitata in tale contesto da altri fattori come le carenze strutturali di capacità amministrative in molti Stati membri, ma soprattutto la crescente complessità dei fenomeni sociali e politici che impongono scelte di *policy* maturate nel quadro di un'azione coordinata tra gli attori coinvolti nella definizione di obiettivi e strumenti operativi.

L'Unione diviene quindi il contesto nel quale diventano realizzabili cambiamenti strutturalmente significativi e dove è possibile prevedere dinamiche in grado

di rafforzare l'efficacia e l'efficienza dell'azione comune, mediante lo sviluppo di una nuova cultura della cooperazione interistituzionale e politica.

Si è fatta così strada nell'Unione la *governance multilivello* fondata sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e su un partenariato tra i diversi livelli di governo e la società civile, che si concretizza in una cooperazione per la corretta attuazione delle politiche.

Si tratta di un partenariato responsabile, in grado di sviluppare un'effettiva sinergia tra l'UE e le capacità operative degli Stati membri, a completamento delle azioni comuni.

La *governance multilivello* si qualifica così non solo come lo strumento per l'individuazione condivisa delle priorità politiche dell'Unione, ma anche il metodo attraverso il quale le strategie europee aventi un forte impatto territoriale possono contribuire alla realizzazione degli obiettivi chiave della strategia Europa 2020.

Basata su un concetto inclusivo e partecipativo la *governance multilivello*, grazie al coinvolgimento dei diversi attori interessati alla elaborazione delle politiche, riduce l'eventuale impatto che le misure comunitarie adottate potrebbero avere sui territori, anche in considerazione del fatto che gli enti regionali e locali sono responsabili

dell'attuazione di circa il 70% della normativa europea. Tali enti, assieme ai gruppi rappresentativi della società civile, a partire dal Trattato di Maastricht sono progressivamente divenuti attori imprescindibili della Politica di coesione che, grazie al suo rinnovato approccio territoriale, consente di individuare soluzioni multidimensionali a problemi locali complessi, in funzione delle peculiarità di ciascun territorio.

Solo l'azione coordinata dei diversi attori coinvolti nell'attuazione delle politiche comunitarie può migliorare la *governance europea*, garantendo nel contempo un'alternativa più equilibrata di sviluppo sostenibile e di coesione territoriale in grado di favorire la riduzione delle disparità esistenti, potenziando le risorse presenti nelle aree svantaggiate sulla base di un approccio integrato capace di sviluppare piani strategici a lungo termine.

In sostanza alla nozione di *governance multilivello* si fa ricorso per designare meccanismi di governo orientati a procedimenti decisionali caratterizzati dal coinvolgimento diretto degli amministrati e, quindi, da una più ampia partecipazione dei cittadini all'elaborazione e attuazione delle politiche, specialmente di quelle che impongono soluzioni collettive.

Tra queste un posto di rilievo è occupato proprio

dalla Politica di coesione che rappresenta la principale fonte di investimenti nell'Unione, promuovendo il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e città dell'Europa attraverso la riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali, tutt'ora esistenti, e il sostegno alla crescita e alla creazione di posti di lavoro.

Per affrontare le diverse esigenze di sviluppo presenti nell'area comunitaria per il periodo 2014/2020 sono stati destinati a tale Politica 351,8 miliardi di euro, oltre un terzo del bilancio complessivo dell'UE.

Il merito degli interventi finalizzati alla coesione consiste nella loro capacità di catalizzare ulteriori finanziamenti pubblici e privati, obbligando gli Stati al cofinanziamento delle azioni previste attraverso i rispettivi bilanci nazionali e nel contempo rafforzando la fiducia negli investitori.

Il nuovo periodo di programmazione è caratterizzato dall'introduzione di norme comuni semplificate e dalla maggiore attenzione ai risultati, concentrandosi su 11 obiettivi tematici destinati a contribuire all'attuazione della strategia Europa 2020.

In altre parole la Politica di coesione presenta un elevato impatto in molti settori, evidenziando la sua com-

plementarietà con le altre politiche strategiche dell'Unione come quella dell'istruzione e dell'occupazione, dell'ambiente, della ricerca e innovazione, dell'energia, ecc...

Una tale Politica, di decisa matrice regionale, nel tempo ha assunto una marcata impostazione territoriale, nella prospettiva di collegare le regioni per sfruttare i rispettivi punti di forza e attuare forme di collaborazione innovative per affrontare problemi comuni, suscettibili di incidere sull'Unione nel suo complesso. Pertanto, tutte le regioni dell'Unione possono beneficiare a vario titolo del sostegno della Politica di coesione in considerazione del rispettivo livello di sviluppo economico che varia significativamente all'interno dell'Europa.

Da ciò si evince che l'impegno programmatico per la coesione deve inevitabilmente riflettere queste differenze per massimizzare l'efficacia degli investimenti sostenuti dai Fondi strutturali, che costituiscono i principali strumenti finanziari dell'UE.

I Fondi impegnati nella ristrutturazione dell'economia e della società europea e nella riduzione del divario di sviluppo tra le regioni sono il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo di Coesione, ai quali si sono aggiunti nel tempo il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

(FEASR) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), costituendo così nel loro complesso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE).

A questi Fondi si è aggiunto anche nel 2002 il Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE) creato per sostenere le regioni colpite da calamità naturali. Tale Fondo, espressione massima della solidarietà europea, oggi è divenuto un sostegno finanziario stabile, rapido e flessibile per tutte quelle regioni che si trovano a dover affrontare situazioni di emergenza che possono avere ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini europei.

Il processo di integrazione europea, grazie al contributo offerto dalla Politica di coesione economica, sociale e territoriale, oggi si estrinseca attraverso una strategia integrata, in grado di far fronte alle sfide comuni rese sempre più complesse dalla crisi che ha investito quel meccanismo finalizzato alla convergenza, che solo un'efficace azione politica comune sarà in grado di riavviare in una prospettiva di rafforzamento della *governance* economica e sociale.

Capitolo I

Rinnovare la strategia di crescita in Europa per incrementare l'efficacia dell'azione comune

1. Le sfide per la competitività e la crescita in Europa nell'Agenda sottoscritta a Lisbona nel 2000

Il 23 e il 24 marzo 2000 il Consiglio europeo riunito a Lisbona, in sessione straordinaria, aveva concordato alcuni obiettivi strategici destinati a contrastare le difficoltà derivanti dai mutamenti dell'economia e della società europea, nel tentativo di sfruttarne i vantaggi e fare in modo che entro il 2010 l'Europa potesse diventare "*l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*".

Un tale obiettivo imponeva l'adozione di una strategia globale incentrata su provvedimenti diretti a promuovere la ricerca scientifica, l'istruzione, la formazione professionale, l'accesso alla rete e le operazioni on-line,

nonché la riforma dei sistemi europei di previdenza sociale.

La strategia varata a Lisbona ha rappresentato un processo di riforma spesso difficile, talvolta impopolare, ma necessario per preparare la strada all'adattamento e al potenziamento dei processi finalizzati alla crescita economica, occupazionale e alla coesione sociale[1].

Gli obiettivi individuati hanno richiesto un approccio globale incentrato su alcune priorità:

• *promuovere una società basata sulla conoscenza*, attraverso l'adozione di una normativa comune in grado di regolamentare il commercio elettronico, i diritti d'autore, i pagamenti on-line e la vendita a distanza dei servizi finanziari. È grazie a questi strumenti che l'Europa avrebbe potuto sviluppare il potenziale occupazionale offerto dalle tecnologie dell'informazione, favorendo l'ingresso nel mercato del lavoro di persone con competenze specifiche nel settore e formate grazie ad una efficace sinergia

1 La fase di instabilità economico-finanziaria che ha attraversato l'Europa nei primi anni '90 ha imposto l'allineamento ai parametri di Maastricht per fare fronte al varo della moneta unica, determinando un rallentamento della crescita economica. La strategia di Lisbona, nata dall'esigenza di rispondere in modo unitario alle sfide economiche, politiche ed istituzionali che il nuovo millennio presentava, ha risentito dello stimolo proveniente dagli Stati Uniti che in quegli anni inauguravano un modello di sviluppo economico basato sull'alta tecnologia nel settore informatico (ICT). Tuttavia, dopo il varo dell'Agenda di Lisbona, mentre l'economia statunitense si consolidava, il sistema economico europeo rallentava, incidendo sull'economia reale e condizionando così la crescita del PIL.

tra istruzione e ricerca;

• *favorire il miglioramento della competitività in Europa*, per fare dell'Europa l'area economica più competitiva del mondo, instaurando un clima favorevole allo spirito d'impresa, grazie in particolare alla riduzione degli oneri connessi alle formalità burocratiche e alla semplificazione amministrativa. L'imprenditorialità costituisce, infatti, uno dei pilastri operativi della SEO (Strategia Europea per l'Occupazione) varata a Lussemburgo nel novembre del 1997 per agevolare la costituzione di nuove imprese, attraverso la promozione dello spirito imprenditoriale e l'eliminazione degli ostacoli che si frappongono alla creazione di piccole e medie imprese (PMI), che costituiscono la spina dorsale dell'economia europea;

• *sostenere l'integrazione dei mercati finanziari e il coordinamento delle politiche macroeconomiche*, per sfruttare il potenziale dell'euro, facendo leva sulla stabilità macroeconomica, pur con l'inserimento degli obiettivi della crescita e dell'occupazione. L'occasione offerta dalla crescita, che caratterizzava l'Unione negli anni in cui Lisbona 2000 fu adottata, poteva essere sfruttata per migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, attraverso: la riduzione della pressione fiscale sul lavoro, in particolare su quello scarsamente qualificato e a bassa retribuzione;

il miglioramento dell'occupazione e della formazione; il riorientamento della spesa pubblica per sostenere la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione e le tecnologie dell'informazione;

• *modernizzare e rafforzare il modello sociale europeo*, incrementando gli investimenti nelle risorse umane e garantendo uno Stato sociale attivo e dinamico per consolidare la posizione dell'Europa nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. L'integrazione sociale può essere promossa favorendo il lavoro, garantendo sistemi pensionistici sostenibili in un'epoca di invecchiamento della popolazione europea, nonché offrendo maggiori possibilità di apprendimento e formazione mirate alle esigenze dei gruppi più vulnerabili.

Grazie ad una situazione economica favorevole gli obiettivi stabiliti a Lisbona nel 2000 sembravano realizzabili, tuttavia la difficile congiuntura economica con cui l'UE si è dovuta confrontare subito dopo il varo della strategia e il persistere delle difficoltà strutturali in molti Stati membri non hanno consentito di raggiungere le mete auspicate nei tempi previsti. Pertanto, nel luglio del 2005, la Commissione ha proposto la revisione della strategia per mantenere gli impegni presi ed avviare nuovi interventi in grado di definire meglio le priorità per ren-

dere l'Europa capace di attrarre più investimenti e lavoro, di porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita e di creare nuovi e migliori posti di lavoro[2].

La strategia rinnovata nel 2005 è divenuta così più mirata, con obiettivi ben definiti, nel tentativo di rispondere alle critiche rivolte alla versione strategica originaria, secondo cui essa era troppo articolata al punto da risultare incomprensibile alla maggior parte dei cittadini[3].

La revisione della strategia di Lisbona del 2005 è servita a ridefinire il metodo per aiutare l'UE ad evitare il "costo della non Europa" che avrebbe rischiato di pregiudicare l'integrazione nell'Europa allargata. È emersa così la proposta di un partenariato per la crescita e l'oc-

2 Si veda la Comunicazione della Commissione - Azioni Comuni per la crescita e l'occupazione - Programma comunitario di Lisbona - COM (2005) 330 def del 20 luglio 2005.

3 Durante il periodo di operatività dell'Agenda di Lisbona sono state, infatti, evidenziate alcune carenze nel quadro strategico, in particolare l'insufficienza dell'architettura complessiva delle politiche dell'Unione e della *governance* ad esse connessa, nonché l'incapacità del bilancio dell'UE di accompagnare le ambiziose previsioni di sviluppo del continente europeo. Il rilancio della strategia, in linea con la Relazione del Gruppo ad Alto Livello presieduto da Wim Kok, che aveva avviato un'approfondita riflessione sulle difficoltà operative dell'Agenda di Lisbona, è servito a reindirizzare le priorità europee sulla crescita economica e sull'occupazione sulla base di un approccio integrato, pur riconfermando la validità della strategia stessa. Nella nuova impostazione lo sviluppo sostenibile assume una dimensione trasversale al fine di coniugare l'obiettivo della crescita economica con quello della tutela ambientale e della coesione sociale. Cfr in argomento il *Rapporto KOK, Affrontare la sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, novembre 2004, nonché la Comunicazione della Commissione, Attuare il programma comunitario di Lisbona. Potenziare la ricerca e l'innovazione - Investire per la crescita e l'occupazione: una strategia comune, COM (2005) 488 def del 12 ottobre 2005.

cupazione, sostenuto dall'impegno degli Stati in Piani d'Azione Nazionali[4].

La revisione si è incentrata sull'avvio di iniziative complementari destinate a mantenere gli impegni presi partendo dalle riforme già in corso in ciascuno Stato membro, ma prevedendo nel contempo nuove azioni, necessarie al conseguimento degli obiettivi prefissati.

La Commissione non ha inteso riscrivere la strategia di Lisbona, il suo intento è stato quello di individuare nuove iniziative a livello comunitario e nazionale per contribuire alla realizzazione della visione sottesa alla strategia stessa, cioè favorire una crescita più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro.

Per promuovere l'occupazione gli Stati membri e le parti sociali avrebbero dovuto moltiplicare gli sforzi per adottare politiche attive in grado di offrire sostegno ai lavoratori, dissuadendoli dal ritirarsi troppo presto dalla vita lavorativa, agevolando così il processo di adattamento dell'Europa alle trasformazioni del mercato, attraverso efficaci meccanismi di adeguamento e ristrutturazione.

La strategia di Lisbona ha richiesto, quindi, miglioramenti radicali destinati a renderla più efficiente e di più

4 V. Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera del febbraio 2005, Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona, COM (2005) 24 def del 2 febbraio 2005.

facile comprensione: l'iniziale mancanza di una chiara ripartizione delle responsabilità ha spesso rallentato il lavoro degli Stati, il più delle volte disorientati dal numero elevato di procedure burocratiche previste per rendicontare le attività svolte.

Il rinnovato approccio integrato, volto a semplificare gli indirizzi di massima per le politiche economiche e dell'occupazione, ha consentito di rilanciare l'Agenda di Lisbona, focalizzando l'attenzione su iniziative in grado di sostenere la crescita e l'occupazione in modo del tutto coerente con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e dell'incremento della produttività.

2. Le difficoltà di attuazione della strategia di Lisbona: il lento e disarmonico ritmo delle riforme

La strategia di Lisbona, avviata nel 2000 in risposta alle sfide della globalizzazione, dell'invecchiamento della popolazione e dell'economia della conoscenza, si è gradualmente trasformata in una struttura eccessivamente pesante, con finalità e azioni complesse e con una ripartizione poco chiara delle responsabilità e dei compiti, soprattutto tra l'UE e gli Stati membri. Per tale motivo il ri-

lancio della strategia nel 2005 ha favorito il riassetto della struttura di gestione, orientandola ad un partenariato tra Stati membri e Istituzioni dell'UE e incentrando maggiormente le sue priorità sulla crescita e l'occupazione, tutto ciò in uno scenario internazionale favorevole alla crescita più equilibrata nel contesto europeo, riconducibile alla stabilità dell'euro che garantiva un buon andamento del Mercato interno.

La strategia di Lisbona, anche se rinnovata, ha però dovuto fare i conti con la recessione economica che ha travolto pesantemente l'Europa, come altre parti del mondo. Così, di fronte ad una crisi di portata mondiale, si è inaugurato per l'Unione un periodo di intenso rigore finanziario che ha destabilizzato il processo di Lisbona, imponendo agli Stati membri il pareggio di bilancio, nell'ottica di una "pianificazione strategica" che ha limitato le possibilità di scostamento dai parametri comunitari del Patto di stabilità e crescita. La risposta europea alla crisi si è quindi concretizzata nel "Piano europeo per la ripresa" presentato dalla Commissione nel novembre 2008 e approvato dai Capi di Stato e di Governo nel successivo mese di dicembre. Il Piano in questione, confermando l'intenzione di agire in modo coordinato non solo sostenendo la crisi finanziaria, ma anche adottando

misure decisive per affrontare i problemi dell'economia reale, ha potenziato gli strumenti di garanzia per il rispetto degli impegni presi dagli Stati nel quadro della strategia di Lisbona, il cui stato di attuazione stava volgendo al termine. Infatti il ciclo di Lisbona 2008/2010 ha mostrato un certo dinamismo negli obiettivi e azioni proposte a dimostrazione della validità del "Piano europeo per la ripresa" che, nella sostanza, aveva agevolato la realizzazione dei programmi anti-crisi[5].

Ripercorrendo il periodo di vita dell'Agenda di Lisbona si può notare come il mondo sia inevitabilmente cambiato rispetto alle previsioni degli analisti e dei responsabili politici che nel 2000 avevano definito obiettivi ambiziosi per l'Europa.

Va tuttavia precisato che Lisbona 2000 ha avuto comunque un'influenza positiva sull'UE anche se i suoi principali obiettivi, quali il tasso di occupazione al 70% e il PIL destinato a R&S al 3%, non sono stati raggiunti. Essa, promuovendo azioni comuni in risposta alle principali sfide a lungo termine con cui l'UE si sarebbe dovuta

5 Il Piano europeo per la ripresa era incentrato sulle proposte presentate dalla Commissione il 29 ottobre 2008, che indicavano come uscire dalla crisi, affrontando i problemi dell'economia reale. Il Piano prevedeva la mobilitazione delle risorse proprie dell'UE per accelerare la ripresa in Europa attraverso progetti d'investimento, in particolare nel settore dell'energia. Per il Piano si veda il documento della Commissione IP/08/1771, Bruxelles, del 26 novembre 2008.

confrontare, ha aperto comunque nuovi orizzonti per la crescita[6].

In particolare, i 4 settori prioritari dell'Agenda di Lisbona (ricerca e innovazione, investimento nel capitale umano/modernizzazione del mercato del lavoro, sviluppo del potenziale delle imprese, in particolare delle PMI, energia/cambiamento climatico) sono adesso ai primi posti del programma politico comune, a dimostrazione della loro capacità di influire sulle scelte per il rinnovamento.

Benché non sia sempre possibile dimostrare un nesso causale tra le riforme previste e i risultati in termini di crescita e occupazione raggiunti, emerge chiaramente come l'impegno riformista sottoscritto nel 2000 abbia avuto un ruolo decisamente importante. Le riforme e le politiche attive del mercato del lavoro hanno contribuito ad arginare la crescita della disoccupazione nel periodo di recessione, mentre la Zona euro si è dimostrata un'àncora per la stabilità macroeconomica durante la crisi.

Il fatto che la strategia di Lisbona abbia concentrato la propria attenzione sulle riforme strutturali ha certamente

6 Per una approfondita analisi delle riforme previste dalla strategia di Lisbona v. Commissione Europea, Documento di Lavoro dei servizi della Commissione - Documento di valutazione della strategia di Lisbona, SEC (2010) 114 def del 2 febbraio 2010.

facilitato, alla fine del 2008, la definizione e la rapida introduzione del citato "Piano europeo per la ripresa", garantendo che le risposte politiche a breve termine fossero coerenti con le sfide a medio e lungo termine dell'UE.

Purtroppo, la strategia di Lisbona non disponeva degli strumenti necessari per affrontare alcune delle cause della crisi come il rischio sistemico sui mercati finanziari, le bolle speculative (es.: nei mercati immobiliari) e il consumismo basato sul credito che, in alcuni Stati membri, combinate con un aumento dei salari più elevato rispetto all'aumento della produttività, hanno provocato un crescente disavanzo pubblico. Alla base della crisi economica ci sono stati squilibri macroeconomici e problemi di competitività non adeguatamente affrontati nel quadro della vigilanza delle economie degli Stati membri, esercitata attraverso il Patto di stabilità e crescita, che hanno rallentato il ritmo di attuazione delle riforme presentate a Lisbona[7].

Benché la strategia abbia prodotto benefici tangibili e

---

7 Va tuttavia segnalato che dopo il rinnovamento dell'Agenda di Lisbona nel 2005 si è registrato un miglioramento dell'economia europea che ha impresso una accelerazione al Mercato unico in tutta l'Unione. Tuttavia negli anni successivi i primi segnali della crisi, che esploderà nel 2008, si cominciavano già a registrare. Per un'ampia ricostruzione della più recente storia del processo di integrazione europea e delle sue principali implicazioni politiche a partire dall'adozione della strategia di Lisbona, cfr M. De Caro (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2011.

abbia contribuito a creare un consenso sul programma di riforme dell'UE, tra impegni e azioni concrete è emerso un divario di attuazione: gli Stati membri con risultati migliori hanno portato avanti riforme più ambiziose, mentre altri hanno gradualmente accumulato un consistente ritardo. Ciò ha comportato la perdita dei benefici derivanti dall'interdipendenza di un'economia strettamente integrata, al punto che il ritmo ineguale dei progressi non ha solo impedito il determinarsi di importanti ricadute positive, ma in alcuni casi ha persino dato luogo a ripercussioni negative. Nelle nostre economie interconnesse il potenziale di crescita e di occupazione può essere sfruttato al meglio solo se tutti gli Stati membri sono in grado di attuare le riforme ad un ritmo simile, tenuto conto anche delle sfide nazionali e dell'incidenza delle proprie azioni sugli altri Stati membri e sull'Unione nel suo complesso.

Il programma di Lisbona, che grazie alla revisione del 2005 ha accelerato il ritmo delle azioni comuni, non ha generato l'impulso necessario per il cambiamento, anche se la "lisbonizzazione" dei Fondi strutturali ha contribuito a destinare cospicui finanziamenti europei (circa 347 miliardi di euro nel periodo 2007/2013) ad investimenti di stimolo alla crescita e di sostegno all'innovazione.

L'utilizzazione dei Fondi strutturali ha anche contri-

buito a rendere la strategia di Lisbona un concetto concreto per le autorità regionali e locali, chiamate a svolgere un ruolo importante nella sua attuazione. L'esperienza insegna, però, che l'incidenza dei Fondi strutturali può essere incentivata solo se si semplificano i quadri normativi di riferimento e se si rafforzano ulteriormente la capacità e l'efficienza amministrativa in alcuni Stati membri.

Anche il rinnovato concetto di partenariato, introdotto nel 2005, ha avuto un effetto positivo sulla collaborazione e sulla ripartizione delle responsabilità tra le Istituzioni dell'Unione e gli Stati membri. Il dialogo interistituzionale che si è venuto ad instaurare si è trasformato così in un costruttivo scambio di vedute durante il quale la Commissione ha fornito suggerimenti circa le opzioni politiche comuni, mentre gli Stati membri, da parte loro, hanno offerto una prospettiva nazionale, mettendo in luce le opportunità di riforma e individuando le limitazioni esistenti. In alcuni casi, gli Stati membri hanno associato al partenariato di Lisbona anche autorità regionali e locali, partner sociali e altri attori sociali interessati, riconoscendo loro importanti responsabilità (es. politica attiva del mercato del lavoro, istruzione, sviluppo delle infrastrutture, ambiente imprenditoriale). In molti altri

casi, tuttavia, il coinvolgimento di partner regionali, locali e sociali è stato meno significativo sebbene, nei settori interessati dalla strategia di Lisbona, tali attori abbiano spesso rivestito un ruolo politico di notevole importanza.

In questo scenario l'approccio ai programmi nazionali di riforma si è mostrato notevolmente diverso tra uno Stato membro e l'altro, con programmi di riforma ambiziosi e coerenti in alcuni Paesi e vaghi e descrittivi in altri a causa del mancato appoggio dei governi e dei parlamenti nazionali (e regionali). Gli obiettivi comuni si sono mostrati troppo numerosi e non in grado di riflettere sufficientemente le differenze esistenti tra i punti di partenza dei diversi Stati membri, soprattutto dopo l'allargamento. Anche l'assenza di impegni chiaramente concordati ha ulteriormente aggravato la situazione: ad esempio, se per molti Stati membri gli obiettivi fissati sono risultati agevoli, per altri si sono rivelati difficilmente raggiungibili nell'arco di tempo stabilito.

Per tutti gli Stati membri l'attuazione delle riforme nel suo complesso ha comunque prodotto risultati positivi e questo mette in luce l'ampia opportunità di apprendimento reciproco e di diffusione di buone pratiche, tenuto sempre conto dei contesti e delle tradizioni nazionali. Gli Stati hanno infatti mostrato un notevole interesse per le

esperienze nazionali maturate in molteplici settori come la riforma delle pensioni e della sanità, la flessicurezza, l'acquisizione di competenze, la gestione di bilanci pluriennali, il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, l'innovazione, nonché la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

I collegamenti tra il programma di Lisbona e altri strumenti dell'UE, quali il Patto di stabilità e crescita, la strategia per lo sviluppo sostenibile o l'Agenda sociale, non sono stati abbastanza forti, e così tali iniziative invece di rafforzarsi reciprocamente sono state condotte in modo isolato e ciò ha determinato una dispersione di energie nell'attuazione delle riforme.

3. Europa 2020: un "laboratorio" per la sperimentazione delle rinnovate dinamiche istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona

Nel 2009 l'economia europea ha registrato una battuta d'arresto senza precedenti e un forte rallentamento della crescita e dei livelli di produttività, con una riduzione del PIL del 4,5%. In tale scenario si è resa necessaria l'adozione di una nuova strategia destinata a rafforzare le riforme

già avviate dal processo di Lisbona, che hanno rappresentato comunque, al di là dell'insufficienza riformatrice complessiva di tale processo, un utile punto di partenza. Il rinnovato modello strategico, adottato nel marzo 2010 con il nome di Europa 2020, è stato concepito sulla base di un partenariato destinato a conferire maggiore dinamismo all'Europa, attraversata da una grave crisi finanziaria di portata mondiale che dal 2008 ha minato la crescita e la competitività dell'Unione, rendendo spesso vane tutte quelle riforme strutturali avviate nel quadro di Lisbona 2000[8]. L'esigenza di riformulare il quadro strategico per l'Europa nasce dalla necessità di far fronte alla nuova dimensione della competitività globale di un contesto economico e sociale sempre più integrato, che richiede un modello di crescita incentrato su tre ambiti: crescita intelligente (per promuovere la conoscenza, l'innovazione e la società digitale); crescita sostenibile (per dare rinnovato slancio alla competitività attraverso una produzione efficiente e rispettosa dell'ambiente); crescita inclusiva (per favorire la partecipazione al mercato del lavoro, contrastando l'esclusione sociale e la povertà).

La nuova strategia, incentrata su un tale modello di

8 V. Comunicazione della Commissione, EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM (2010) 2020 def del 3 marzo 2010.

crescita innovativo, richiede azioni di livello non solo europeo e mondiale, ma anche e soprattutto nazionale, destinate ad adattarla alle diverse esigenze e specificità degli Stati, nonché ai diversi punti di partenza.

Per ottenere un tale risultato sia l'UE che gli Stati membri devono impegnarsi su alcuni temi prioritari e cioè su sette "Iniziative faro" proposte dalla Commissione:

• "l'Unione dell'innovazione", per riorientare la politica di R&S e innovazione in funzione delle sfide poste dai cambiamenti climatici, dall'uso efficiente delle risorse energetiche, dalla salute e dall'invecchiamento della popolazione[9];

• l'iniziativa "Youth on the move", per migliorare la qualità generale di tutti i livelli di istruzione e formazione nell'UE, combinando eccellenza ed equità, mediante il sostegno alla mobilità degli studenti e dei ricercatori e all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro[10];

• "l'Agenda europea del digitale", per favorire la creazione di un mercato unico del digitale, caratterizzato da un elevato livello di sicurezza e da un quadro giuridico chiaro;

---

9 V. Comunicazione della Commissione, COM (2010) 546 def del 6 ottobre 2010.

10 V. Comunicazione della Commissione, COM (2010) 477 def del 15 settembre 2010.

• l'iniziativa "un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", per incrementare la sostenibilità delle risorse e la riduzione delle emissioni di carbonio, in una prospettiva di sicurezza energetica;

• l'iniziativa una "Politica industriale per l'era della globalizzazione", per aiutare le imprese a superare la crisi economica ed inserirsi nel commercio mondiale, adottando metodi di produzione più rispettosi dell'ambiente;

• "un'Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", per porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro, al fine di incrementare l'occupazione e la sostenibilità dei sistemi sociali;

• la "Piattaforma europea contro la povertà", per rafforzare la cooperazione tra i Paesi dell'UE e sviluppare il metodo di coordinamento aperto in materia di esclusione e di protezione sociale. L'obiettivo della Piattaforma deve essere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea e l'inclusione sociale delle persone che vivono in povertà.

Il rinnovato approccio, introdotto dalle sette "Iniziative faro", è finalizzato a ripristinare la sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche, per ovviare alle carenze strutturali di un'Europa che ha difficoltà a tenere il passo con una realtà socioeconomica che sta subendo una

trasformazione radicale, anche a causa delle sfide poste dalle economie emergenti.

L'avvio di Europa 2020 è coinciso con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha avuto il merito di rifondare gli strumenti istituzionali e di policy a disposizione dell'Unione. La storia del processo di integrazione europea ha dimostrato che il sistema istituzionale comunitario è andato progressivamente trasformandosi, lasciandosi alle spalle il deficit democratico che impediva al Parlamento europeo di incidere sulla vita della Comunità, potenziandone nel tempo il ruolo di indirizzo nei confronti del Consiglio e della Commissione. La rinnovata dinamica istituzionale, che si basa sull'interscambio politico tra tutte le istituzioni coinvolte nella definizione delle varie *policies*, assolve un ruolo fondamentale alla luce delle previsioni contenute nel Trattato di Lisbona che vedono anche i parlamenti nazionali contribuire in modo attivo al buon funzionamento dell'Unione.

Una tale ridefinizione dei rapporti tra Istituzioni europee e nazionali, che rappresenta uno dei successi del principio di sussidiarietà, colloca i parlamenti nazionali in una produttiva dialettica con i rispettivi governi e le Istituzioni dell'Unione, capace di incidere sulle scelte politiche comuni che orientano la crescita e la competitività

in Europa. Nella sostanza i parlamenti diventano interlocutori diretti delle Istituzioni comuni, intervenendo al momento della formazione della legislazione europea, al punto da obbligare la Commissione a riesaminare un progetto normativo che potrebbe incidere sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nel contesto di tali innovazioni si colloca appunto Europa 2020, il cui successo dipende dalla capacità di costruire una efficace *governace* sociale ed economica grazie all'apporto dei vari livelli di governo.

Europa 2020, lanciata per far fronte ad un rallentamento della crescita e della produttività in Europa causato da una delle più grandi crisi finanziarie mondiali, ha sostituito così Lisbona 2000 che nel 2010 ha completato il suo periodo di attuazione, pur non avendo raggiunto adeguatamente tutti gli obiettivi strategici prefissati.

Il varo di Europa 2020 è avvenuto in un periodo cruciale per il processo di integrazione europea e si intreccia con il rischio di default della Grecia manifestatosi nella primavera del 2010. Tale evento, che rischiava di contagiare gli altri Paesi dell'Eurozona, ha determinato una serie di ondate speculative che hanno deprezzato l'euro, costringendo il Fondo Monetario Internazionale ad intervenire con un sostegno aggiuntivo per affiancare gli

interventi già avviati dall'UE per rafforzare la *governance* economica e gli strumenti di sorveglianza e allarme preventivi.

Il percorso fino ad ora tracciato da Europa 2020 dimostra che l'UE ha ormai intrapreso una profonda e ambiziosa riforma del sistema di vigilanza finanziaria dei documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della Zona euro, che si sono impegnati ad integrare i principi fondamentali del Patto di stabilità e crescita, nel quadro degli interventi di riforme strutturali adeguati alle singole specificità.

L'auspicata ripresa della crescita e la riduzione del deficit, che dovrebbe cominciare a diminuire entro il 2016, potranno contribuire a fare fronte a fenomeni complessi come la disoccupazione e la povertà. La crisi ha prodotto in Europa una forte contrazione dell'occupazione che ha causato l'aumento dei livelli di povertà ed esclusione sociale, destinati a crescere ulteriormente in molti Stati a causa delle privazioni materiali gravi di famiglie senza lavoro[11].

Purtroppo gli obiettivi politici individuati da Europa 2020, che riflettono il ruolo centrale che i governi nazio-

11 V. Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Ottava relazione intermedia sulla coesione economica, sociale e territoriale. La dimensione regionale e urbana della crisi, COM (2013) 463 def del 26 giugno 2013.

nali sono chiamati ad assumere per la loro realizzazione, non rientrando in un quadro giuridicamente vincolante così come avviene per il Patto di stabilità e crescita, evidenziano tendenze economiche, nonché sfide e limitazioni in settori particolarmente sensibili come l'occupazione, l'istruzione e lo sviluppo tecnologico, che variano tra Stato e Stato.

I traguardi fissati da Europa 2020 richiedono il massimo coinvolgimento politico di tutti gli Stati membri, che dovranno impegnarsi nel perseguimento di cinque obiettivi strategici:

- raggiungere un tasso di occupazione del 75% delle persone in età compresa tra 20 e 64 anni;
- investire il 3% del PIL nella Ricerca e nello Sviluppo tecnologico;
- ridurre al di sotto del 10% il tasso di abbandono scolastico (il 40% dei giovani dovrà avere una laurea o un diploma);
- raggiungere gli obiettivi fissati dalla strategia in materia di clima ed energia;
- ridurre di 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà.

I cambiamenti proposti dal dinamismo di Europa 2020 richiedono consapevolezza e titolarità da parte di

tutti gli attori coinvolti (governi, parlamenti, enti locali, parti sociali e società civile) nella strategia attuativa finalizzata ad una maggiore integrazione economica, suscettibile di aumentare i flussi di beni, servizi, forza lavoro e finanziamenti.

Lo slancio riformatore che ha animato l'adozione di Europa 2020 ha conferito un rinnovato risalto ai risultati ottenuti da Lisbona 2000, il cui bagaglio politico-istituzionale deve servire da guida nella soluzione dei divari strutturali presenti nelle varie aree dell'UE.

4. Guidare l'Europa verso la piena occupazione: la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)

Europa 2020, basata su un maggiore coordinamento delle politiche nazionali ed europee, ha fissato alcuni obiettivi da raggiungere per accrescere la partecipazione al mercato del lavoro, cercando di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera. Tale obiettivo, contenuto nell'Iniziativa faro "un'Agenda per le nuove competenze e nuovi posti di lavoro"[12], prevede il raggiungimento del 75% del tasso di occupazione delle per-

12 V. COM (2010) 682 def del 23 novembre 2010.

sone in età compresa tra i 20 e i 64 anni entro il 2020. Il tasso di occupazione, ossia la quota di occupati della popolazione in età lavorativa, rappresenta un indicatore sociale fondamentale per lo studio delle dinamiche del mercato del lavoro che presentano sostanziali differenze nei vari Stati membri dell'UE. Basti pensare che, secondo gli ultimi dati Eurostat del gennaio 2015, si è registrato un significativo scarto tra la migliore performance della Svezia, con un tasso di occupazione del 79,8%, e il peggior risultato della Grecia con il 52,9% della popolazione occupata.

Il mercato del lavoro nell'UE mostra alcuni segnali di ripresa registrando un tasso di occupazione del 63,9% nel 2014[13]. Anche se la ripresa appare modesta tale dato è destinato ad incidere sulle aspettative di inclusione sociale contenute in Europa 2020, che intende riportare almeno 20 milioni di europei al di sopra della soglia di povertà entro il 2020, previsione questa che a causa del persistere della crisi appare poco credibile, anche in considerazione

13 Il dato è fornito dall'ISTAT nel Rapporto annuale pubblicato il 20 maggio 2015. Dal Rapporto emerge che in Italia il tasso di occupazione nel 2014 è cresciuto di quasi due punti percentuali attestandosi al 55,7%, mentre il tasso di disoccupazione è ormai arrivato al 12,7%. Il tasso di disoccupazione UE registrato nel 2014 è invece in calo attestandosi al 10,2% rispetto al 10,8% del 2013. È da rilevare che la crescita dell'occupazione in Italia riguarda il Centro-Nord, mentre il Mezzogiorno registra una perdita di mezzo milione di occupati dall'inizio della crisi, facendo scendere il relativo tasso di occupazione al 41,8% nel 2014.

dell'accresciuto numero di persone a rischio povertà che nel 2013 ha superato i 120 milioni[14].

L'inserimento del rischio povertà tra gli obiettivi della strategia Europa 2020 riflette la rinnovata attenzione da parte delle Istituzioni europee per le politiche sociali che dovrebbero supportare le persone a trovare lavoro, combattere la povertà e riformare i sistemi di protezione sociale, garantendo così un'equa distribuzione dei benefici della crescita economica a tutti i cittadini europei e a tutti i livelli territoriali. Il Trattato sull'UE stabilisce, infatti, che nello sviluppo e nell'attuazione di tutte le politiche occorre garantire un elevato livello di occupazione per combattere l'emarginazione, sulla base della considerazione che il progresso economico e quello sociale devono procedere di pari passo.

Misure di indubbia efficacia nel lungo periodo nel settore occupazionale furono già proposte negli anni Novanta dal "Libro Bianco di Delors" su "Crescita, competitività e occupazione", adottato nel 1993 in occasione del Consiglio Europeo di Bruxelles[15] per fare fronte alle

14 Gli indicatori di riferimento per valutare il "rischio povertà" provengono dalle informazioni raccolte grazie al progetto EU-SILC (European Statistics on Income and Living Conditions in UE) e sono: la grave indigenza materiale; l'appartenenza a un nucleo familiare disoccupato o a bassa intensità lavorativa; l'appartenenza ad un nucleo familiare con reddito inferiore alla soglia di povertà, fissata al 60% della media nazionale (indicatore della povertà relativa).

15 V. COM (1993) 700 def del 5 dicembre 1993.

carenze del mercato del lavoro.

Le proposte contenute nel citato Libro Bianco hanno rappresentato sicuramente un cambio di rotta rispetto al percorso intrapreso a Maastricht dove, a causa della pressione esercitata dalle questioni legate alla moneta unica, il tema dell'occupazione era stato sottovalutato. Fu, tuttavia, ben presto chiaro che le idee di Delors, pur se innovative, difficilmente avrebbero potuto trovare attuazione a causa della riluttanza delle Istituzioni europee nell'accollarsi l'onere di porre al centro degli interessi comuni la piena occupazione. L'intervento sovranazionale nel settore sostanzialmente rimaneva confinato al mero ruolo di coordinamento svolto dalla Commissione, sulla base dell'assunto che tutti i provvedimenti collegati alle questioni occupazionali si sarebbero da soli adattati al mercato, confermando così la funzione di accompagnamento della Politica per l'occupazione.

Soltanto nella seconda metà degli anni Novanta la crescita del tasso di disoccupazione ha contribuito a far maturare all'interno dell'UE la consapevolezza della necessità di predisporre una strategia coordinata per la crescita dell'occupazione, in quanto la creazione del Mercato unico, pur determinando notevoli benefici economici, non era riuscita a produrre gli auspicati miglioramenti nel

mercato del lavoro. Così, in ossequio alle disposizioni del Trattato di Amsterdam, che precisava che tra i compiti dell'Unione rientrava la promozione di un elevato livello di occupazione (art. 2) in quanto questione di "interesse comune", veniva varata a Lussemburgo nel 1997 la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) basata su quattro pilastri operativi: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità.

L'occupabilità, che si riferisce alle competenze delle persone in cerca di lavoro, ha l'obiettivo di prevenire la disoccupazione di lunga durata e ridurre il rischio di marginalità sociale attraverso la formazione continua. L'imprenditorialità prevede la creazione di nuovi posti di lavoro attraverso la promozione dello spirito imprenditoriale ed il sostegno allo sviluppo delle imprese. L'adattabilità mira ad accrescere la capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori alle nuove tecnologie ed ai cambiamenti strutturali dell'economia, attraverso la creazione di partership ai diversi livelli. Le pari opportunità sono destinate ad assicurare la parità di genere nell'attività lavorativa e l'eliminazione progressiva degli ostacoli che rendono difficile alle persone con disabilità l'accesso al mercato del lavoro.

Sulla base della SEO l'Unione ha il compito di indicare

ogni anno gli "Orientamenti per l'occupazione" che vengono proposti dalla Commissione sulla base delle priorità concordate con gli Stati membri e adottati dal Consiglio, previa consultazione con il Parlamento europeo e con gli altri organi consultivi.

Il rinnovato clima di fiducia favorevole al rilancio dell'occupazione impresso dalla SEO ha contribuito a rendere più efficaci le azioni contro la disoccupazione, attraverso la previsione del "metodo di coordinamento aperto" (artt. 145 e 150 del TFUE), che si basa sull'adozione di linee guida e obiettivi comuni che gli Stati membri devono tradurre in Piani d'Azione Nazionali (PAN) in cui vengono definiti indicatori qualitativi e quantitativi per la valutazione dei progressi raggiunti nel settore, nonché per lo scambio di buone pratiche tra gli Stati[16].

Il "metodo di coordinamento aperto" ha proposto una nuova procedura nei rapporti tra Stati che, pur continuando ad essere responsabili delle politiche attuate a livello nazionale, si impegnano a convergere su obiettivi

16 Per ulteriori approfondimenti sul metodo in questione si vedano: Fondazione Gianni Agnelli, *Sussidiarietà e coordinamento aperto: un metodo per le politiche sociali in Europa*, Seminari Europei, n. 3, Torino, 2002; A. Colombo, *UE: la politica sociale e dell'occupazione*, in *La rivista delle Politiche sociali. Italian Journal of Social Policy,* n.1, 2004, pagg 131-194; J. Rodrigues, *Il metodo aperto di coordinamento come nuovo strumento di governance*, in Telò (a cura di), *L'evoluzione della governance europea*, n.s. di *Europa/Europe*, X, 2001, pagg 96-107.

comuni attraverso l'apprendimento reciproco integrato da meccanismi di monitoraggio e valutazione.

Europa 2020 ha reso più funzionale il coordinamento delle politiche avviato attraverso tale metodo, che ha aperto una fase nuova nel rapporto tra le Istituzioni e gli Stati membri, caratterizzata da maggiore collaborazione nei settori considerati originariamente di esclusiva competenza degli Stati.

Tale metodo, che il Trattato di Lisbona ha esteso dalla sola Politica per l'occupazione, anche alla Politica sociale (art.156 TFUE) e alla Politica di ricerca e sviluppo tecnologico (art. 181 TFUE), integra il metodo comunitario, introducendo un approccio soft nella elaborazione delle politiche, sulla base di rinnovate relazioni interistituzionali capaci di generare una "sorveglianza multilaterale" per il controllo della convergenza sui risultati economici degli Stati membri.

Il metodo in questione rappresenta, quindi, un efficace veicolo per raggiungere un giusto equilibrio tra il livello statale e quello europeo: diversi sono gli obiettivi che ciascun Stato membro intende perseguire in ragione delle proprie carenze strutturali, ma l'impegno è per la "convergenza" delle politiche nazionali sulla base del principio di leale cooperazione (art.4 TUE).

Il consolidamento del "metodo di coordinamento aperto" nel Trattato di Lisbona ha segnato sicuramente un salto di qualità per il processo di integrazione europea, anche se ha prodotto un impatto limitato sugli Stati membri meno virtuosi che hanno in molti casi disatteso gli obblighi derivanti dalla "sorveglianza multilaterale", nella convinzione che l'Eurozona li avrebbe in ogni caso salvaguardati dalle distorsioni del sistema finanziario internazionale.

Tuttavia la questione occupazionale, che grazie alla SEO aveva ottenuto un rinnovato dinamismo, ha gradualmente perso visibilità in favore dei temi finanziari che la sopraggiunta crisi economica ha posto al centro del dibattito istituzionale. È proprio sullo sfondo dell'emergenza sociale generata dalla crisi che sono emersi con più vigore i bisogni legati all'area dell'inclusione sociale, segnale questo che evidenzia il legame esistente tra politiche occupazionali e di coesione. In tale cornice la Commissione europea ha deciso di presentare nel 2012 un insieme di proposte operative per il buon funzionamento del mercato del lavoro in un "Pacchetto occupazione"[17] e in un "Pacchetto occupazione giovanile"[18], strumenti

17 V. COM(2012) 173 def del 18 aprile 2012.
18 V. COM (2013) 144 def del 12 marzo 2013.

destinati a portare avanti l'Iniziativa faro di Europa 2020 "un'Agenda per le nuove competenze e nuovi posti di lavoro".

La grande sfida che oggi l'UE deve cogliere consiste nell'evitare che la disoccupazione aumenti, nel promuovere la creazione di posti di lavoro duraturi in attività economiche sane e nell'aprire la via al rinnovamento dell'economia, aiutando le persone più vulnerabili a prepararsi ai lavori e alle competenze del futuro. Le misure per contrastare le conseguenze sociali e occupazionali dell'attuale crisi devono procedere di pari passo con le necessarie riforme strutturali, destinate a rispondere alle sfide a lungo termine della globalizzazione e dei cambiamenti demografici e climatici[19].

L'Europa non deve solo contrastare la recessione, ma

19 La SEO viene così a rappresentare un valido strumento procedurale per migliorare la tempistica del coordinamento delle politiche dell'UE destinate a creare un'economia caratterizzata da un elevato livello occupazionale. A tale strumento procedurale si è aggiunto un meccanismo finanziario destinato ad integrare i costi sostenuti dagli Stati membri per la realizzazione di misure di politica attiva del lavoro: si tratta del Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione (FEG), istituito nel 2006 con Regolamento CE n. 1927, destinato a finanziare interventi volti a fornire il rapido reinserimento professionale dei lavoratori in esubero. Il sostegno del FEG è, tuttavia, limitato nel tempo in quanto gli Stati membri hanno l'obbligo di completare le attività ammesse al cofinanziamento entro 24 mesi (per il periodo 2007/2013 il FEG ha messo a disposizione degli Stati membri complessivamente 500 milioni di euro). Il FEG oggi aiuta anche i lavoratori licenziati a causa di una crisi inattesa, nonché le categorie che in precedenza non erano coperte (lavoratori a tempo indeterminato, lavoratori autonomi e giovani disoccupati che non frequentano corsi di istruzione o di formazione).

cercare di trasformarla in un'opportunità per favorire un'economia più produttiva, con mercati del lavoro aperti e inclusivi, che permettano di creare una società più solidale, più equa e attenta alle esigenze delle diverse età, alla parità di genere e all'equilibrio tra vita professionale e familiare. Questi obiettivi non possono essere raggiunti con uno sforzo isolato, ma presuppongono un processo comune[20].

Su questa base, il Consiglio europeo di primavera 2009 e i Seminari sull'occupazione svoltisi nello stesso anno a Madrid, Stoccolma e Praga hanno permesso di definire tre grandi priorità: 1) salvaguardare l'occupazione, creare posti di lavoro e promuovere la mobilità; 2) migliorare le competenze e rispondere alle necessità del mercato del lavoro; 3) facilitare l'accesso al lavoro.

1. Salvaguardare l'occupazione, creare posti di lavoro e promuovere la mobilità presuppongono un ambiente favorevole all'imprenditorialità, all'innovazione e al lavoro autonomo, nonché una maggiore attenzione alle dinamiche della domanda, per migliorare la competitività e l'adattabilità dei lavoratori, salvaguardando allo stesso

20 La Comunicazione della Commissione "Guidare la ripresa in Europa" (COM 2009 114 def vol. I, del 4 marzo 2009) contiene una serie di indicazioni che possono aiutare gli Stati membri a definire ed attuare politiche dell'occupazione appropriate ed efficaci.

tempo il tessuto economico di regioni e comunità. La prosperità dell'Europa dipende dalla sua capacità di creare posti di lavoro competitivi e duraturi, con una mano d'opera altamente qualificata: pertanto, un impegno comune per migliorare le competenze a tutti i livelli è di cruciale importanza, sia per affrontare gli effetti immediati della crisi sull'occupazione, sia per aprire la strada ad un'economia dinamica, basata sulla conoscenza.

2. Migliorare le competenze e rispondere alle necessità del mercato del lavoro impongono all'Europa misure essenziali per la ripresa, come il rafforzamento del capitale umano e dell'occupabilità attraverso una maggiore corrispondenza fra le competenze della forza lavoro europea e la domanda del Mercato interno. Un miglioramento delle competenze, che riveste un'importanza cruciale per la ripresa della crescita e della produttività dell'Europa, rappresenta lo strumento privilegiato per favorire la giustizia sociale, la parità di genere e la coesione sociale, in quanto i lavoratori scarsamente qualificati risultano più vulnerabili sul mercato del lavoro e, quindi, rischiano di essere colpiti in modo irreversibile dalla crisi.

La probabilità che lavoratori adulti con scarse qualifiche partecipino a una formazione continua è decisamente più bassa rispetto a quella dei lavoratori con un elevato livello

di istruzione: si fa troppo poco per incrementare e adeguare le competenze di una forza lavoro che invecchia.
Le politiche dell'istruzione e della formazione degli Stati membri devono sforzarsi di offrire migliori opportunità di adeguamento delle competenze a tutti i livelli, per rispondere in modo adeguato alle nuove esigenze dell'economia. Sebbene il miglioramento delle competenze implichi costi considerevoli e debba essere visto in un contesto di sostenibilità finanziaria, nel medio-lungo periodo i benefici prodotti a livello sociale dovrebbero compensarne i costi iniziali. Per quanto il calo dell'attività economica ponga sotto una pressione sempre maggiore la spesa pubblica e quella privata, non bisogna ridurre gli investimenti nell'istruzione e formazione, nella qualificazione professionale o negli interventi a favore dell'occupazione. L'istruzione e la formazione devono essere più in sintonia con i bisogni del mercato del lavoro, anche nei settori tradizionali dell'economia: i giovani devono possedere le competenze specifiche per cogliere le attuali possibilità d'impiego e le competenze generali per adattarsi a un mercato in rapida evoluzione.

3. Facilitare l'accesso al lavoro, per attenuare l'impatto sociale della crisi, richiede un impegno comune che deve basarsi su tutti gli strumenti comunitari disponibili, in primo luogo sul FSE grazie al quale gli Stati membri già

sostengono molte misure per la ripresa, che corrispondono alle grandi priorità della coesione sociale. Il FSE è uno strumento eccezionale per investire nelle persone (ogni anno circa 15 milioni di cittadini beneficiano direttamente del sostegno del Fondo) e realizzare progressi nelle politiche e nel funzionamento del mercato del lavoro.
Nel tempo l'UE, sia con la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), che con l'Agenda di Lisbona, ha cercato di affrontare le innumerevoli sfide poste dalle emergenze occupazionali sulla base dei valori comuni di apertura e solidarietà, cui si ispirano le diverse politiche e la legislazione comunitaria. Su questi valori dovrà continuare a basarsi la risposta dell'Unione europea alla crisi: il ruolo dell'Unione è oggi più importante che mai, la sua strategia per il rinnovato periodo 2014/2020 nel campo dell'occupazione avrà bisogno di strumenti, risorse e metodi più efficaci e di una chiara visione delle problematiche con cui dovranno confrontarsi le nostre società per uscire dalla recessione più forti di prima[21].

21 Vedi la Comunicazione della Commissione, Un impegno comune per l'occupazione, COM (2009) 257 def del 3 giugno 2009.

5. Horizon 2020: uno strumento per il coordinamento della filiera ricerca - innovazione - produttività

Fulcro della strategia Europa 2020 è la Politica europea di ricerca e sviluppo tecnologico, originariamente attuata attraverso una serie di Programmi Quadro che, nel tempo, hanno beneficiato di cospicui finanziamenti per gli investimenti nella conoscenza e nell'innovazione, destinati ad ottimizzare le risorse esistenti in Europa e a creare un sistema di ricerca in grado di rispondere alle aspettative dei cittadini europei di miglioramento della qualità della vita.

La Politica in questione, che nella fase iniziale del processo di integrazione europea era esclusivamente affidata alla cooperazione tra gli Stati membri, ha pagato le carenze strutturali dell'organizzazione della ricerca in Europa, che hanno rallentato la realizzazione di uno "Spazio di ricerca autenticamente europeo" finalizzato a contrastare la frammentazione del sistema e a rafforzare la capacità scientifica globale dell'UE.

L'ambizioso progetto di uno "Spazio Europeo della Ricerca" (SER), varato finalmente nel 2000[22], si fonda sul riconoscimento e sulla promozione della ricerca in

22 V. COM (2000) 6 def del 18 gennaio 2000.

Europa e prevede una *governance* capace di contribuire efficacemente allo sviluppo sostenibile e alla competitività nell'area europea, attraverso un dialogo costante tra la società civile e la comunità scientifica e tecnologica per promuovere iniziative comuni, tali da conferire all'Europa un ruolo guida nel contrasto alle sfide globali poste dallo sviluppo sostenibile[23]. Tutte le regioni europee, anche quelle in ritardo di sviluppo, devono poter utilizzare pienamente il loro potenziale di ricerca anche grazie al sostegno finanziario della Politica di coesione, che potrà offrire un equo accesso alla libera circolazione della conoscenza in Europa.

Tuttavia la visione futura dello "Spazio Europeo della Ricerca" si è dovuta confrontare con le criticità emerse negli ultimi anni, a causa della crisi finanziaria che ha messo sotto pressione i bilanci degli Stati membri, sollecitando l'adozione di un rinnovato quadro strategico di riferimento, sia per colmare il *gap* tecnologico con gli Stati Uniti, sia per fronteggiare le posizioni di leadership nel settore di Paesi come la Cina e la Corea del Sud. Per tali ragioni con Europa 2020 è stata avviata una riflessione per individuare gli strumenti atti a sostenere la capacità

23 Sugli aspetti che connotano il panorama della ricerca nell'UE si rinvia a A. Crescenzi e C. Raimondi, *Le politiche europee nel decennio,* in M. De Caro (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, cit., pagg. 300 - 324.

innovativa dell'UE e quindi la competitività dei sistemi produttivi europei, che attualmente devono fare fronte ad una crisi non territorialmente circoscritta.

In quest'ottica, nel dicembre 2013, è stato istituito il programma Horizon 2020 destinato a dotare l'UE di obiettivi chiari e condivisi, di strumenti semplici, di risorse adeguate e certe nel tempo nel campo della ricerca e dell'innovazione[24].

La grande sfida che l'UE oggi deve affrontare, così come ha chiarito la Commissione nel Libro Verde "Trasformare le sfide in opportunità: verso un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione dell'Unione europea"[25], consiste nello stabilizzare il sistema finanziario ed economico a breve termine, adottando nel contempo le misure per sfruttare pienamente il potenziale dell'Europa in termini di capacità di ricerca e proponendo di combinare i finanziamenti della ricerca e dell'innovazione per accrescere l'impatto scientifico ed economico delle risorse disponibili. Dal Libro Verde emerge l'esigenza di semplificare le regole di partecipazione ai bandi destinati alla ricerca, nonché di

24 V. Regolamento UE n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014/2020) - Horizon 2020, in GUUE L 347 del 20 dicembre 2013.

25 Per il Libro Verde si veda COM (2011) 48 def del 9 febbraio 2011.

prevedere finanziamenti adeguati per sostenere i grandi obiettivi di Europa 2020. Per garantire la competitività globale dell'Europa si rende, infatti, necessario prevedere investimenti intelligenti nella ricerca e nell'innovazione, tali da consentire la creazione di nuovi posti di lavoro, migliorare la qualità della vita, promuovere beni pubblici globali e favorire progressi scientifici e tecnologici, indispensabili per affrontare le più importanti sfide della società.

In tale contesto si colloca Horizon 2020, il nuovo programma di finanziamento a "gestione diretta" della Commissione europea per la ricerca e l'innovazione[26], che integra in un sistema unico i finanziamenti erogati in passato dal Settimo Programma Quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico[27], dal Programma Quadro per la Competitività e l'Innovazione (CIP) e dall'Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia (IET).

Horizon 2020, che copre l'intera catena della ricerca, ha l'obiettivo di rafforzare lo "Spazio Europeo della Ri-

26 I finanziamenti diretti sono gestiti dalle diverse Direzioni generali della Commissione europea che trasferisce gli importi direttamente ai beneficiari, mentre nei finanziamenti indiretti ad opera dei Fondi SIE il rapporto con il beneficiario finale è mediato dalle autorità nazionali. I fondi diretti riguardano i programmi tematici, che dovranno essere integrati da risorse proprie dei beneficiari e richiedono la costituzione di partenariati transnazionali.

27 Il settimo Programma Quadro è stato adottato per il periodo 2007/2013 con Decisione 1982/2006 del 18 dicembre 2006, in GUUE L 412.

cerca", attraverso la creazione di un'area comune in cui ricercatori, conoscenze scientifiche e tecnologiche possano circolare liberamente ed attuare l'"Unione dell'innovazione", Iniziativa faro di "Europa 2020" volta a garantire la competitività dell'Europa nel contesto internazionale.

Il nuovo programma, avviato il 1° gennaio 2014 e attivo fino al 31 dicembre 2020, intende: garantire una posizione di rilievo dell'UE nell'ambito scientifico a livello mondiale; affermare il primato industriale nell'innovazione, investendo in nuove tecnologie e favorendo un ampio accesso al capitale alle PMI per potenziarne la competitività; affrontare una serie di problematiche di natura sociale comuni all'area europea.

Nella sostanza Horizon 2020 ha eliminato la frammentazione esistente nel settore della ricerca, non solo per fronteggiare la crisi economica rafforzando la posizione globale dell'UE in materia di innovazione tecnologica, ma anche per rispondere alle preoccupazioni dei cittadini europei riguardo al loro futuro.

Il programma di finanziamento presenta un'architettura relativamente semplice in quanto prevede un unico quadro regolamentare, una semplificazione del modello di rimborso dei costi, una riduzione degli ostacoli burocratici nella presentazione delle proposte e un numero

limitato di controlli e verifiche, con la conseguente riduzione del tempo medio di concessione delle sovvenzioni a 100 giorni. È previsto, inoltre, un approccio integrato e aperto alla partecipazione di ricercatori eccellenti provenienti dall'Europa e dal mondo: ai giovani scienziati vengono offerte maggiori opportunità per presentare le proprie idee e ottenere finanziamenti. Horizon 2020, infine, intende individuare i potenziali Centri di eccellenza presenti nelle regioni meno sviluppate per offrire consulenza e sostegno appropriati.

La struttura programmatica ruota intorno a tre priorità (pillars) distinte, che si integrano con quelle indicate da Europa 2020, in particolare con l'Iniziativa faro "l'Unione dell'Innovazione":

1. Eccellenza scientifica: l'obiettivo è incrementare l'eccellenza della base scientifica europea e garantire una produzione costante di ricerca a livello mondiale, al fine di rendere l'Europa competitiva nel lungo periodo. I finanziamenti in tale ambito hanno lo scopo di sviluppare le idee migliori, sostenere i talenti europei, consentire l'accesso ad infrastrutture di ricerca e fare dell'Europa un luogo attraente per i migliori ricercatori del mondo[28].

---

28 Tale priorità riguarda l'European Research Council (ERC), le Tecnologie future ed emergenti (TEF), le Azioni Marie Sklodowska Curie e le Infrastrutture di Ricerca (IR).

2. Leadership industriale: tale priorità, che vuole rendere l'Europa un luogo più attraente per investire nella ricerca e nell'innovazione, compresa quella ecologica, intende favorire gli investimenti in tecnologie industriali essenziali, sviluppare il potenziale di crescita delle aziende europee, fornendo adeguati finanziamenti alle PMI innovative perché possano trasformarsi in imprese leader a livello mondiale[29].

3. Sfide della società: questa sfida rispecchia gli indirizzi strategici di Europa 2020 e tiene conto delle grandi preoccupazioni che riguardano sia i cittadini europei, che quelli di altri Paesi. Un elemento caratterizzante di questo pilastro è, infatti, la cooperazione con i Paesi terzi, considerato il carattere globale delle sfide da affrontare che richiedono l'integrazione di risorse e conoscenze provenienti da molteplici ambiti, tecnologie e discipline, fra cui le scienze umane e sociali. Le attività da realizzare in tale contesto interessano l'intero ciclo che va dalla ricerca alla commercializzazione, con particolare riguardo all'innovazione (progetti pilota, sostegno agli appalti pubblici,

29 I sottoprogrammi in cui tale priorità è articolata si riferiscono alla leadership nelle tecnologie abilitanti e industriali, alla ricerca spaziale, all'accesso al capitale di rischio e all'innovazione nelle PMI.

innovazione sociale…)[30].

Horizon 2020 è accompagnato, inoltre, da quattro attività orizzontali[31]:

1. diffondere l'eccellenza e ampliare la partecipazione, per sfruttare il potenziale dei talenti presenti in Europa ed assicurare che i benefici dell'economia basata sull'innovazione siano distribuiti in tutta l'Unione sulla base del principio di eccellenza;

2. costruire una cooperazione efficace tra scienza e società, assumendo nuovi talenti e associando l'eccellenza scientifica alla sensibilizzazione e alla responsabilità dell'intera società;

3. avviare azioni dirette non nucleari nell'ambito del Centro Comune di Ricerca (CCR), per fornire un supporto tecnico indipendente, basato sull'evidenza scientifica, alle politiche dell'UE che al momento della loro definizione richiedono la flessibilità necessaria per rispondere alle nuove esigenze della ricerca;

---

30 I finanziamenti sono destinati a sette ambiti: salute, cambiamento demografico e benessere; sicurezza alimentare, agricoltura sostenibile, ricerca marina/marittima, bioeconomia; energia sicura, pulita ed efficiente; trasporti intelligenti, verdi e integrati; clima, efficienza delle risorse e materie prime; società inclusive, innovative e riflessive; società sicure, protezione della libertà e della sicurezza dell'Europa e dei suoi cittadini.

31 Alle quattro attività orizzontali va, inoltre, aggiunto il programma Euratom il cui obiettivo generale è quello di migliorare la sicurezza nucleare e la radioprotezione, per contribuire alla decarbonizzazione a lungo termine del sistema energetico in modo sicuro ed efficiente.

4. integrare il triangolo della conoscenza, costituito da ricerca, innovazione e istruzione, nel quadro delle attività dell'Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia (IET) per rafforzare la capacità di innovazione dell'UE e affrontare le problematiche della società.

Il processo di rimodulazione e coordinamento di tutta la filiera ricerca-innovazione-produttività, avviato con Horizon 2020 e sostenuto dalla Politica di coesione attraverso misure incentrate su un modello di "specializzazione intelligente", consentirà di sviluppare l'eccellenza anche nelle regioni dell'UE in ritardo di sviluppo che potranno così accrescere la loro attrattiva internazionale, fungendo anche da punti focali per la futura crescita in tutta l'area europea.

Le linee dettate da tali ambiziosi obiettivi, oggi tracciate dalle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, amplificano il ruolo della ricerca, collocandola tra le competenze concorrenti, necessarie ad integrare e coordinare tutti gli interventi di politica economica, finalizzandoli alla crescita sostenibile, sullo sfondo degli sviluppi della strategia Europa 2020.

Capitolo II

Lo sviluppo di modelli innovativi di *governance* e di partenariato in Europa

1. Un nuovo modello di *governance* destinato a rafforzare la dimensione economica e sociale dell'Unione europea

Il termine anglosassone *governance* negli ultimi venti anni ha assunto grande popolarità nel dibattito politico e accademico: economisti, politologi ed esperti di relazioni internazionali lo hanno usato, innanzitutto, per evidenziare una contrapposizione con il termine *government* inteso quale assetto istituzionale di governo. Anche la definizione fornita dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel 2001 suggerisce la sostituzione del termine *government* con quello di *governance*, che meglio definisce il processo attraverso cui è possibile collettivamente organizzare e amministrare territori e popolazioni per rispondere ai loro bisogni.

Questa definizione, però, non illustra le caratteristiche distintive di tale processo, lasciando così sfumata la de-

terminazione del suo significato.

Un fenomeno che ha inciso in modo significativo sull'affermarsi di politiche e strategie di *governance* è da rintracciarsi nella moltiplicazione dei livelli di governo, dovuta sia al processo di "sovranazionalizzazione", che in Europa ha determinato il passaggio di molteplici competenze dagli Stati nazionali all'Unione europea, sia alla progressiva "sub-nazionalizzazione", ovvero al trasferimento di competenze verso livelli di governo subordinati a quello nazionale (regioni, province, enti locali). Si è così cominciato a parlare di molteplicità di livelli che interagiscono e che richiedono a loro volta funzioni di coordinamento.

Il concetto, nella sua accezione di *good governance*, viene utilizzato soprattutto dalle istituzioni internazionali come la Banca Mondiale e il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) per indicare ai Paesi in via di sviluppo i prerequisiti da soddisfare per poter accedere ai finanziamenti internazionali.

Per la Banca Mondiale la *governance* consiste nell'esercizio del potere politico per gestire le risorse economiche e sociali disponibili: questa definizione enfatizza la dimensione economica della *governance*, riflettendo la convinzione che la libertà economica è uno dei principali fattori

che determinano all'interno di un Paese stabilità politica e sviluppo. Così la Banca Mondiale utilizza il concetto di *good governance* per incoraggiare i governi nazionali a dare attuazione ad un apparato istituzionale caratterizzato da responsabilità, trasparenza e competenza nella gestione delle politiche pubbliche e di sviluppo economico.

L'UNDP, invece, definisce il concetto di *governance* collegandolo a quello di democratizzazione, sviluppo sostenibile e partecipazione. Il termine indica quindi "una struttura di amministrazione pubblica basata sul ruolo della legge, su un equo ed efficiente sistema giudiziario e un'ampia partecipazione popolare al processo di governo nella sua dimensione attiva e passiva". Una tale definizione, che richiede l'istituzione di meccanismi che diano ai cittadini un vero senso di partecipazione al processo di governo, include, oltre alle strutture organizzative dei governi centrali, regionali e locali, anche le organizzazioni di individui che compongono la società civile e il settore privato, nella misura in cui queste partecipano attivamente alla definizione delle politiche pubbliche che incidono sulla vita delle persone.

Molti studiosi sostengono che un modello di *governance* basato sulla partecipazione, rimarcando l'impatto positivo dell'efficienza delle istituzioni non solo sulla crescita

economica, ma anche sull'innovazione e l'imprenditoria, sulla salute, sulla diminuzione della povertà e sulla coesione, serve a stimolare la qualità e l'efficienza della pubblica amministrazione attraverso l'introduzione di innovazioni tecnologiche e organizzative.

Le istituzioni che governano le interazioni sociali ed economiche all'interno di un Paese dovrebbero, quindi, soddisfare una serie di requisiti chiave come l'assenza di corruzione, un approccio funzionale alla politica della concorrenza e degli appalti, un quadro normativo efficace, un sistema giudiziario efficiente e indipendente. Inoltre, il potenziamento della capacità istituzionale e amministrativa, la riduzione del carico burocratico e il miglioramento della qualità legislativa facilitano gli adattamenti strutturali che sollecitano la crescita economica e l'occupazione.

La qualità dell'azione di governo, in relazione all'offerta di servizi di alta qualità e all'efficienza e indipendenza dell'amministrazione pubblica, presenta all'interno dell'Unione notevoli differenze da uno Stato membro all'altro: gli Stati membri nordici risultano avere i governi più efficaci, a differenza di Romania, Bulgaria, Grecia e Italia che presentano meccanismi di governo complessi e scarsamente orientati ai risultati.

Anche il "tasso di legalità", che si riferisce all'applicazione e al rispetto della legge, presenta delle differenze tra i vari Stati membri: le percentuali più alte riguardano sempre i Paesi nordici, mentre quelle più basse si riferiscono a Romania, Bulgaria, Grecia, Italia e Croazia.

Sussistono anche ampie variazioni regionali che rispecchiano le differenze esistenti a livello nazionale circa l'efficienza delle amministrazioni locali e regionali.

Il risultato è che una bassa qualità istituzionale ostacola lo sviluppo economico, compromettendo l'impatto degli investimenti cofinanziati a titolo della Politica di coesione: da ciò si evince che gli effetti di tale Politica sullo sviluppo regionale potrebbero essere amplificati migliorando la qualità della *governance*.

Un basso livello di *governance* può infatti influire sull'impatto della Politica di coesione, causando una contrazione della spesa qualora le risorse finanziarie disponibili per l'attuazione dei programmi non venissero interamente impiegate, oppure ammettendo al finanziamento progetti di scarsa qualità, o addirittura alla esclusione dei progetti migliori.

Un'eventuale scarsa qualità di *governance* non implica necessariamente l'esistenza di sistemi corrotti, ma può determinare lentezza nei processi decisionali e organiz-

zativi, assenza di una strategia di sviluppo a lungo termine, cambiamenti repentini nelle politiche e nelle priorità che, pur essendo perfettamente legali, rischiano tuttavia di minare l'impatto degli interventi strutturali.

Secondo gli ultimi dati disponibili (maggio 2014) gli Stati membri hanno speso in media solo il 68% dei fondi dell'UE stanziati per il periodo 2007/2013. Tale lentezza è dovuta a una serie di ragioni, non ultima l'incompetenza delle autorità di gestione, o più in generale della pubblica amministrazione, non in grado di spendere i fondi a disposizione entro le scadenze di ammissibilità della spesa.

Un problema diffuso riguarda la ridotta capacità di elaborazione e attuazione di progetti complessi da parte delle amministrazioni locali e regionali, ciò richiede sforzi per rinnovare la pubblica amministrazione e per massimizzare l'impatto delle misure a finalità strutturale.

La qualità dell'azione di governo, come elemento determinante per l'efficacia della Politica di coesione, è dimostrato da studi recenti che hanno messo in luce l'interazione tra i due fattori. I risultati di tali ricerche dimostrano che la spesa a titolo della coesione ha inciso notevolmente sulla crescita del PIL pro capite: nelle regioni che hanno ricevuto quote consistenti di finanziamenti (soprattutto le regioni meno sviluppate) più alta è la qua-

lità delle istituzioni, maggiore è l'impatto prodotto dagli interventi realizzati. Ciò a dimostrazione del ruolo cruciale svolto in questo ambito dalle amministrazioni locali e regionali che stanno acquisendo sempre più autonomia e responsabilità sotto il profilo della spesa pubblica.

La modernizzazione della pubblica amministrazione è ormai considerata un requisito indispensabile per la piena realizzazione della strategia Europa 2020: per tale motivo il nuovo quadro giuridico pone un accento particolare sul potenziamento delle "capacità istituzionali". La finalità è quella di creare istituzioni che siano in grado di interagire con i cittadini in maniera stabile, ma anche abbastanza flessibile per rispondere alle sfide della società, che impongono nuove politiche e servizi migliori.

Con "capacità istituzionale" non si intende una mera competenza tecnica, ma la modalità con cui le autorità pubbliche interagiscono e forniscono servizi a imprese e cittadini. La buona *governance* rappresenta sia la base di partenza, sia l'obiettivo ultimo della costruzione della "capacità amministrativa", finalizzata allo sviluppo della fiducia e del capitale sociale: i Paesi con un capitale sociale di alto livello tendono anche a essere caratterizzati da un sistema economico più solido.

Per massimizzare l'impatto del sostegno fornito dai

Fondi a finalità strutturale è necessario disporre di un contesto macroeconomico sano: per questo motivo i finanziamenti devono essere strettamente correlati alle procedure di *governance* economica dell'Unione.

La *governance* economica, che traduce le priorità tematiche e gli obiettivi di Europa 2020 in un ciclo annuale di vigilanza, è incentrata sulle relazioni nazionali e sulle raccomandazioni specifiche a ciascun Paese. Gli impegni assunti dagli Stati dell'Eurozona per il rispetto del Patto di stabilità e crescita prevedono, infatti, l'ampliamento e il rafforzamento delle misure di sorveglianza delle politiche economiche volte al superamento della crisi[1].

L'obiettivo delle nuove disposizioni normative in materia di condizionalità macroeconomica è quello di garantire da un lato che l'efficacia del sostegno finanziario non venga indebolita dall'incertezza del clima politico della Zona euro e, dall'altro, che i Fondi siano destinati ad affrontare le sfide economiche e sociali di lungo periodo e non i fenomeni ciclici e di breve durata.

---

1 Per effetto di tre Regolamenti approvati in via definitiva nel novembre 2011, nell'ambito di un pacchetto complessivo di sei atti legislativi (il c.d. six pack), è stata introdotta una modifica al Patto di stabilità e crescita. Tale modifica riguarda una procedura per la vigilanza rafforzata sugli Stati membri che affrontano o rischiano di affrontare gravi difficoltà economico-finanziarie, con potenziale effetto di contagio in tutta l'Eurozona.

2. L'approccio strategico per la riforma delle pubbliche amministrazioni nell'area europea

L'Unione europea ha definito il suo concetto di *governance* facendo riferimento alla dimensione politica, sociale ed economica del processo di integrazione europea: il termine sta così ad indicare le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello comunitario, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Questi cinque principi di buona amministrazione, che rafforzano quelli di sussidiarietà e di proporzionalità, sono ribaditi nel "Libro Bianco della Commissione sulla *governance* europea" del 2001 che affronta la questione della scarsa partecipazione dei cittadini dell'UE alla costruzione delle politiche comunitarie[2]. I principi in questione consentono di incrementare la qualità della legislazione europea e consolidare la legittimità democratica delle Istituzioni, attraverso il maggior coinvolgimento della società civile nella definizione e implementazione delle regole comuni[3],

2 Vedi in argomento, La *governance* europea - Un Libro Bianco, COM (2001) 428 def del 5 agosto 2001.

3 La Commissione nel "Libro Bianco sulla *governance* europea" ha manifestato la sua convinzione che è necessario disporre di strumenti politici più flessibili e diversificati per garantire una sollecita messa in atto delle norme. Sul punto si veda anche la Relazione della Commissione sulla *governance* europea, Lussem

in particolare:

• l'*apertura* prevede che le Istituzioni operino in modo più aperto, adoperandosi attivamente per informare il grande pubblico sulle questioni europee e sulle decisioni che esse adottano;

• la *partecipazione* riguarda la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione che dipendono dall'ampia partecipazione, durante l'intero iter decisionale, delle autorità nazionali, regionali, locali e della società civile;

• la *responsabilità* consente di individuare i ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi che devono essere definiti con maggiore chiarezza;

• l'*efficacia* si riferisce alle politiche dell'UE che devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati attesi in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite;

• la *coerenza* è relativa alle politiche e agli interventi dell'Unione che devono avere una impostazione coerente all'interno del complesso sistema di integrazione europea.

---

burgo 2003. Molte sono state le critiche mosse al concetto di *governance* espresso nel Libro Bianco in quanto la Commissione ha voluto privilegiare l'efficacia e l'efficienza del sistema decisionale, senza però attribuire il giusto peso agli aspetti relativi al deficit democratico e quindi alla legittimità del processo di integrazione europea.

Nel contesto politico la *governance* fa riferimento alle modalità e agli effetti dell'attività di governo, con particolare riguardo alle relazioni e alle dinamiche tra i diversi attori sociali che intervengono nel campo d'azione di una politica pubblica. Il concetto di *governance* esprime, quindi, l'idea secondo cui il solo ruolo delle istituzioni politiche e dei poteri pubblici non è più sufficiente nello scenario contemporaneo a garantire modalità adeguate di sviluppo locale. Per tale motivo si rende necessario, ad integrazione dell'azione pubblica, una più ampia mobilitazione di attori di diverso tipo e la previsione di un progetto per la costruzione di una "visione" del futuro condivisa.

Tale processo presuppone due diverse forme di coordinamento tra gli attori coinvolti: quella tra attori istituzionali e quella tra autorità pubbliche e stakeholders locali. La prima assume una doppia dimensione: una orizzontale, ovvero tra soggetti istituzionali di pari livello ma che operano in differenti aree territoriali o in ambiti di competenza eterogenei, ed un'altra verticale, cioè tra autorità che esercitano i propri poteri su scale territoriali di diversa ampiezza. Il coordinamento orizzontale, dunque, prevede innanzitutto che, su scala locale, prevalga uno stile di lavoro ispirato alla collaborazione tra amministratori impegnati in diversi settori. Il coordinamento

verticale, invece, riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà tra istituzioni nazionali e sovranazionali.

Il coordinamento tra le autorità pubbliche e gli stakeholders locali - vale a dire gli operatori economici e i rappresentanti dell'associazionismo della società civile - si può realizzare solo attraverso un modello in grado di favorire la legittimità democratica dell'azione amministrativa mediante l'acquisizione del preventivo consenso dei cittadini amministrati, la loro responsabilizzazione e il miglioramento della qualità dei provvedimenti e dell'attuazione delle decisioni adottate[4].

La *governance*, dunque, rappresenta un modello di amministrazione, alternativo a quello politico-burocratico, che esprime l'esigenza di allargare il consenso sociale attraverso l'introduzione di meccanismi e prassi che rendano effettiva la partecipazione dei cittadini all'azione pubblica, determinando così la condivisione delle re-

4 Un'altra definizione di *governance* è quella di "governo imprenditoriale" che si ricollega alla teoria del "New Public Management", per la quale la *governance* è sinonimo di guida. Essa è lo strumento attraverso cui introdurre nel settore pubblico i metodi di gestione propri del sistema privato, vale a dire una serie di indicatori espliciti per misurare la performance, una gestione orientata ai risultati economici, una politica di vicinanza al consumatore. Cfr. in argomento Rhodes, R.W.A., *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, 1997, Buckingham-Philadelphia. Secondo Rhodes, quindi, questa definizione è da distinguere da quella di *governance* come "buona amministrazione" in quanto, mentre il governo imprenditoriale si occupa esclusivamente degli aspetti economici, la buona *governance* pone sullo stesso piano gli aspetti politici, economici ed amministrativi.

sponsabilità. Sulla base di un tale modello oggi in Italia assistiamo al consolidamento di *policy* di risultato che, pur non avendo confronto con le dinamiche innovative di matrice anglosassone, assumono tuttavia un impatto determinante sugli assetti istituzionali che caratterizzano il nostro Paese. Grazie all'apertura a *policy* di risultato, cioè a politiche attive di "solidarietà competitiva", si è avviata la riorganizzazione del welfare italiano intorno ad un sistema di rete, nel cui interno coesistono le risorse delle istituzioni pubbliche con le opportunità offerte dal terzo settore[5].

È venuto così via via delineandosi un sistema di protezione sociale flessibile grazie ad una ridefinizione del rapporto esistente tra gli obiettivi delle politiche, gli attori, le risorse ed i processi.

Prendendo in esame la legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" è possibile verificare come la promozione di un tale sistema integrato è il perno intorno al quale ruota una *governance* allargata, basata su logiche di rete destinate alla progettazione degli interventi di promozione

5 Per un'approfondita analisi sui modelli organizzativi dell'attività di governo nei Paesi dell'area europea V. M. Fedele, *Il Management delle politiche pubbliche*, Roma, 2006.

della competitività dei servizi alla persona[6].

Per completare un tale processo di riorganizzazione del welfare, infatti, bisognerà rispettare il linguaggio della solidarietà, senza per questo sottrarsi ai vincoli di competitività che richiedono una gestione orientata alla partnership, in una prospettiva di "network management".

Il modello di "network management" si è andato affermando in Europa negli anni '80 e prevede la riunificazione delle due fasi tradizionalmente separate nei programmi di *policy*, e cioè la decisione e la sua implementazione: le decisioni devono corrispondere agli obiettivi e l'implementazione deve essere coerente con le decisioni. Questo perché le amministrazioni pubbliche si sono concentrate prevalentemente sui processi interni, tralasciando i risultati che invece costituiscono la chiave dell'innovazione delle politiche in tutta l'area europea[7].

---

6 Per una riflessione sulle diverse e nuove dimensioni del Servizio Sociale in un momento di grande crisi del Welfare, in Italia così faticosamente costruito intorno ai diritti sociali e di cittadinanza, cfr. F. Dente, *Nuove dimensioni del Servizio Sociale*, Rimini, 2014.

7 La letteratura relativa al binomio *governance* e politiche ha contribuito ad approfondire la questione degli standard classici di rappresentanza e controllo democratico nell'UE, evidenziando l'apertura verso una rinnovata sperimentazione politica del quadro istituzionale europeo. Così la questione del deficit sociale dell'Unione va posta alla luce delle emergenti dinamiche politico-istituzionali orientate alla valorizzazione degli obiettivi di solidarietà e protezione sociale all'interno delle dimensioni europea, nazionale e subnazionale. Per un'approfondita analisi del dibattito avviato in Europa in merito alla *governance* e al problema dello sbilanciamento verticale tra i livelli di protezione sociale nell'UE cfr. M. Ferrera e M. Giuliani (a cura di), *Governance e politiche dell'Unione europea*, Bologna, 2008.

È chiaro che la differenza di fondo non riguarda tanto i caratteri del processo normativo, che possono differire da uno Stato all'altro, ma piuttosto le modalità di rilevazione dell'impatto dei risultati sul medio periodo; in tal modo buoni risultati possono essere raggiunti nei diversi settori di *policy* attraverso la crescita di nuove forme di partnership tra Stato e mercato, in una integrazione a rete tra gerarchie pubbliche ed interessi privati[8].

3. La *governance* multilivello in Europa

Alla luce di quanto detto, parlare di una *governance* europea vuol dire ripensare all'organizzazione pubblica e ai suoi modi di intervento, ridisegnando l'architettura delle competenze istituzionali in ragione dell'interdipendenza economico-finanziaria-politica determinata dal processo di integrazione europea.

Sulla base di tale interdipendenza, infatti, le autorità nazionali hanno dovuto trasferire le vecchie funzioni, orizzontalmente alla società organizzata e verticalmente

8 Il modello di *governance* che risulta più adeguato al processo di rinnovamento in corso delle pubbliche amministrazioni è da individuare nel *network management* che prevede modelli di regolazione caratterizzati da una maggiore apertura verso i soggetti coinvolti cfr. in argomento M. Fedele, op cit, pagg 114 - 118.

ai livelli di governo sia inferiori (regionali o locali) sia superiori (europei ed internazionali). Così, a seguito di una graduale cessione di sovranità in alcune settori all'UE, si sono affermati in Europa processi di produzione di beni pubblici che coinvolgono attori ai vari livelli, in grado di trovare soluzioni condivise a problemi comuni per le diverse fasi di *policy making*.

In questa direzione si muove la nuova *governance* europea, focalizzando l'attenzione sui processi reali di coproduzione di beni e servizi, che presuppongono l'interdipendenza tra attori i quali, ai diversi livelli, possono dare corpo a soluzioni efficaci. Il successo di tale meccanismo si gioca sul terreno del "*policy change*", ossia sulla capacità di rimodellare le strutture istituzionali consolidate, per riadattarle attorno a rinnovate soluzioni comuni.

In attuazione del principio di sussidiarietà e alla luce del dialogo sempre più profondo che oggi caratterizza i diversi livelli istituzionali, si è andata affermando in Europa il concetto di *governance* multilivello che indica un rinnovato modello di relazioni tra la sfera di governo degli Stati membri e le Istituzioni europee, destinato ad incidere sulle modalità di esercizio delle competenze e dei poteri istituzionali nella formulazione delle *policies*. Vengono così ad instaurarsi forme di cooperazione e non di

competizione istituzionale con i governi regionali e locali, ma anche con i soggetti rappresentativi della società civile, finalizzate a promuovere e valorizzare la partecipazione dei cittadini alle iniziative destinate al miglioramento della qualità della loro vita.

La *governance multilivello*, funzionale agli obiettivi politici dell'UE, rappresenta uno degli elementi chiave per la buona riuscita del processo di integrazione europea: essa implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere nella definizione e attuazione delle strategie comunitarie destinate a rafforzare la dimensione democratica dell'Unione.

L'idea di rifondare l'azione politica comune su un meccanismo multilivello, incentrato sulla interazione tra le diverse sfere di potere, si inserisce nella strategia di riforma dell'azione comunitaria avviata dalle Istituzioni già in occasione del Trattato di Maastricht e volta a rafforzare la pratica del partenariato nel quadro del dialogo sociale.

La *governance multilivello* consiste, quindi, "nell'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'Unione europea".

La pratica del partenariato, sia in senso verticale (enti regionali e locali - governo nazionale e Unione europea),

sia in senso orizzontale (enti regionali e locali - società civile), favorisce un processo più dinamico e una maggiore partecipazione attraverso gli organi delle diverse amministrazioni pubbliche coinvolte, in particolare di quelle che per prossimità geografica e in applicazione del principio di sussidiarietà risultano più vicine al cittadino.

Il rispetto del principio di sussidiarietà consente di evitare che le decisioni si concentrino su un solo livello di potere, garantendo che le politiche vengano attuate al livello più appropriato. La sussidiarietà e la *governance multilivello* costituiscono due elementi indissociabili per la condivisione di obiettivi comuni: la prima riguarda la ripartizione di competenze ai diversi livelli di potere, mentre la seconda pone l'accento sulla loro interazione.

La sfida della *governance multilivello* consiste, pertanto, nella complementarietà tra le varie componenti del partenariato, che non si limitano alla mera partecipazione e consultazione, ma interagiscono attraverso un dialogo strutturato, che coinvolge risorse e competenze per la promozione di interessi comuni e il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni interessate.

L'introduzione di un tale sistema multilivello è sempre stata la priorità strategica del Comitato delle Regioni, priorità che ha portato all'adozione nel 2009 di un "Li-

bro Bianco sulla governace multilivello" in un momento di transizione e di cambiamento del processo di integrazione europea che, in un'ottica di riforma del bilancio dell'Unione per fare fronte agli effetti diretti e indiretti della crisi mondiale, ha imposto la definizione di un nuovo approccio alla *governance*. Così, in coerenza con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha consacrato l'importanza della dimensione territoriale nel processo di integrazione europea, sono stati rafforzati i meccanismi di *govenance*, orientandoli ad opzioni multilivello capaci di favorire l'introduzione di strumenti specifici atti ad agevolare, nell'interesse dei cittadini, la definizione e attuazione delle politiche[9].

La *governance multilivello*, caratterizzata da una struttura a rete, contribuisce alla riuscita delle politiche comuni e soddisfa le aspettative dei cittadini di un'Europa in maggiore sintonia con la loro realtà quotidiana. Solo grazie al coinvolgimento dei diversi attori interessati a livello locale sarà possibile adeguare gli obiettivi comunitari alle diverse situazioni, progettando politiche comuni integrate, in grado di favorire la coesione sociale.

Questo nuovo sistema integrato di relazioni, in base al

9 V. in argomento il Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla governace multilivello (2009/C 211/01). Parere adottato nella 80a Sessione plenaria (17 - 18 giugno 2009).

quale i soggetti istituzionali e quelli sociali riconducono ad una concertazione continua le varie fasi di progettazione, definizione e approvazione degli interventi a forte impatto sociale, è la conferma della importanza dei territori e della loro capacità di ridefinizione del sistema dei servizi alla persona in un'ottica innovativa e sostenibile. D'altronde la sostenibilità dei diritti sociali coincide inevitabilmente con la capacità di assicurare livelli di servizi che non siano solo riparativi, ma realizzino una vera e propria protezione attiva di diritti soggettivi.

Il salto di qualità del processo di integrazione europea si sostanzia oggi nel recuperare in tutti i suoi aspetti la prospettiva territoriale che tiene conto delle specificità dei bisogni delle comunità locali, in un approccio di rete: produrre e riparare relazioni, promuovere più reciprocità e cooperazione con le comunità territoriali. In tal modo si afferma la centralità del tema relazionale e del suo valore per il benessere sociale, che costituisce il motore dello sviluppo locale.

È proprio in questo intreccio virtuoso tra benessere sociale e sviluppo locale che vanno ricercati gli obiettivi, le strategie e le metodologie attuative per la valorizzazione della dimensione territoriale, imprescindibile per attivare quel percorso di *governance* locale, che mira a realizza-

re la giusta interazione tra tutti gli attori pubblici e privati rappresentativi delle comunità locali, quale espressione di un rinnovato processo partecipativo.

Sicuramente la Politica di coesione economica, sociale e territoriale, progettata per assicurare lo sviluppo delle regioni più deboli, costituisce un esempio di buona pratica di *governance multilivello* in ragione della sua capacità di contribuire all'attenuazione delle disparità socioeconomiche prodotte dai progressivi ampliamenti dell'Unione.

Stimolando il partenariato e la cooperazione tra le istituzioni pubbliche e gli attori della società civile, la Politica di coesione si qualifica quale strumento di promozione delle peculiarità di ciascun territorio, essenziale per la buona riuscita della strategia europea per la crescita e la sostenibilità.

Nello specifico, l'approccio basato sul fattore territoriale, inizialmente trascurato dalle Istituzioni comunitarie, grazie al suo inserimento nel Trattato di Lisbona sembra avere assunto un ruolo centrale negli obiettivi programmatici della Politica di coesione economica e sociale dell'UE, delineando così un cambio di rotta rispetto all'impostazione adottata nei primi anni di vita del processo di integrazione europea. Sulla scorta dell'esperienza acquisita nelle precedenti fasi programmatiche,

anche attraverso i Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC) che si basavano su partenariati locali, la Commissione europea ha proposto di estendere ulteriormente e rafforzare l'utilizzo dell'approccio basato sullo "sviluppo territoriale di tipo partecipativo" durante l'attuale ciclo 2014/2020.

Una tale impostazione consente agli Stati di rispondere ad una pluralità di esigenze di sviluppo a livello subregionale e locale, agevolando la realizzazione di strategie integrate e multisettoriali, soprattutto laddove è maggiore la necessità di potenziare gli investimenti nel capitale umano. La metodologia di intervento proposta serve ad incoraggiare le comunità a sviluppare approcci dal basso integrati, nel caso in cui sia necessario rispondere a sfide territoriali che richiedono un cambiamento strutturale indispensabile per promuovere una crescita sostenibile e la coesione sociale.

Sullo sfondo di un sistema di *governance multilivello*, che va ridefinendosi anche alla luce delle dinamiche introdotte dalla nuova programmazione, è giusto riflettere sulle variabili di sistema ritenute capaci di fare fronte alla crescente complessità della domanda sociale che si traduce, a livello regionale, nella gestione condivisa dei Fondi comunitari. Già il Trattato di Maastricht garantiva la rappre-

sentanza istituzionale degli enti regionali e locali nella elaborazione delle politiche, ma solo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la *governance multilivello* ha ottenuto un riconoscimento formale ed è stata introdotta a pieno titolo tra i meccanismi di funzionamento dell'Unione. Il riconoscimento istituzionale di tutti i livelli di governo in Europa risponde alla logica in base alla quale l'architettura dello spazio sociale europeo deve fondarsi su un concetto inclusivo e partecipativo, nonché su strategie di bottom up che privilegiano l'attenzione alle dinamiche locali, in una prospettiva di rafforzamento del partenariato multilivello e multi-attori, indispensabile per realizzare gli obiettivi chiave della strategia Europa 2020.

4. Il potenziamento della "capacità amministrativa" per l'attuazione di azioni di sistema finalizzate alla convergenza

Parlare oggi del rinnovamento delle pubbliche amministrazioni appare per molti aspetti un atto scontato, in quanto il tema da più di due decenni è largamente presente nel dibattito politico di quasi tutti i Paesi dell'UE che, pur avendo avviato un irreversibile processo evolu-

tivo nel settore, si sono dovuti confrontare con le problematiche connesse al rapporto fra bisogni, vincoli e risorse disponibili.

Lo stato dell'evoluzione dei modelli di gestione della pubblica amministrazione risente della storia organizzativa delle diverse amministrazioni, oggi interessate da un insieme di variabili che producono impatti diretti sui modelli di gestione, imponendo un'ulteriore evoluzione strutturale tanto ai Paesi "in ritardo", quanto a quelli "virtuosi". La netta riduzione delle risorse disponibili, che coincide con una crescita dei bisogni a cui dare risposta, pone nuove esigenze di ridefinizione dell'agire amministrativo e la sperimentazione di un modello organizzativo in grado di rinnovare i processi di problem setting, problem solving e decision making, che coinvolgono l'insieme dei soggetti che gestiscono la sfera pubblica[10].

Nella prospettiva di rafforzamento della "capacità istituzionale", grazie al sostegno dei Fondi strutturali, l'azione europea è oggi orientata al rispetto di vincoli di condizionalità ex ante, che impongono alle amministrazioni titolari dei nuovi Programmi operativi un adeguamento dell'assetto normativo e attuativo, pena la non utilizzabi-

10 Per ulteriori spunti di riflessione circa le modalità di trasferimento di buone pratiche tra amministrazioni si veda la pubbl. Formez, *Riforma del Welfare e gestione dei servizi sociali. Quadro normativo e strumenti di lavoro*, Roma, 2004.

lità delle risorse strutturali. Lo stretto legame tra le finalità dei Fondi e il loro contributo alla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 presuppone, quindi, un impegno delle amministrazioni (non solo a livello di Autorità di gestione) rivolto all'integrazione fra obiettivi e risorse nella fase di gestione del ciclo di programmazione.

Nella sostanza anche i nuovi Fondi SIE sono potenzialmente un forte generatore di cambiamento delle pubbliche amministrazioni, ed è in questa prospettiva che va visto l'investimento in "capacità istituzionale" per il periodo 2014/2020.

Già durante il periodo 2000/2006 erano state avviate misure nettamente "di sistema" rivolte ai governi per l'attuazione dei processi di riforma e destinate a favorire la crescita e l'adeguamento delle competenze della pubblica amministrazione, ma solo con la programmazione 2007/2013 tali misure hanno assunto una valenza strategica per il potenziamento dell'azione amministrativa nei vari Stati membri.

Tale prospettiva, che si inscrive a pieno titolo nella logica rinnovata dei Fondi strutturali, risulta coerente con le nuove misure introdotte, che pongono alle amministrazioni pubbliche ed al più ampio novero degli stakeholder nuove condizioni organizzative e di esecuzione.

L'importanza attribuita dalla Commissione al rafforzamento della "capacità istituzionale" fornisce alcune indicazioni di metodo sulla messa in campo delle opportune azioni di promozione dell'efficienza amministrativa nel quadro della rinnovata programmazione dei Fondi strutturali.

Il nuovo scenario è orientato ad una stretta integrazione tra i Fondi, in particolare tra il FESR e il Fondo Sociale, tale da rendere possibile una maggiore interazione tra la dimensione territoriale e i processi di *governance* con le partnership locali, in un'ottica di leale collaborazione.

Si è quindi imposto un rafforzamento delle competenze tecniche e di gestione delle amministrazioni attraverso la valorizzazione di quelle sperimentazioni avviate nei territori, che rappresentano una rinnovata opportunità di trasferimento di buone pratiche nel settore.

La nuova stagione dei Fondi strutturali rappresenta un appuntamento strategico per le pubbliche amministrazioni che, attraverso un uso oculato delle risorse comunitarie, potrebbero far fronte alla crisi economica in atto adeguandosi ai parametri di efficacia ed efficienza richiesti dall'Europa.

Del resto, gli indirizzi della programmazione dei Fondi strutturali 2014/2020 mettono in evidenza l'imposta-

zione di un modello rinnovato, caratterizzato da una forte integrazione tra il ricorso a nuovi strumenti finanziari, le clausole di condizionalità e l'adeguamento a sistemi di monitoraggio e valutazione efficaci.

In particolare, integrazione e condizionalità dimostrano che l'approccio della Commissione europea si basa oggi su una maggiore complessità degli obiettivi, sulla ricerca di concretezza e di coerenza fra le strategie messe in campo. Ciò consente di improntare le politiche di affiancamento e supporto alle amministrazioni regionali sugli obiettivi di crescita fissati dalla strategia Europa 2020, ispirandole ai principi di semplificazione e trasparenza che devono caratterizzare l'azione amministrativa a livello centrale, regionale e locale.

Il tema della integrazione e coordinamento tra Fondi viene così a creare le premesse per la ridefinizione del quadro di riferimento per le pubbliche amministrazioni che, sulla base di un approccio *ex ante* in grado di anticipare le modalità di gestione dei singoli Fondi, possono individuare efficaci metodi operativi in relazione però a priorità differenti e specifiche.

Gli aspetti chiave della gestione orientata ai risultati risponde ad una logica di programmazione integrata, che richiede un forte impegno di risorse umane, sia nella

fase di definizione, sia in quella successiva di attuazione. D'altra parte il termine *governance*, nella sua ampia accezione, fa appunto riferimento alle relazioni fra istituzioni pubbliche, attori privati e terzo settore, rivolte a risolvere problemi comuni, prestando particolare attenzione al ruolo degli organismi che rappresentano la società civile. Tali partenariati, intesi quali reti tra attori coinvolti nel processo di *governance*, sono suscettibili di rafforzare la qualità delle dinamiche dei nuovi Programmi operativi che dovranno porre le basi di efficaci modelli di network *governance*, in grado di ridurre le distanze fra processi reali e meccanismi formali, all'interno delle partnership istituzionali.

Il rapporto fra i nuovi Fondi strutturali e le politiche di innovazione della pubblica amministrazione, in ossequio all'obiettivo tematico 11 di Europa 2020 "Rafforzamento della capacità istituzionale e amministrazione pubblica efficiente", è incentrato sulla "capacità amministrativa" che gli Stati membri dovranno perseguire attraverso:

• l'analisi e la pianificazione strategica di azioni di riforma giuridica, organizzativa e/o procedurale;

• lo sviluppo di sistemi di gestione della qualità;

• la previsione di azioni integrate per la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative;

• l'attuazione di strategie e politiche in materia di risorse umane, riguardanti i piani di assunzione, i percorsi di carriera del personale e il rafforzamento delle competenze e delle risorse;

• lo sviluppo di competenze a tutti i livelli;

• il potenziamento di procedure e strumenti per il controllo e la valutazione.

5. Il fragile equilibrio tra mercato e regole di condotta della *governance* dell'area euro

L'assenza di un'unione politica e l'incompiutezza del disegno istituzionale dell'UE hanno compromesso la *governance* economica dell'area euro che, negli anni della crisi che dal 2008 ha coinvolto tutti i Paesi membri, si è basata prevalentemente su un instabile equilibrio tra la pressione esercitata dal mercato e gli sforzi compiuti a livello nazionale per attuare le riforme strutturali rese necessarie dall'introduzione della moneta unica. Così i vincoli di bilancio imposti dalle forze di mercato hanno indebolito la capacità di crescita specialmente di quegli Stati caratterizzati da un eccessivo indebitamento pub-

blico e privato, determinando la crisi dei debiti sovrani[11].

Si è reso quindi indispensabile trovare soluzioni adeguate per superare l'asimmetria tra l'unione monetaria e le diverse politiche di bilancio nazionali che la crisi ha fatto emergere[12].

In tale scenario si è anche palesato un netto indebolimento del processo di integrazione europea dovuto all'inadeguatezza degli strumenti messi in campo dall'Unione per gestire la *governance* economica e monetaria. Il Patto di stabilità e crescita, concluso nel 1997 per rafforzare la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali, non è stato sufficiente a mettere gli Stati, soprattutto quelli più deboli, al riparo dal contagio della crisi mondiale che ha prodotto soprat-

---

11 Cfr in argomento, S. Cafaro, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione Europea*, in G. Adinolfi e M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area dell'euro. Profili giuridici*, Torino, 2013; T. Visco, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea*, in Atti del Seminario "Il federalismo in Europa e nel mondo", Istituto di Studi Federalisti "Altiero Spinelli", Ventotene, 1 settembre 2013.

12 L'Italia attraverso radicali riforme ha cercato di superare il momento di crisi e sulla base dei dati forniti dal FMI nel rapporto periodico del primo semestre 2015, relativo all'economia italiana, emerge che il nostro Paese è in ripresa, anche se questa rimane fragile. Viene confermata una crescita del PIL dello 0,7% nel 2015 e dell'1,2% nel 2016; il tasso di disoccupazione dovrebbe passare dal 12,5% in cinque anni al 10,7% e il debito pubblico dovrebbe attestarsi nel 2016 al 132%, percentuale non particolarmente inferiore a quella attuale del 133,3% che evidenzia ancora la vulnerabilità del nostro sistema finanziario. L'Italia secondo il FMI per ridurre il debito dovrebbe affrontare il problema della produttività di lungo periodo, attraverso la riforma della pubblica amministrazione ed una più ampia strategia per consolidare il sistema bancario e i bilanci delle aziende, puntando sulle privatizzazioni.

tutto in Grecia conseguenze ancora più gravi, anche a causa delle manipolazioni apportate al bilancio nazionale in occasione dell'ingresso nella Zona euro.

La crisi del debito greco ha avuto inizio ufficialmente nell'autunno del 2009, quando il Primo Ministro George Papandreou ha dichiarato pubblicamente che i bilanci inviati dai precedenti governi ellenici all'UE erano stati falsificati, con l'obiettivo di garantire l'adesione del Paese alla moneta unica.

Le difficoltà economiche della Grecia, cui hanno fatto seguito quelle dell'Irlanda, del Portogallo, della Spagna e poi dell'Italia, hanno portato gli Stati membri a varare, nel Vertice dei Capi di Stato e di governo del 9 maggio 2010, un piano di salvataggio attraverso la creazione di un Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria a sostegno dei Paesi della Zona euro, meglio conosciuto come Fondo Salva Stati, con una dotazione iniziale di 440 miliardi di euro. Con la creazione di un tale meccanismo finanziario a carattere intergovernativo si è cercato di evitare il rischio di eventuali veti che qualche Stato avrebbe potuto apporre all'atto della sua istituzione, rallentando il trasferimento di risorse da Stati con indici finanziari positivi a Stati in difficoltà.

L'assistenza provvisoria offerta dal Fondo Salva Stati

ha richiesto alcune modifiche che hanno dato vita nel luglio 2012 ad un Fondo di assistenza permanente il MES (Meccanismo Europeo di Stabilità) con una dotazione finanziaria di 780 miliardi di euro.

Il passo successivo per aggiungere misure di nuova *governance* economica e monetaria a quelle già esistenti nell'area euro è stata l'adozione, nel marzo del 2012, del Fiscal Compact (Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance dell'Unione Economica e Monetaria) destinato a fissare una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio europea, tra cui: l'impegno degli Stati nel garantire l'equilibrio di bilancio; il mantenimento del deficit pubblico al di sotto del 3% del PIL, come previsto dal Patto di stabilità e crescita, e l'inserimento nella legislazione nazionale delle regole adottate per il risanamento dei bilanci[13].

Il Fiscal Compact, attraverso la definizione di un corpus unitario di regole di stabilità condivise per i bilanci pubblici nazionali, ha introdotto elementi di *governance* intergovernativa, senza tuttavia alterare le competenze istituzionali dell'UE.

Sulla base di un tale Trattato la BCE, i Capi di Stato e di

13 Circa le principali disposizioni e strumenti adottati dall'Unione europea in risposta alla crisi dei debiti sovrani, si veda G. Bonvicini e F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI* (Istituto Affari Internazionali), settembre 2012.

governo dei Paesi che adottano l'euro e la Commissione europea hanno assunto un ruolo centrale nelle scelte di politica fiscale, potendo decidere in merito alla sostenibilità delle finanze pubbliche nel quadro dell'Euro summit, organismo del tutto nuovo alle cui riunioni possono essere invitati il Presidente del Parlamento europeo e il Presidente dell'Eurogruppo.

In questo quadro di soluzioni progettate per fare fronte alle emergenze imposte dalla crisi, la situazione greca ha subito un ulteriore peggioramento e così nel 2012 il rischio default è apparso imminente a causa della mancanza di un accordo politico in merito all'attuazione di nuovi tagli alla spesa pubblica, tagli che avrebbero garantito alla Grecia un aiuto economico da parte della Troika (FMI, BCE e UE) di 130 miliardi di euro, a fronte però di un duro pacchetto di austerità.

Tale operazione di salvataggio, che si sarebbe aggiunta ad un'altra già varata nel 2010 con un prestito di 110 miliardi di euro da parte del Fondo Monetario Internazionale, è riuscita comunque ad andare in porto ed a coprire le esigenze finanziarie greche nel periodo 2012-2014, sulla base dell'assicurazione da parte del governo ellenico di

rispettare gli impegni concordati[14].

Nonostante i sacrifici fatti a partire dal 2008 dai cittadini, all'inizio del 2015 la situazione greca non è riuscita a trovare una definitiva soluzione condivisa nel contesto dell'Eurogruppo, anche per l'insistenza dei creditori nel voler imporre ulteriori misure di austerità, un approccio questo suscettibile di ostacolare la ripresa, soffocando la crescita e aggravando il debito greco salito a circa 300 miliardi di euro per aiuti forniti dall'UE e dal FMI, pari al 134% del PIL[15].

Per tali ragioni Alexis Tsipras, capo del governo ellenico dal gennaio 2015, a fronte delle severe misure di risanamento proposte dall'Eurogruppo, ha deciso di rinviare con un referendum alla volontà dei cittadini greci la scelta di accettare o meno il programma di aiuti. Il referendum ha avuto luogo regolarmente il 5 luglio del 2015 con un risultato favorevole ai "no" (61,03%), che ha espresso il rifiuto del popolo greco di dare attuazione al severo programma di riforme economiche proposte dagli altri 18

14 A partire dal 2008, a seguito delle misure di austerity, il reddito disponibile delle famiglie greche è calato di circa il 40% e gli stipendi medi dei cittadini del 34%, mentre la spesa sociale è stata ridotta del 26%. Il tasso complessivo di disoccupazione alla fine del 2014 ha raggiunto il 25,8% e la disoccupazione giovanile si è attestata al 50,6%.

15 I salvataggi greci sono stati i più onerosi per l'UE, con un esborso pari a tre volte quello riservato al salvataggio del Portogallo (costato 78 miliardi di euro e già rimborsato).

Paesi dell'area euro. Sulla base dei risultati ottenuti dal referendum si è continuato tuttavia a negoziare con le Istituzioni comunitarie per evitare l'uscita dall'euro della Grecia e, dopo lunghe ed estenuanti trattative, i Capi di Stato e di governo dell'Eurozona, nella notte tra il 12 e il 13 luglio, hanno raggiunto un accordo su un terzo programma di aiuti alla Grecia.

I termini dell'accordo trovato tra la Grecia e i creditori internazionali prevedono una consultazione e un monitoraggio da parte delle istituzioni internazionali sul governo di Atene relativamente alle condizioni poste per concedere il nuovo prestito destinato ad evitare sia la bancarotta, sia l'uscita dall'euro del Paese.

Il documento è diviso in tre parti: nella prima viene precisato che per ottenere un nuovo prestito da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) è necessario che il governo del primo ministro Alexis Tsipras dia seguito immediato a una serie di impegni politici, sulla base di alcune scadenze che richiedono l'approvazione del Parlamento di Atene. Solo successivamente l'Eurogruppo potrà dare mandato alla Commissione europea, alla Banca Centrale Europea e al Fondo Monetario Internazionale per negoziare il memorandum definitivo.

Così nel mese di luglio 2015 la Grecia si è impegnata

a: modificare l'IVA e ampliare le imposte per aumentare i ricavi; riorganizzare il sistema delle pensioni inizialmente con alcune misure, per poi adottare una riforma organica; garantire la piena indipendenza dell'ELSTAT, l'Ufficio di statistica nazionale greco, più volte in passato oggetto di condizionamenti politici; rispettare i contenuti del Fiscal Compact ed accelerare l'adozione di regole europee sulla gestione delle crisi bancarie; approvare la riforma del Codice di procedura civile, per ridurre i costi della giustizia.

Nella seconda parte del documento sono indicate una serie di misure a medio termine per migliorare la situazione economica e fiscale del Paese come la riforma complessiva delle pensioni, la modernizzazione del mercato del lavoro per allinearlo a quello degli altri Paesi dell'Eurozona e l'avvio delle necessarie privatizzazioni.

Nella terza parte sono precisate le modalità di attuazione dell'accordo attraverso un programma concreto di privatizzazioni che prevede la creazione di un Fondo, gestito dal governo greco sotto la supervisione delle Istituzioni europee, che farà da garanzia per i creditori in vista del nuovo piano di aiuti.

Il 15 luglio 2015 il Parlamento greco ha approvato la prima parte delle misure urgenti e prioritarie dell'accordo, dando il via al programma negoziato nel quadro

dell'Eurogruppo che prevede un pacchetto di aiuti del valore di oltre 80 miliardi di euro, nonché l'erogazione di un prestito-ponte di 7 miliardi necessario a far fronte alle urgenti necessità finanziarie della Grecia.

Al momento, tuttavia, non è dato sapere quanto le estenuanti trattative per il salvataggio della Grecia graveranno sull'equilibrio futuro dell'Unione europea che, a causa della durezza delle misure imposte non solo alla Grecia, ma a tutti i Paesi a rischio, dovute prevalentemente alle rigide posizioni della Germania, vede oggi seriamente compromesso il suo così ambizioso progetto di integrazione europea.

Capitolo III

La Politica di coesione economica, sociale e territoriale: un investimento strategico a favore di tutte le regioni dell'Unione

1. Il percorso evolutivo della Politica di coesione

Per il raggiungimento di uno sviluppo equilibrato delle regioni europee l'Unione si avvale della Politica di coesione economica, sociale e territoriale che ha svolto e svolge un ruolo fondamentale per la riduzione del divario strutturale, attraverso il trasferimento di risorse alle aree in difficoltà ad opera degli strumenti finanziari comunitari. La Politica di coesione fornisce, infatti, un sostegno prezioso all'adeguamento strutturale degli Stati che hanno aderito all'UE in fasi successive e sta attualmente contribuendo alla realizzazione di Europa 2020. Tuttavia, nonostante le sfide poste dai progressivi allargamenti, che hanno portato all'adesione di 13 Paesi con un PIL pro capite notevolmente inferiore alla media degli altri Stati membri, tale Politica conferma la sua priorità strategica

nel quadro del processo di integrazione europea e ciò grazie all'impatto esercitato sulla crescita delle regioni in ritardo di sviluppo e sul rafforzamento dell'integrazione economica e sociale.

La ratio degli interventi previsti nel quadro della Politica di coesione è quella di promuovere un'evoluzione armoniosa dell'UE attraverso la garanzia di un livello di benessere omogeneo per i cittadini europei, al fine di contrastare fenomeni di grave impatto sociale, come la disoccupazione e l'esclusione sociale, e correggere gli squilibri esistenti tra le varie regioni dovuti a fattori di natura economica, ambientale e strutturale.

La Politica di coesione, che ha trovato esplicito riconoscimento grazie all'Atto Unico Europeo, ha subito nel tempo una serie di modifiche destinate ad armonizzare e rendere più efficace il funzionamento dei Fondi a finalità strutturale, strumenti privilegiati della coesione. Con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo, infatti, la Comunità ha voluto imprimere una forte accelerazione al processo di integrazione europea attraverso l'introduzione di meccanismi necessari a garantire "lo sviluppo armonioso dell'insieme dell'UE, sulla base del principio di solidarietà destinato ad eliminare le ampie disparità presenti tra la

popolazione europea"[1].

A tale principio si ispira la Politica di coesione che è innanzitutto una politica di solidarietà: essa intende, infatti, stimolare a livello comunitario interventi in grado di consentire alle regioni in difficoltà di superare più agevolmente il proprio svantaggio ed ai cittadini di migliorare la propria qualità di vita, affiancandoli nella ricerca di occupazione e nell'adeguamento ai mutamenti del mercato del lavoro per creare così migliori condizioni di vita nella propria regione.

Numerosi sono gli interventi realizzati grazie al cofinanziamento dei Fondi strutturali, che consentono all'Unione europea di concedere aiuti finanziari a programmi pluriennali di sviluppo regionale negoziati fra le regioni, gli Stati membri e la Commissione, svolgendo così un'importante funzione di redistribuzione a favore delle aree meno prospere.

Alcuni dei Fondi sono stati previsti dai Trattati istitutivi, altri sono invece stati creati da fonti di diritto derivato, cioè da appositi Regolamenti adottati successivamente.

---

1 L'inserimento della Politica di coesione nel Trattato è servito a delineare l'intervento comunitario in favore di una società più giusta. In argomento cfr. G. Giro, *La coesione economica e sociale nella Comunità Europea*, in *Affari Sociali Internazionali,* 1993; A. Predieri (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Milano, 1996 e D. Rossetti di Valdalbero, *La politique régionale européenne: stratégie globale, développement local*, in *Revue du Marché Unique européen*, 1996.

Attualmente gli strumenti finanziari della Politica di coesione hanno assunto la denominazione di Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) e sono:

• il Fondo Sociale Europeo (FSE), istituito dal Trattato di Roma che, all'art. 123, attribuiva al Fondo il compito di utilizzare in modo efficace il potenziale dei lavoratori, per favorire il miglioramento delle opportunità di impiego;

• il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), creato nel 1975 per promuovere la coesione economica e sociale attraverso la correzione degli squilibri regionali e la partecipazione allo sviluppo e alla riconversione delle regioni, garantendo al tempo stesso una completa sinergia con gli interventi degli altri Fondi. Nel contesto della Politica regionale il FESR sostiene il finanziamento di investimenti nel settore delle infrastrutture che, nelle regioni svantaggiate, favoriscono l'adeguamento strutturale, la creazione e la salvaguardia dell'occupazione e, nelle aree in crisi, la diversificazione ed il rinnovamento delle attività produttive;

• il Fondo di Coesione, istituito nel 1994 con il compito di finanziare progetti ambientali e sostenere il miglioramento delle reti di trasporto negli Stati membri dell'Unione caratterizzati da un PIL inferiore al 90% della media europea;

• il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), creato nel 2013 per potenziare il settore agricolo e rurale dell'Unione, semplificarne l'attuazione, nonché migliorarne la gestione e il controllo durante l'intero ciclo programmatico;

• il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), istituito anch'esso nel 2013 per incentivare la redditività e la competitività della pesca e dell'acquacoltura, garantendo al tempo stesso la sostenibilità ambientale.

L'Unione ha sottoposto ad un costante processo di verifica le azioni e gli strumenti della Politica di coesione, al fine di accrescerne, attraverso opportuni interventi di riforma, l'efficacia. La svolta fondamentale per la prima riforma dei Fondi strutturali è rappresentata dalle già citate innovazioni introdotte con l'Atto Unico Europeo, allorquando è stato attribuito alla Commissione il compito di predisporre, ai sensi dell'art. 130D del Trattato, una proposta di modifica delle regole di funzionamento dei Fondi a finalità strutturale, sullo sfondo di una più efficace metodologia di intervento.

La prima riforma dei Fondi strutturali, delineata dal Regolamento CEE n. 2052/88 e definita attraverso quattro successivi Regolamenti che hanno disciplinato gli aspetti operativi relativi a ciascun Fondo, si basa su una

serie di principi-chiave: la *concentrazione*, la *programmazione*, la *partnership* (o concertazione), l'*addizionalità* e la *valutazione*.

La *concentrazione* consente di focalizzare l'intervento dei Fondi su un numero limitato di obiettivi prioritari: nel ciclo di programmazione 1989/1993 gli obiettivi individuati sono stati sei, mentre nel periodo successivo sono aumentati a sette, grazie all'inserimento di uno specifico obiettivo a favore delle regioni con scarsissima densità di popolazione; a partire dal 2000 gli obiettivi sono stati ridotti a tre.

La *programmazione* rappresenta l'iter organizzativo, decisionale e di ripartizione delle risorse finanziarie che si sviluppa attraverso un'azione congiunta tra la Comunità e gli Stati membri. Dal 1989 in poi tale processo ha assunto una dimensione pluriennale e ciò ha favorito l'adozione di una prospettiva a lungo termine per i programmi finanziati nell'ambito della Politica di coesione. Il primo periodo ha avuto una durata di cinque anni (1989/1993), il secondo di sei (1994/1999), dal terzo in poi di sette.

La *partnership* è il risultato di una stretta concertazione tra Commissione, governo centrale e organismi competenti designati dallo Stato stesso a livello regionale o locale, i quali agiscono in qualità di partner nel persegui-

mento di un obiettivo comune.

L'*addizionalità* coinvolge finanziariamente lo Stato membro che deve fornire le opportune informazioni per consentire alla Commissione di verificare che i fondi, richiesti ai fini strutturali, si assommino alle risorse nazionali.

La *valutazione* rende possibile una verifica periodica delle azioni finanziate con riferimento alla loro attuazione, al fine di prevenire e sanzionare le irregolarità, oppure recuperare i fondi persi a causa di abuso o negligenza.

Dopo il varo della citata prima riforma generale dei Fondi strutturali il legislatore comunitario, per potenziare l'efficacia degli strumenti finanziari nella prospettiva della creazione dell'UE, ha voluto riconfermare la valenza strategica della Politica di coesione attraverso una revisione della riforma avviata nel 1988.

Così la normativa comunitaria dei Fondi strutturali, rinnovata nel 1993, pur mantenendo il principio generale che le misure finanziate debbano essere compatibili con le altre politiche comunitarie, ha operato un ripensamento della strategia di sviluppo regionale, spostando l'accento sulla convergenza reale delle economie, dei sistemi produttivi e della capacità competitiva delle regioni. Coesione e competitività diventano dunque i due poli intor-

no ai quali ruotano le politiche comunitarie.

L'accento posto al tema della competitività, come condizione della corretta funzionalità dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), riflettono un disegno di politica regionale destinato a superare la forte impronta assistenziale che aveva caratterizzato l'intervento strutturale nei primi anni di vita della Comunità, sullo sfondo di un approccio integrato a sostegno della convergenza delle economie.

Nonostante i successi conseguiti dalla Politica di coesione dopo la revisione del 1993, è risultato tuttavia necessario procedere ad un ulteriore aggiornamento del meccanismo di funzionamento dei Fondi, in vista dell'adesione all'Unione dei Paesi dell'Europa centro-orientale caratterizzati da un elevato ritardo di sviluppo. La nuova regolamentazione, definitivamente approvata il 21 giugno 1999, è stata elaborata alla luce delle indicazioni fornite nel documento noto come "Agenda 2000", presentato dalla Commissione il 16 luglio 1997. Tale riforma ha notevolmente semplificato i meccanismi di intervento dei Fondi strutturali per il periodo 2000/2006, prevedendo un maggiore decentramento nella gestione delle risorse e riducendo gli Obiettivi da 6 a 3 allo scopo di concentrare ulteriormente gli sforzi finanziari comunitari.

Per gli anni 2000/2006 la Commissione ha delineato un quadro molto rigoroso con cui ha cercato di garantire risorse di bilancio sufficienti a coprire i costi dell'allargamento dell'Unione nel periodo in questione, conformandosi al tempo stesso all'approccio in materia di spesa adottato dagli Stati membri nella prospettiva dell'Unione Economica e Monetaria.

La riforma della Politica di coesione prevista da "Agenda 2000" ha favorito la concentrazione degli aiuti strutturali prevalentemente nelle regioni in ritardo di sviluppo, nonché un'attuazione semplificata delle politiche.

I tre Obiettivi individuati da "Agenda 2000" sono stati:

- l'Obiettivo 1, incentrato sulle aree in ritardo di sviluppo, le regioni ultraperiferiche e quelle settentrionali a bassissima densità di popolazione;

- l'Obiettivo 2, rivolto a tutte quelle regioni bisognose di profondi miglioramenti economici e sociali, in quanto attraversate da un radicale cambiamento, e alle aree in grave declino;

- l'Obiettivo 3, destinato ad aiutare gli Stati membri ad adattare ed ammodernare il proprio sistema educativo, formativo e di accesso al mondo del lavoro, mediante l'adeguamento dei sistemi di istruzione e formazione.

Per quanto riguarda il ciclo progettuale, esso è stato

praticamente identico a quello seguito nella precedente programmazione e articolato in tre fasi: elaborazione dei Piani di Sviluppo Regionale; negoziazione dei Quadri Comunitari di Sostegno (QCS per gli obiettivi 1 e 3); presentazione delle domande di contributo.

I Piani di Sviluppo Regionale, predisposti dalle autorità nazionali e regionali appositamente designate dagli Stati membri, hanno costituito la base sulla quale la Commissione, in collaborazione con lo Stato e le regioni interessate, ha stabilito per ogni Obiettivo i grandi assi prioritari di intervento, precisando il contributo comunitario da addizionare alle risorse nazionali.

Successivamente all'approvazione da parte della Commissione dei QCS o alla definizione degli assi prioritari (per l'Obiettivo 2) gli Stati membri hanno inoltrato le domande di contributo relative agli interventi prescelti[2].

La redistribuzione delle risorse, anche per tale periodo di programmazione (2000/2006), ha riconfermato il disegno complessivo della riforma dei Fondi strutturali varata nel 1988, prevedendo però un ampliamento del campo di applicazione del FSE ed un'ulteriore specifica-

2 Per semplificare ed accelerare la procedura di programmazione era prevista la possibilità per gli Stati membri di predisporre (per gli Obiettivi 2 e 3) un Documento di Programmazione Unico (DOCUP). Con l'atto in questione uno Stato membro ha potuto presentare contemporaneamente il Piano di Sviluppo destinato a fornire le basi del QCS e il programma operativo ad esso correlato.

zione delle priorità di investimento.

Il dibattito, avviato dalla Commissione nel 2000 circa le opzioni per il futuro della Politica di coesione, ha fatto emergere un vasto consenso sulla necessità di trovare eque soluzioni per quelle regioni degli Stati membri che, non avendo portato a termine il processo di convergenza economica a causa della diminuzione della media del PIL pro capite di un'Unione allargata, non avrebbero potuto più beneficiare del sostegno finanziario a titolo dell'obiettivo 1.

La riforma della politica regionale descritta nelle prospettive finanziarie di "Agenda 2000", oltre ad aver concentrato gli aiuti strutturali in un numero limitato di obiettivi, ha favorito un valido partenariato Unione europea/Stato membro/autorità locali/settore privato, orientato a strategie di sviluppo definite in base ad obiettivi comuni.

Tuttavia, a seguito dell'ampliamento del numero degli Stati membri è stato rimesso in discussione il modello di intervento strutturale progettato, forse non del tutto idoneo ad affrontare una serie di importanti sfide come lo spostamento ad Est del baricentro della Politica di coesione, nonché la salvaguardia degli interessi di sviluppo nelle aree in ritardo dell'UE dei Quindici[3].

3 Le successive ondate di allargamenti dell'UE hanno modificato le sfide per la Politica di coesione: se da un lato alcuni dei nuovi Stati membri risultavano alta-

Senza dubbio la Politica di coesione coinvolge direttamente il processo di integrazione europea in quanto consente di dar vita a progetti di interesse comunitario che oltrepassano il concetto di frontiera, accentuando gli effetti positivi del Mercato interno, onde garantire un equilibrato sviluppo dell'intero territorio dell'Unione.

L'allargamento ha rappresentato una sfida inedita per la competitività e la coesione interna: esso ha, infatti, determinato un notevole incremento della popolazione dell'UE ed uno spostamento verso Est delle disparità nei livelli di sviluppo socioeconomico, oltre che un peggioramento della situazione occupazionale nell'Unione nel suo complesso. La Politica di coesione ha dovuto fare fronte alle disparità regionali e nazionali mediante la concentrazione delle risorse nelle regioni meno sviluppate (con PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'UE

---

mente sviluppati e molto simili agli Stati membri esistenti, altri lo erano molto meno sul piano economico e sociale. Nel 1995 Svezia e Austria avevano entrambe livelli di PIL pro capite superiori alla media e un tasso di disoccupazione relativamente basso, mentre la Finlandia registrava un PIL pro capite solo leggermente inferiore alla media e un tasso di disoccupazione più alto della media UE di allora (10%). Anche se tali allargamenti non hanno aggiunto nuove sfide alla Politica di coesione, essi hanno certamente aumentato le diversità territoriali dell'UE, con l'integrazione delle nuove zone di montagna e delle aree scarsamente popolate nell'estremo nord dell'Unione. Nel 2004, anno contrassegnato dal più grande allargamento della storia comunitaria con l'ingresso di 10 nuovi Stati membri, la popolazione dell'UE è cresciuta del 20% ma il PIL solo del 5%. Ciò ha aumentato le disparità a livello di reddito e occupazione all'interno dell'area europea poiché il PIL pro capite nei nuovi Paesi è risultato inferiore alla metà della media esistente.

allargata), ma allo stesso tempo si è trovata ad affrontare le sfide che la globalizzazione, lo sviluppo della società della conoscenza, l'invecchiamento della popolazione e l'immigrazione hanno imposto al modello economico e sociale europeo.

2. La riforma dei Fondi strutturali per il periodo 2007/2013

La programmazione 2007/2013 ha intensificato la complementarietà della Politica di coesione con le altre politiche dell'UE, valorizzando il suo contributo strategico all'attuazione dell'Agenda di Lisbona. In tale fase programmatica l'attenzione è stata posta sulla capacità di coniugare gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali con quelli della crescita, sulla base del principio di equità che è venuto così ad assumere un ruolo guida per la competitività del sistema europeo nel suo complesso.

La revisione dell'impianto normativo della Politica di coesione per il periodo 2007/2013 si è inserita nel dibattito sulla competitività europea, in una prospettiva di sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile dell'UE. Il nuovo quadro regolamentare previsto per tale periodo

ha privilegiato la concentrazione tematica e geografica, in coerenza con le priorità comunitarie definite a Lisbona. Il settennio di programmazione in questione ha previsto infatti, la concentrazione dell'intervento comunitario su tre nuovi obiettivi: Convergenza, Competitività regionale e occupazione e Cooperazione territoriale europea, che hanno sostituito gli obiettivi 1, 2 e 3 del ciclo 2000/2006.

L'obiettivo Convergenza "volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano" ha caratterizzato le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, nonché le regioni con un PIL pro capite superiore a tale media, ma dovuto al cosiddetto effetto statistico determinato dall'allargamento. Hanno completato la mappa delle aree ammissibili gli Stati destinatari del Fondo di Coesione e, quindi, con un PIL pro capite inferiore al 90% della media UE, nonché le regioni "ultraperiferiche".

L'obiettivo Competitività regionale e occupazione teso "al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali" ha

favorito il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione, l'imprenditorialità e la tutela e il miglioramento dell'ambiente.

L'obiettivo Cooperazione territoriale europea, volto a favorire la cooperazione transfrontaliera, transnazionale, interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato, ha rappresentato la grande novità del ciclo 2007/2013 destinato a valorizzare e capitalizzare, in un processo di "mainstreaming", i risultati del Programma di Iniziativa Comunitaria Interreg, nonché a promuovere la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni tra autorità confinanti, come lo sviluppo urbano, rurale e costiero e la creazione di relazioni economiche e di reti di piccole e medie imprese (PMI)[4].

In un'ottica di semplificazione i Fondi strutturali impegnati in tale periodo sono stati esclusivamente il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di Coesione.

Il FESR ha concentrato il suo intervento su alcune priorità tematiche funzionali al perseguimento degli

4 Adottato nel giugno 1990, il programma Interreg è stato il più importante tra quelli di Iniziativa Comunitaria (PIC) promossi dalla Commissione europea. Il programma si propone di preparare le regioni di frontiera dell'UE ad un'Europa integrata e senza confini interni e di promuovere la cooperazione tra le zone di frontiera. La cooperazione in questione prevede la collaborazione tra i centri urbani per incoraggiare lo sviluppo di misure di coordinamento della pianificazione territoriale.

obiettivi Convergenza, Competitività regionale e occupazione e Cooperazione territoriale europea. Si tratta, in particolare, di finanziamenti riguardanti la creazione di posti di lavoro durevoli, investimenti nelle infrastrutture, misure a sostegno dello sviluppo regionale e locale, compresa l'assistenza e i servizi alle imprese (in particolare alle PMI), nonché l'assistenza tecnica. Nelle zone naturalmente svantaggiate il FESR ha contribuito al finanziamento di investimenti in favore dell'accessibilità, delle attività economiche legate al patrimonio culturale, dell'uso sostenibile delle risorse e dell'espansione del settore turistico. Il Fondo ha anche sostenuto i maggiori costi determinati dall'ubicazione geografica delle regioni ultraperiferiche che presentano insufficienza di capitale umano sul mercato del lavoro locale.

Il Fondo Sociale Europeo (FSE), in linea con la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), ha operato in alcuni ambiti-chiave: adattabilità dei lavoratori e delle imprese, miglioramento dell'occupazione e partecipazione al mercato del lavoro, rafforzamento dell'inclusione sociale, lotta alla discriminazione e promozione dell'inserimento dei disabili nel mercato del lavoro.

Va precisato che negli anni Sessanta il Fondo Sociale Europeo si è occupato principalmente delle disparità re-

gionali in termini di forza-lavoro, fornendo supporto alla mobilità geografica e occupazionale. Il Fondo assisteva i lavoratori occupati in settori sottoposti a modernizzazione o ristrutturazione attraverso specifiche indennità di frequenza per la partecipazione a corsi intensivi di aggiornamento, e aiutava in particolare le persone non occupate a ricollocarsi o trovare un nuovo impiego. In quegli anni, tuttavia, i tassi di disoccupazione erano bassi e chi perdeva lavoro trovava facilmente una nuova occupazione grazie a percorsi di reinserimento professionale.

Negli anni Settanta e Ottanta si è assistito a una disoccupazione strutturale e a rapidi cambiamenti in alcuni settori, per cui la scarsa disponibilità dei posti di lavoro e le prospettive economiche delle regioni meno sviluppate creavano crescente preoccupazione. Mentre nella Comunità il tasso di disoccupazione medio durante gli anni Sessanta risultava inferiore al 3%, dalla metà degli anni Settanta tale percentuale è aumentata gradualmente fino ad arrivare a toccare il 10% durante gli anni Ottanta. Questo è avvenuto in conseguenza del rapido declino dell'occupazione che ha colpito molte regioni nel comparto agricolo e manifatturiero, per cui si è spostata l'attenzione sulle regioni a forte prevalenza agricola, nonché su quelle colpite da declino industriale e/o da una grave

disoccupazione strutturale.

La strategia di ripresa economica, avviata con la grande riforma di Fondi strutturali del 1988, conteneva una serie di provvedimenti atti a stimolare il mercato del lavoro in quegli Stati membri, costretti ad avviare misure specifiche per contrastare la disoccupazione strutturale. A partire da quella data il Fondo Sociale Europeo ha erogato contributi a sostegno della formazione, offrendo agli occupati, con formule di lavoro a tempo parziale, la possibilità di aggiornare contemporaneamente le proprie competenze.

Nel periodo 2007/2013 il Fondo Sociale ha sostenuto circa il 20% della spesa per le politiche attive del lavoro degli Stati membri, da un minimo del 2% nei Paesi ad elevato reddito, a oltre il 10% nei Paesi di convergenza a basso reddito. L'inclusione sociale ha assunto un ruolo importante nell'ambito degli obiettivi del periodo in questione, rispetto ai precedenti: il Fondo ha infatti sovvenzionato varie iniziative volte alla realizzazione di "percorsi di integrazione e di reinserimento lavorativo" delle fasce deboli ed ha contribuito a sostenere interventi volti a combattere la povertà dei gruppi più vulnerabili, quali ad esempio gli immigrati, le minoranze etniche e le madri sole.

In linea generale, i risultati in termini di aumento dell'adattabilità, di accesso all'occupazione sono stati buoni, mentre quelli legati all'area dell'inclusione sociale sono risultati meno convincenti. La scarsità dei riscontri sui risultati ottenuti ha indotto a ritenere che le risorse destinate dal Fondo Sociale all'inclusione sociale sono state utilizzate in maniera poco coerente ed efficace.

Per il periodo 2007/2013 gli Orientamenti strategici comunitari per il Fondo Sociale hanno indicato come priorità chiave la realizzazione di una buona *governance* e il potenziamento delle capacità amministrative, soprattutto nelle regioni e negli Stati membri meno sviluppati, nonché la messa a punto di meccanismi per il miglioramento delle attività di progettazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi a livello nazionale, regionale e locale.

Il Fondo di Coesione ha finanziato, fin dalla sua istituzione, interventi nei settori dell'ambiente e delle reti di trasporto transeuropee, sostenendo programmi pluriennali di investimento, gestiti in modo decentrato.

Nel periodo 1994/1999 il Fondo di Coesione ha sostenuto finanziariamente Irlanda, Spagna, Portogallo e Grecia, pari al 17% della popolazione dell'UE-15. Nel periodo successivo questi quattro Paesi sono rimasti am-

missibili, salvo la revoca del sostegno all'Irlanda nel 2003 in ragione dell'aumento del PIL oltre la soglia del 90% per effetto della crescita. Anche i 10 Paesi entrati nell'UE nel 2004 sono stati considerati ammissibili al sostegno del Fondo, innalzando l'incidenza della copertura al 31% della popolazione del'UE-25. Nel periodo 2007/2013 l'ingresso della Romania e della Bulgaria ha aumentato il tasso della popolazione coinvolta al 34% sul totale dell'UE-27, salvo la revoca del sostegno alla Spagna per l'incremento del rispettivo PIL. Nel periodo 2014/2020 la copertura del Fondo di Coesione riguarda la Grecia, il Portogallo e tutti i 13 Paesi entrati a far parte dell'UE a partire dal 2004.

Il Fondo di Coesione ha rappresentato uno strumento di accompagnamento alla creazione del Mercato unico, assicurando agli Stati membri, inclusi quelli dislocati alla periferia dell'UE e in ritardo in termini di sviluppo economico, un efficace sostegno alla crescita, attraverso l'eliminazione delle barriere alla concorrenza nei mercati di riferimento. Ciò in ragione del fatto che, considerato il tetto massimo del debito pubblico imposto dai criteri di Maastricht, sarebbe stato molto più difficoltoso per i Paesi scarsamente dotati a livello di infrastrutture colmare il divario con il resto dell'Unione senza un adeguato sostegno finanziario.

3. I principi-guida dell'approccio interistituzionale nella fase programmatica 2007/2013

I principi di intervento strutturale della *programmazione*, del *partenariato*, della *concentrazione*, dell'*addizionalità* e della *valutazione*, introdotti come elementi unificatori dei Fondi strutturali già a partire dalla riforma del 1988, sono rimasti nella sostanza immutati per il periodo 2007/2013, solo che ad essi se ne sono aggiunti altri al fine di accrescere l'efficacia e l'impatto degli interventi finanziari programmati. Tali nuovi principi sono: la *complementarietà*, la *coerenza*, il *coordinamento*, la *conformità*, il *livello territoriale dell'attuazione*, la *proporzionalità*, la *gestione concorrente*, la *parità tra uomini e donne e la non discriminazione*, lo *sviluppo sostenibile*.

La *complementarietà* prevede che i Fondi intervengano a completamento delle azioni nazionali, comprese quelle del livello regionale e locale, integrandole con le priorità comunitarie; la *coerenza* implica che l'intervento dei Fondi sia attuato coerentemente con le altre politiche comunitarie; il *coordinamento* è destinato ad assicurare che, in base alle rispettive competenze, la Commissione e gli Stati membri coordinino l'intervento dei Fondi con quello degli altri strumenti finanziari esistenti; la *conformità* ga-

rantisce che le operazioni finanziate siano conformi alle disposizioni del Trattato e degli atti di diritto derivato. Il *livello territoriale dell'attuazione*, principio introdotto anche in considerazione dell'ampio consenso registrato dalla cooperazione territoriale, assicura che l'attuazione dei Programmi operativi sia di competenza degli Stati membri al livello territoriale appropriato, in base all'ordinamento nazionale. La *proporzionalità* consiste nel modulare gli obblighi degli Stati membri in funzione dell'ammontare delle spese di un programma operativo: questo principio riguarda sia la scelta degli indicatori destinati a misurare un programma (obblighi in materia di valutazione, gestione, rendicontazione), sia il controllo sulla correttezza e regolarità delle spese previste. La *gestione concorrente,* espressione di una sana gestione finanziaria, consente agli Stati membri e alla Commissione di condividere la responsabilità di esecuzione del bilancio UE destinato ai Fondi. La *parità tra uomini e donne e la non discriminazione* provvedono ad integrare la dimensione di genere nelle varie fasi di attuazione dei Programmi, adottando le misure necessarie per prevenire ogni altra discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Lo *sviluppo sostenibile*, infine, serve a promuovere gli obiettivi

dei Fondi nel rispetto dell'ambiente, che deve essere necessariamente tutelato conformemente alle disposizioni del Trattato sull'UE.

Nella programmazione 2007/2013 è stato anche confermato l'impianto metodologico della *valutazione* prevista per il periodo 2000/2006 e quindi la necessità per gli Stati membri di organizzare apposite procedure di valutazione delle azioni cofinanziate dai Fondi strutturali, che si affiancano al monitoraggio finanziario destinato a verificare a breve, medio e lungo periodo l'impatto delle performance in relazione ai settori di intervento.

La valutazione *ex ante* viene effettuata da ciascuno Stato membro attraverso la predisposizione di Piani e interventi destinati ad analizzare i punti di forza e di debolezza dei singoli ambiti di riferimento della programmazione per verificare la validità della strategia prescelta. La valutazione *intermedia* analizza i primi risultati degli interventi e la loro pertinenza in relazione al conseguimento degli obiettivi, all'impiego dei fondi e alla predisposizione della sorveglianza. La valutazione *ex post* verifica l'efficacia e l'efficienza delle singole misure, nonché il loro impatto complessivo[5].

5 Per una ricostruzione della portata della valutazione e del monitoraggio nelle riforme dei Fondi strutturali si veda M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, 2008, pagg 243-248. Circa un approfondimento degli aspetti essenziali della valutazione delle politiche cfr A. La Spina e E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2011.

La programmazione 2007/2013 è stata caratterizzata, rispetto alle tre edizioni precedenti, da un approccio basato sull'attivazione di una procedura interistituzionale che ha attribuito al Consiglio dell'Unione un ruolo decisamente più rilevante e non limitato alla semplice approvazione del corpus regolamentare. Per la prima volta, infatti, l'attività programmatica è stata preceduta dall'approvazione degli Orientamenti strategici per la Politica di coesione economica, sociale e territoriale, quali linee-guida necessarie alla definizione degli obiettivi nazionali. Tali Orientamenti strategici hanno contribuito a:

• rafforzare la dimensione strategica della Politica di coesione, integrando le priorità comunitarie nei programmi di sviluppo nazionali e regionali;

• garantire un maggiore impegno locale a favore della coesione, attraverso un costante dialogo tra la Commissione, gli Stati membri e le regioni.

Un tale approccio, motivato dalla necessità di concentrare gli interventi della Politica di coesione sulla promozione di una crescita sostenibile, sulla competitività e sull'occupazione, e quindi in linea con l'impulso impresso dalla stessa Agenda di Lisbona, ha favorito la concentrazione di interventi sulla promozione della conoscenza, della ricerca, dell'innovazione e della valorizzazione del

capitale umano. Ciò ha evidenziato la rilevanza politico-strategica degli Orientamenti che hanno rappresentato un valido riferimento per gli Stati membri e le singole regioni sia nella fase di programmazione, che in quella di valutazione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in termini di coesione, crescita e occupazione.

Gli ambiti di operatività degli Orientamenti strategici comunitari per il periodo 2007/2013 sono stati:

• rendere l'Europa e le sue regioni un polo d'attrazione per gli investimenti e l'occupazione;

• migliorare la conoscenza e l'innovazione;

• creare numerosi posti di lavoro qualitativamente migliori;

• valorizzare la dimensione territoriale della Politica di coesione.

Nel rispetto di tali Orientamenti gli obiettivi della coesione sono stati perseguiti nel quadro di un ciclo pluriennale caratterizzato da una stretta cooperazione tra la Commissione e i singoli Stati membri, che hanno dovuto presentare un Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN) da sottoporre all'approvazione della Commissione. Il documento in questione, che ha sostituito a tutti gli effetti il Quadro Comunitario di Sostegno della precedente programmazione, ha avuto il merito di ga-

rantire la coerenza degli interventi cofinanziati durante il periodo in questione. L'iter programmatico è proseguito con Programmi Operativi Nazionali (PON) o Regionali (POR) di competenza dello Stato o delle singole regioni, contenenti la precisa definizione delle priorità, delle modalità di gestione e del piano finanziario.

Durante tale fase programmatica, grazie all'introduzione della dimensione territoriale tra gli obiettivi specifici del Trattato di Lisbona, la Politica di coesione si è maggiormente concentrata sull'importanza della sostenibilità e dell'accesso ai servizi essenziali, sulla base di una accurata analisi territoriale. Questa scelta trova il suo fondamento nel maggior interesse verso la crescita sostenibile e nel riconoscimento dell'importanza del PIL come strumento di valutazione dello sviluppo territoriale.

Il periodo 2007/2013 terminerà formalmente alla fine del 2015 in quanto i Programmi relativi al periodo sono ancora in corso di realizzazione perché incentrati su interventi di lunga durata, finalizzati a influenzare la struttura delle economie, modificare i comportamenti e il rendimento delle imprese e dei singoli, e rafforzare la capacità di sostenere la crescita. Pertanto, gli effetti osservabili in termini di miglioramento della resa economica del ciclo ormai terminato si manifesteranno solo tra diversi anni

e solo in quel momento si avranno a disposizione i dati precisi per analizzarli.

Valutare l'impatto della Politica di coesione con riferimento a tale periodo di programmazione non è, quindi, compito facile, ma i progressi ottenuti, sottoposti a costante monitoraggio, confermano i benefici concreti e tangibili che tale Politica ha prodotto e continuerà a produrre nelle regioni e città dell'UE.

In particolare, i dati a disposizione sottolineano l'importanza di concentrare i finanziamenti su un numero limitato di priorità chiave e di assicurare la presenza delle giuste condizioni affinché gli strumenti della coesione possano produrre il massimo impatto. Anche la fase di progettazione e attuazione degli interventi ha mostrato margini di miglioramento, nell'ottica di dedicare una maggiore attenzione ai risultati, di definire obiettivi coerenti e individuare traguardi chiari e adeguati da raggiungere per i vari Programmi. Nella sostanza questi sono gli aspetti su cui si è basata la riforma della programmazione per il periodo 2014/2020, destinata a contenere la crisi economica e finanziaria che ha colpito fin da subito i Programmi operativi del ciclo 2007/2013, sollecitando l'adozione di finalità strategiche di lungo periodo destinate ad adattarsi a differenti contesti economici e a sfide

del tutto impreviste.

Per fare fronte a tale complesso scenario sono state introdotte alcune misure innovative in termini di regolamenti e di Programmi, al fine di accelerare l'erogazione dei Fondi strutturali e renderli più flessibili e adeguati, soprattutto per gli Stati membri più vulnerabili.

Il dibattito interistituzionale sulla coesione si è pertanto incentrato sulla semplificazione e razionalizzazione delle procedure regionali e nazionali, nella prospettiva di rendere più rapida l'attuazione dei Programmi, anche attraverso l'abbassamento dei tassi di cofinanziamento nazionali in alcuni Stati membri, in particolare in quelli più colpiti dalla crisi.

4. L'impatto territoriale della coesione

La Politica di coesione dell'UE, basata sull'intervento strutturale, inizialmente ha privilegiato la sfera economica e sociale, incentrandosi sulla riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, misurati in termini di PIL, e sull'attenuazione delle diseguaglianze sociali. Tuttavia, a seguito dei progressivi ampliamenti dell'Europa comunitaria anche la dimensione territoriale,

inizialmente trascurata dalle Istituzioni europee, è andata via via assumendo una valenza strategica per la coesione, in applicazione del principio di equità che implica l'attivazione di meccanismi comuni e integrati di sviluppo dell'intera area europea.

L'impegno politico a favore di un armonico sviluppo del territorio è divenuto così un dovere sia per gli Stati membri che per l'Unione nel suo complesso, che ha il compito di assicurare ai suoi cittadini l'accesso ai servizi essenziali (sanità, istruzione, telecomunicazioni, trasporti, energia, ecc), quali presupposti per una distribuzione equilibrata del benessere in tutta l'Europa.

L'approccio su cui si è basato nei primi anni l'intervento strutturale va collocato nel contesto sociale, economico e ideologico prevalente nel secondo dopoguerra, nel quale le disparità regionali venivano valutate in termini materiali. Tuttavia, i mutamenti delle dinamiche della crescita, a partire dagli anni Settanta, hanno inciso sulla predisposizione dell'intervento strutturale che ha subito un'evoluzione, cosicché le disparità regionali hanno acquistato rilievo in termini immateriali, quindi di capitale umano. Ciò ha consentito di porre in essere azioni diversificate che hanno trasformato il tradizionale modello di sviluppo regionale in strategie mirate, progettate e attu-

ate in collaborazione con gli organismi regionali e locali per rispondere più efficacemente alle specifiche esigenze del territorio. Una tale impostazione, pertanto, è venuta assumendo un ruolo trainante nella formulazione delle politiche, coinvolgendo altri attori sociali ed economici[6].

La progettazione di un tale modello di *policy* richiede inevitabilmente capacità di azione autonoma, ma spesso le regioni meno sviluppate si sono dimostrate carenti sul piano istituzionale e amministrativo, quindi non idonee a porre in essere un'efficace articolazione territoriale del processo di convergenza.

La dimensione territoriale, che integra e potenzia il ruolo della coesione, deve tenere conto dei divari esistenti, spesso dovuti a caratteristiche geografiche che non possono essere trascurate in quanto incidono sulla competitività complessiva dell'Unione.

Al fine di contrastare tali divari e realizzare un modello di sviluppo più equilibrato dal punto di vista territoriale, occorre valorizzare le aree più sensibili, facendo leva sulle singole specificità socioeconomiche, nella ricerca di alternative di sviluppo. L'individuazione delle potenzialità dei territori diviene, così, funzionale alla coesione economica

6 V. Comunicazione della Commissione. Libro Verde sulla Coesione Territoriale - Fare della diversità territoriale un punto di forza, COM (2008) 616 def del 6 ottobre 2008.

e sociale e implica una distribuzione equilibrata delle attività umane attraverso l'Unione, che deve impegnarsi a tradurre, in un'ottica territoriale, gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

L'ambito di applicazione della coesione territoriale deve tenere conto di tre fattori: uno correttivo, volto a ridurre le disparità esistenti e rendere accessibili i servizi pubblici essenziali a tutti i cittadini, indipendentemente dal loro luogo di residenza; un altro preventivo, incentrato sul potenziamento delle risorse endogene delle zone svantaggiate ed infine uno propulsivo, finalizzato alla promozione della cooperazione interistituzionale per il miglioramento dell'integrazione territoriale.

La coesione territoriale, divenuta ormai con il Trattato di Lisbona una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, deve rappresentare il motore di tutte le politiche di sviluppo urbano e rurale. Le strategie di sviluppo urbano sostenibile devono, infatti, basarsi su un approccio integrato, incentrato sui tre pilastri della sostenibilità: l'ambiente, l'economia e le questioni sociali[7]. Analogamente le zone rurali devono favorire il loro sviluppo sostenibile e la loro competitività attraverso inter-

7 Sulla comprensione delle dinamiche territoriali che incidono negativamente sul sistema economico e sociale a livello locale si veda, A. Rufino e C. Pizzo (a cura di), *Intelligenza territoriale come propulsore dello sviluppo sostenibile - Studio di un laboratorio di ricerca per la storia del futuro*, Milano, 2012.

venti atti a fronteggiare gli eventuali loro svantaggi naturali e gli squilibri esistenti con le aree urbane.

Il potenziamento della dimensione territoriale rappresenta un'opportunità unica per la corretta realizzazione degli interventi finalizzati alla coesione; pertanto, l'impegno dell'Unione nella definizione di un vero e proprio quadro di riferimento per un efficace coordinamento dei vari livelli istituzionali servirà a conferire maggiore coerenza alle politiche settoriali a forte impatto territoriale.

Ciò induce a riflettere sulla reale portata della cooperazione territoriale che si conferma a pieno titolo una priorità anche nella rinnovata programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2014/2020, incentrata sulla riduzione delle disparità presenti sul territorio comunitario, in una prospettiva di sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile di tutte le attività umane che nell'Unione si svolgono.

Capitolo IV

La riorganizzazione in termini territoriali della Politica di coesione: le prospettive finanziarie della programmazione 2014/2020

1. La Politica di coesione per il periodo 2014/2020: investire nella crescita e nell'occupazione

La crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008 ha profondamente mutato il contesto di riferimento della Politica di coesione, accentuando le disparità regionali e facendo registrare in alcuni Stati membri significativi ritardi in settori strategici per la crescita, come l'innovazione e lo sviluppo tecnologico. Ciò ha imposto una approfondita riflessione sulla missione stessa di tale Politica, che nei prossimi anni dovrà affrontare sfide impegnative come quelle poste dalla modernizzazione delle economie nazionali e regionali, in una prospettiva di risanamento delle finanze pubbliche.

Per tali ragioni il 17 dicembre 2013, dopo lunghi e

complessi negoziati, la Commissione europea ha adottato un pacchetto di Regolamenti di riforma dei Fondi strutturali per il periodo 2014/2020, nei quali ha precisato che la coesione economica, sociale e territoriale deve continuare a rappresentare un elemento essenziale del futuro quadro finanziario, evidenziandone il ruolo centrale nella realizzazione della strategia Europa 2020. La riforma in questione, innovativa per la qualità delle sue previsioni di spesa e per le modalità di finanziamento, potrebbe attenuare l'impatto diretto della crisi sui bilanci nazionali: il nuovo impianto normativo, infatti, è stato concepito per sostenere questo processo, sulla base di una visione a lungo termine dell'economia europea, e per favorire il superamento delle difficoltà economiche di alcuni Stati membri [1].

Nell'attuale ciclo programmatico la crescita si caratterizza come priorità assoluta: accanto a quella "intelligente", basata sulla conoscenza e innovazione e a quella "sostenibile", connessa alla competitività ed al rispetto dell'ambiente, c'è anche la crescita "inclusiva" capace di favorire la coesione e la solidarietà sociale[2].

Gli obiettivi prioritari di intervento della Politica di

1 V. COM (2011) 550 def del 28 marzo 2011.

2 Vedi in argomento V. Martone, *Programmazione 2014/2020: le direttive europee,* in *Qualità Sociale*, marzo 2013, pagg. 83-88.

coesione per il periodo 2014/2020 sono gli Investimenti per la crescita e l'occupazione e la Cooperazione territoriale europea. Il nuovo quadro legislativo appare quindi incentrato sulla dimensione territoriale della crescita, che richiede differenti strumenti attuativi per affrontare le sfide legate allo sviluppo dei territori, come ad esempio gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e lo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (SLTPE).

L'ITI, strumento destinato ad offrire un sostegno alle iniziative da realizzarsi nel quadro della Cooperazione territoriale europea, consente agli Stati membri di implementare i Programmi operativi in modo trasversale e flessibile per fare fronte ad esigenze territoriali specifiche.

Lo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo rappresenta invece un'opportunità da sfruttare a livello subregionale, unitamente ad altre misure di sostegno allo sviluppo locale. Esso può coinvolgere le organizzazioni e le comunità locali (gruppi di azione locale) nelle iniziative volte al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 e alla promozione della coesione territoriale. La metodologia messa in campo dall'UE per favorire lo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo prevede la messa a punto di strategie integrate e multisettoriali, concepite sulla base delle potenzialità e delle esigenze locali.

Anche il tema della solidarietà assume una posizione centrale nelle previsioni della Commissione per il ciclo 2014/2020: solidarietà con le regioni e gli Stati membri più poveri, incrementando il sostegno relativo alla coesione sulla base delle loro necessità; solidarietà con le popolazioni colpite da catastrofi naturali; solidarietà in termini di sicurezza energetica; solidarietà con i cittadini dei Paesi terzi che necessitano di un aiuto umanitario immediato, nonché di un sostegno a lungo termine.

La Commissione, sulla base dei principi di solidarietà e capacità contributiva, ha voluto imprimere alle finanze UE una direzione diversa, spostandosi da un bilancio caratterizzato prevalentemente da contributi basati sul Reddito Nazionale Lordo, verso un bilancio incentrato sulle "risorse proprie", più in linea con le previsioni del TFUE[3].

Nonostante le innovazioni introdotte in occasione del Trattato di Lisbona, la rigidità della struttura di bilancio e la scarsa trasparenza della spesa hanno reso difficile il superamento dell'impostazione redistributiva che ha prevalso negli anni del grande allargamento, impostazione che ha anche ostacolato una tempestiva reazione agli im-

3 La logica di bilancio incentrata sul R.N.L. si basa su un tasso percentuale uniforme dello 0,73% applicato al R.N.L. di ciascuno Stato membro, ma se risulta un onere eccessivo per determinati Paesi si può procedere ad aggiustamenti.

previsti generati dalla crisi. È necessario orientarsi verso una "comunitarizzazione" delle entrate di bilancio europeo attraverso la previsione di nuove "risorse proprie", al fine di ridurre al 50% i contributi nazionali, facendo così prevalere una logica basata su politiche di investimento autonomo[4].

La necessità di ammodernamento del quadro finanziario ha evidenziato l'esigenza di riallineare il bilancio dell'UE sulla base dei principi di autonomia, trasparenza ed equità: ciò non vuole dire aumentare il bilancio generale dell'UE, ma creare una stretta correlazione tra la Politica di coesione e la *governance* economica dell'Unione per garantire che l'efficacia della spesa nell'ambito dei Fondi disponibili si basi su politiche economiche sane. Se necessario, sarà possibile reindirizzare i Fondi per intervenire in modo più incisivo nella soluzione dei problemi economici che uno Stato si trova ad affrontare, questo perché il contesto globale nel quale operano i Fondi SIE può evolversi, facendo emergere nuove priorità. Per questo motivo i meccanismi di programmazione devono risultare abbastanza flessibili, tali da consentire una riallocazione delle risorse finanziarie in risposta a sfide

4 Cfr. M.T. Salvemini e O. Pesce, *Un bilancio per una politica di crescita,* in *Quaderni IAI* (Istituto Affari Internazionali), 2008, pagg. 47 - 55.

emergenti.

Le principali caratteristiche della nuova serie di programmi e strumenti finanziari sono l'attenzione ai risultati, un maggiore ricorso alla semplificazione dell'esecuzione e la condizionalità:

- i risultati saranno chiaramente connessi all'attuazione della strategia Europa 2020 e al raggiungimento dei suoi obiettivi. Ciò significa concentrare i programmi su un numero limitato di priorità di alto livello, al fine di evitare la frammentazione degli interventi;

- la semplificazione comporta il cambiamento delle precedenti regole di finanziamento ed è indispensabile per fare fronte all' esigenza di trasparenza della spesa pubblica, che attualmente la complessità delle procedure e gli oneri amministrativi rendono difficile da realizzare;

- la condizionalità impone una maggiore concentrazione sui risultati, piuttosto che sulle fasi iniziali. Ciò è fondamentale per i grandi capitoli di spesa relativi alla Politica di coesione e all'agricoltura, per i quali gli Stati membri e i beneficiari sono tenuti a dimostrare che i finanziamenti ricevuti servono ad agevolare il raggiungimento delle priorità strategiche dell'UE.

Sono previste specifiche disposizioni relative alla condizionalità, divenuta l'elemento chiave dei programmi, per

fare in modo che il finanziamento dell'UE sia in grado di sostenere gli Stati membri nell'effettivo conseguimento degli obiettivi di Europa 2020, attraverso un uso efficiente delle risorse finanziarie messe a loro disposizione. La condizionalità assume così la forma di condizione *ex ante*, che dovrà essere presente prima dell'erogazione dei fondi, e condizione *ex post*, che subordinerà l'erogazione di ulteriori finanziamenti ai risultati ottenuti, così in assenza di progressi il sostegno finanziario potrà essere sospeso o cancellato.

La condizionalità *ex ante* è stata introdotta per evitare che l'efficacia degli investimenti dell'UE possa essere inficiata dall'incertezza politica o da ostacoli di tipo regolamentare, amministrativo o istituzionale. Sono previste due tipologie di condizionalità *ex ante*: condizionalità collegate agli 11 obiettivi tematici e alle rispettive priorità di investimento dei fondi; condizionalità più generali, connesse ad aspetti trasversali applicabili a tutti i programmi, in grado di garantire il rispetto dei requisiti minimi in materia di lotta alle discriminazioni, parità di genere e disabilità.

Qualora la Commissione dovesse appurare la mancata soddisfazione delle condizionalità *ex ante* nella fase programmatica, gli Stati membri dovranno predisporre

specifici Piani d'azione per dimostrare che verranno tempestivamente create le giuste condizioni per non compromettere l'utilizzazione efficace ed efficiente dei fondi. La mancata realizzazione del Piano d'azione entro la fine del 2016 potrebbe comportare la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione.

2. L'impianto normativo relativo ai nuovi Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (SIE)

La Politica di coesione rappresenta non solo l'espressione della solidarietà con le regioni più deboli e più povere dell'UE, ma anche uno dei principali successi conseguiti dall'Unione. Determinante è stata, infatti, la sua capacità di innalzare il tenore di vita di tutti i cittadini europei e ciò è stato possibile sostenendo finanziariamente lo sviluppo e la crescita delle regioni più svantaggiate e favorendo la realizzazione del Mercato interno, la cui dimensione consente agli Stati di accedere a nuovi mercati e realizzare economie di scala, a prescindere dalla propria ricchezza.

L'impianto normativo per la Politica di coesione comprende attualmente:

• un Regolamento generale che definisce le norme comuni per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). Tale Regolamento prevede un certo numero di meccanismi volti ad incoraggiare approcci di programmazione integrati, in un'ottica di coordinamento durante il processo di attuazione[5];

• tre Regolamenti specifici per il FESR, il FSE e il Fondo di Coesione[6];

• due Regolamenti relativi all'obiettivo della Cooperazione Territoriale Europea e al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)[7].

5 V. Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, che abroga il Regolamento n. 1083/2006 del Consiglio.

6 Si vedano: il Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", che abroga il Regolamento n. 1080/2006; il Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo, che abroga il Regolamento n. 1081/2006 del Consiglio; il Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo di coesione, che abroga il Regolamento n. 1084/2006 del Consiglio.

7 V. Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea, e Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17

Il Regolamento generale, nella prima parte, contiene disposizioni relative ai Fondi a finalità strutturale e delinea gli elementi comuni relativi alla programmazione strategica e agli obiettivi tematici connessi a Europa 2020: il percorso programmatico parte dal livello comunitario sulla base del Quadro Strategico Comune (QSC) adottato dalla Commissione, al quale devono ispirarsi i singoli Stati membri per mettere a punto i Contratti di Partenariato, che definiscono a livello nazionale obiettivi e strategie per l'utilizzo dei Fondi nel loro complesso.

Il QSC è inteso dall'UE come una fonte di orientamento strategico, uno strumento per garantire una programmazione coerente con tutti i Fondi, un quadro di riferimento per gli Stati membri e le regioni in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi strategici di Europa 2020. Una tale impostazione rafforza il livello nazionale rispetto alle programmazioni precedenti e mira a creare una maggiore sinergia tra i singoli programmi nel contesto nazionale.

I Contratti di Partenariato, che rappresentano lo strumento privilegiato per un approccio integrato allo svi-

---

dicembre 2013, che modifica il Regolamento n. 1082/2006 relativo a un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tale Gruppo.

luppo territoriale, comprendono obiettivi basati su indicatori concordati, investimenti strategici e una serie di "condizionalità". Tali Contratti, definiti nella fase iniziale dai singoli Stati ed approvati dalla Commissione, individuano le priorità dello Stato membro e le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi SIE.

La seconda parte del Regolamento contiene disposizioni comuni per il FESR, il FSE e il Fondo di Coesione, riguardanti la missione e gli obiettivi della Politica di coesione, il quadro finanziario, le modalità specifiche di programmazione e di rendicontazione, i grandi progetti e i Piani d'azione comuni, i requisiti di controllo richiesti, nonché le modalità di gestione finanziaria.

I Regolamenti specifici invece contengono disposizioni relative a ciascun Fondo (FESR, FSE e Fondo di Coesione) ed alle loro priorità di intervento.

Tutte le regioni europee potranno beneficiare del sostegno del FESR e FSE, tuttavia verrà operata una distinzione tra regioni meno sviluppate, regioni di transizione e regioni più sviluppate, al fine di garantire la concentrazione dei fondi in base al PIL.

Il sostegno alle regioni meno sviluppate si conferma una priorità per la Politica di coesione e richiede un impegno costante a lungo termine: questa categoria compren-

de tutte le regioni il cui PIL pro capite risulti inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-28 (per l'Italia in questa categoria rientrano Calabria, Campania, Sicilia, Puglia e Basilicata).

La nuova categoria di "regioni di transizione", introdotta in sostituzione del sistema di *phasing-in* e *phasing-out*, riguarda tutte le regioni con un PIL pro capite compreso tra il 75 % e il 90 % della media dell'UE-28 (in tale categoria rientrano Abbruzzo, Molise e Sardegna).

Sebbene le regioni meno sviluppate richiedano una particolare attenzione da parte della Politica di coesione, tutti gli Stati membri dovranno comunque affrontare sfide fondamentali, come la concorrenza globale dell'economia basata sulla conoscenza. Pertanto, anche le regioni più sviluppate, categoria in cui sono ricomprese le regioni il cui PIL pro capite è superiore al 90 % della media del PIL dell'UE-28, potranno anch'esse beneficiare del sostegno finanziario a titolo della coesione (in tale categoria rientrano Valle D'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio).

È prevista anche l'istituzione di una "rete di sicurezza" per tutte le regioni ammesse a beneficiare dell'obiettivo convergenza nel periodo 2007/2013, ma il cui PIL pro

capite risulta ormai superiore al 75 % della media del PIL dell'UE 28. Tali regioni, che rientrano nelle categorie delle regioni di transizione o più sviluppate, riceveranno il sostegno dei Fondi strutturali pari ad almeno due terzi di quello previsto per il periodo 2007/2013.

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, nel quadro della nuova programmazione, si propone di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea, intervenendo sugli squilibri tra le regioni e sostenendo lo sviluppo regionale e locale attraverso: la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione; il miglioramento dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; l'individuazione di strategie atte a fare fronte al cambiamento climatico; la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; il sostegno alle PMI; il potenziamento dei servizi di interesse economico generale, delle telecomunicazioni, dei trasporti e dell'energia; il rafforzamento della capacità istituzionale e dell'efficienza della pubblica amministrazione; l'incremento delle infrastrutture sanitarie, sociali e scolastiche; il sostegno ad uno sviluppo urbano sostenibile.

Il Fondo Sociale Europeo (FSE), che rappresenta comunque il principale strumento dell'Unione europea per investire nelle risorse umane, continuerà a finanzia-

re alcuni obiettivi tematici: promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori; favorire l'inclusione sociale e lottare contro la povertà; investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente; migliorare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione.

Il Fondo di Coesione fornirà il suo sostegno agli Stati membri con un PIL inferiore al 90% della media UE, cofinanziando gli investimenti nelle infrastrutture ambientali e nelle reti transeuropee di trasporto; gli Stati membri ammessi al sostegno del Fondo sono 14 Stati situati nell'Europa orientale e meridionale, più Cipro in via transitoria[8].

Gli investimenti del FEASR riguarderanno la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nei settori agricolo, alimentare, forestale e in generale nelle zone rurali.

Il FEAMP, in linea con la riforma della Politica comune della pesca e dell'acquacoltura, avrà il compito di facilitare la coesione sociale e la creazione di posti di lavoro nelle comunità che dipendono dalla pesca, mediante la diversificazione delle attività in altri settori marittimi.

Per la Cooperazione territoriale europea è stato adot-

8 Attualmente gli Stati ammissibili sono: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

tato un Regolamento *ad hoc* destinato a disciplinare il contesto plurinazionale dei programmi di cooperazione tra territori. Il Regolamento, che fa riferimento anche alla partecipazione dei paesi terzi a tale cooperazione, individua le risorse finanziarie disponibili e i criteri per la loro assegnazione. Queste risorse verranno ripartite tra i vari livelli di cooperazione sulla base di percentuali stabilite: 73,24% per la cooperazione transfrontaliera; 20,78% per la cooperazione transnazionale; 5,98% per la cooperazione interregionale.

Il Regolamento generale, oltre a ribadire il ruolo dei principi guida della coesione individuati nelle precedenti programmazioni, ne ha rafforzati alcuni che assumono una valenza strategica per il sostegno di tutti i Fondi SIE: il *partenariato* e la *governance a più livelli*, la *conformità al diritto nazionale e dell'UE applicabile*, la *promozione della parità tra uomini e donne*, lo *sviluppo sostenibile* e la *valutazione*.

L'art. 5, relativo al *partenariato* e alla *governance a più livelli*, prevede che ogni Stato membro organizzi, per il Contratto di Partenariato e per ciascun programma, un partenariato con le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e gli organismi che rappresentano la società civile. Conformemente al sistema della *governance* a più livelli,

gli Stati membri dovranno associare i partner alle attività di preparazione dei Contratti di Partenariato e delle relazioni sul loro stato di attuazione, nonché alle attività di predisposizione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei Programmi.

L'art. 6 ribadisce il principio della *conformità al diritto nazionale e dell'UE applicabile*, stabilendo che gli interventi finanziati dai Fondi SIE devono essere necessariamente conformi alla normativa vigente nell'Unione e negli Stati membri.

In base all'art.7 gli Stati membri e la Commissione dovranno intensificare le iniziative destinate a favorire la *parità tra uomini e donne*, sulla base dell'integrazione della prospettiva di genere nelle fasi di preparazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle azioni: "Gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per prevenire qualsiasi discriminazione fondata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale durante la preparazione e l'esecuzione dei programmi". Ciò impone quindi agli Stati membri di adottare misure appropriate per prevenire qualsiasi discriminazione, non solo quella fondata sul sesso.

Lo *sviluppo sostenibile*, inserito nell'art. 36, precisa che gli obiettivi dei Fondi vanno perseguiti nel quadro dello svi-

luppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo di tutela e miglioramento dell'ambiente, conformemente alle disposizione del Trattato e al principio *chi inquina paga*, sancito all'art.191 del TFUE. Il principio in questione implica che coloro i quali causano danni all'ambiente devono sopportare i costi necessari a compensare tali danni.

Anche la *valutazione* occupa un posto centrale nell'attuale programmazione, in base all'art. 54 infatti: "Le valutazioni sono effettuate per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi e per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto. L'impatto dei programmi viene valutato, alla luce della missione dei rispettivi Fondi SIE in relazione agli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". Sempre l'art. 54 precisa che: "Gli Stati membri forniscono le risorse necessarie allo svolgimento delle valutazioni e garantiscono l'esistenza di procedure per la produzione e la raccolta dei dati necessari, compresi i dati relativi agli indicatori comuni e, ove appropriato, agli indicatori specifici per programma. Le valutazioni sono effettuate da esperti indipendenti dalle autorità responsabili dell'attuazione del programma".

La valutazione *ex ante*, che serve a migliorare la qualità

della progettazione di ciascun programma, viene effettuata sotto la responsabilità dell'autorità competente e presentata alla Commissione. Una tale valutazione deve prendere in esame in particolare: la possibilità del programma di contribuire alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; il riferimento agli obiettivi tematici sulla base delle esigenze nazionali e regionali; la coerenza interna della progettazione, nonché dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi individuati dal QSC e dal Contratto di Partenariato; le modalità con cui i risultati attesi possono contribuire al conseguimento degli obiettivi; l'adeguatezza delle misure pianificate per la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne e per lo sviluppo sostenibile.

Durante il ciclo programmatico le autorità di gestione dovranno effettuare valutazioni dell'efficacia, efficienza e impatto di ciascun programma. Tali valutazioni, eseguite almeno una volta nel corso del periodo di programmazione, dovranno verificare in che misura il sostegno dei Fondi SIE abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità.

Al fine di monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi e promuovere prestazioni di qualità, per ogni programma dovrà essere definito un quadro di riferimen-

to dei risultati, costituito da tappe da raggiungere entro il 2018 e una riserva di efficacia ed efficienza da assegnare nel 2019 al superamento delle tappe fondamentali. Tale riserva ammonta al 6% degli stanziamenti per Stato membro, Fondo e categoria di regione. La sfida principale per le autorità nazionali consiste, pertanto, nell'individuare tappe chiare, misurabili e allo stesso tempo sufficientemente ambiziose da risultare realistiche.

Le valutazioni *ex post*, effettuate in collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, sono destinate a prendere in esame l'efficacia e l'efficienza dei Fondi SIE e il loro contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, conformemente ai requisiti stabiliti dalle norme specifiche di ciascun Fondo.

Il rafforzamento della valutazione si è reso necessario in ragione del fatto che i Programmi 2007/2013, pur dotati di meccanismi validi per il monitoraggio del flusso di denaro, si sono dimostrati carenti nell'utilizzo di strumenti per valutare la realizzazione degli obiettivi.

3. La concentrazione tematica

L'intervento europeo a sostegno delle regioni può dare risposte efficaci alle sfide poste dalla crisi economica attraverso la "programmazione tematica", che consiste nell'orientare i finanziamenti laddove sono più necessari, investendo nei settori chiave per la crescita e la creazione di posti di lavoro. I fondi disponibili saranno, quindi, concentrati su un numero limitato di priorità strategiche d'investimento.

Così, al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, ogni Fondo sosterrà, conformemente alla propria missione, una serie di obiettivi tematici in linea con la strategia Europa 2020:

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 piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);

4) sostenere la transizione verso un'economia a basse

emissioni di carbonio in tutti i settori;

5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;

6) tutelare l'ambiente e promuovere l'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.

Gli obiettivi tematici verranno così a tradursi in priorità specifiche per ciascun Fondo SIE: gli investimenti del FESR dovranno sostenere tutti gli obiettivi, ma quelli da 1 a 4 costituiscono le sue principali priorità di investimento; il FSE sosterrà gli obiettivi 8, 9, 10 e 11, ma in modo complementare anche quelli da 1 a 4; il Fondo di Coesione finanzierà gli obiettivi da 4 a 7 e 11.

Per il periodo 2014/2020 gli Stati membri e le regioni sono tenuti quindi a concentrare le risorse finanziarie su

un numero limitato di settori orientati al perseguimento della strategia Europa 2020, nell'ottica di ottimizzare il contributo dei finanziamenti europei sulla base di un approccio che intende superare i limiti dei precedenti periodi di programmazione, che hanno ottenuto un impatto contenuto a causa dell'eccessiva dispersione delle risorse.

L'attuale crisi economica ha avuto effetti dirompenti in molti Stati dell'UE, provocando un'inversione di tendenza nella riduzione sul lungo periodo delle disparità regionali, che tra il 2008 e il 2013 sono aumentate, ma non in modo uniforme. La contrazione della tendenza alla convergenza è confermata anche dagli indicatori economici, in particolare quelli relativi all'occupazione e alla disoccupazione: nel 2013 il tasso di disoccupazione è sensibilmente aumentato in ben 27 Stati membri, mentre è sceso in molte regioni della Germania grazie alla tenuta relativamente forte dell'economia tedesca. Ciò dimostra che la recessione generale, subentrata dopo l'avvento della crisi nel 2008, non ha seguito uno specifico andamento geografico, colpendo sia le economie più sviluppate che quelle più deboli[9].

9 Il Consiglio nell'ambito del semestre europeo adotta specifiche raccomandazioni per orientare i Fondi su aree chiave coerenti con la strategia Europa 2020. Cfr in argomento la *Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2014.

È ragionevole ritenere che il lungo processo di convergenza avviato dall'UE non si arresterà una volta superata la crisi e, negli anni a venire, grazie ai finanziamenti della Politica di coesione il tasso di crescita delle aree svantaggiate potrebbe superare quello delle zone più sviluppate, esattamente come accaduto tra il 2003 e il 2008. L'analisi delle variazioni nel PIL pro capite tra il 2000 e il 2011 conferma che, nel lungo periodo, la convergenza sarà prevalentemente il risultato del progresso delle regioni in ritardo, piuttosto che del rallentamento della crescita nelle regioni caratterizzate da un livello di sviluppo più elevato.

Tra il 2000 e il 2008 molte regioni e città dell'UE difficilmente sono riuscite nell'intento di conseguire una crescita inclusiva in quanto i tassi di disoccupazione sono aumentati e la povertà e l'esclusione sociale non sono diminuite in modo significativo. Il livello di inclusione sociale varia a seconda della tipologia di regione all'interno dell'UE: le città degli Stati membri meno sviluppati tendono a registrare tassi di povertà ed esclusione più bassi di quelli di altre aree, mentre si verifica il contrario nelle città degli Stati membri più sviluppati, in quanto spesso la concentrazione urbana della povertà è legata alla presenza di un elevato numero di immigrati provenienti

da Paesi extra-comunitari e, quindi, scarsamente integrati nel mercato del lavoro.

4. Una regia unitaria a garanzia dell'efficacia degli interventi a finalità strutturale

La ratio iniziale dell'intervento strutturale comunitario è stata prevalentemente quella di promuovere l'adeguamento delle regioni in ritardo di sviluppo per attenuarne il divario con le economie europee più avanzate, ma il tempo ha dimostrato che la Politica di coesione poteva rappresentare una componente essenziale per il rilancio del Mercato interno, purché i suoi obiettivi fossero stati in grado di intercettare le priorità strategico-politiche dell'Unione.

Così gradualmente la strategia finalizzata alla coesione si è allineata all'Agenda politica complessiva dell'UE, contemplando un approccio in grado di favorire il superamento delle conseguenze generate dalla crisi dei sistemi socioeconomici e produttivi dei Paesi dell'area europea. Per tali ragioni le norme che governano l'attuale ciclo di investimenti sono articolate in funzione di una ponderazione nell'uso delle risorse messe in campo per avviare

interventi in grado di favorire la realizzazione di Europa 2020, sulla base di un modello di *governance* incentrato su una maggiore sinergia tra l'Unione Economica e Monetaria e lo sviluppo delle regioni. I Regolamenti adottati per la nuova programmazione dei Fondi SIE richiedono, infatti, l'individuazione di obiettivi chiaramente misurabili per massimizzare le risorse finanziarie comuni ed accrescere attraverso il Mercato unico la posizione dell'UE nel mondo.

Il livello complessivo di competitività dell'UE dipende dal rendimento di tutte le regioni che la compongono e per tale motivo la Politica di coesione ha assunto il compito di fornire all'Unione gli strumenti giusti per espandere il suo spazio competitivo, concentrando più risorse nell'eliminazione delle barriere che ostacolano l'accesso delle imprese europee ai mercati esteri. L'Unione deve sviluppare il proprio ruolo come soggetto attivo sulla scena internazionale, senza perdere di vista gli interessi e le responsabilità regionali, potenziando gli scambi e la cooperazione con i principali partner internazionali, ma anche e soprattutto promuovendo i suoi valori all'esterno dell'area europea.

Il Mercato unico rappresenta un trampolino di lancio per la competitività e la crescita in un contesto glo-

balizzato che richiede una maggiore convergenza con le norme vigenti nei vari mercati mondiali, pertanto esso non costituisce in sé un obiettivo, ma uno strumento al servizio delle altre politiche, in particolare della Politica di coesione a finalità strutturale.

Nella misura in cui si rafforza la capacità di attrazione delle regioni, e quindi la loro competitività, tanto più il Mercato unico potrà contribuire al superamento delle nuove sfide con cui l'Europa deve confrontarsi (evoluzione demografica, sicurezza energetica e cambiamento climatico), anche attraverso adeguamenti del quadro giuridico di riferimento.

Sullo sfondo di tali presupposti, essenziali per la corretta integrazione tra l'UEM e la Politica di coesione, si è articolato il dibattito sul nuovo ciclo di programmazione finanziaria 2014/2020 che ha dato priorità agli obiettivi politici prima di affrontare la determinazione delle risorse da assegnare.

Anche in questa nuova fase gli strumenti finanziari dell'Unione saranno impegnati come catalizzatori di una crescita economica, sociale e territoriale per l'adeguamento strutturale delle aree in ritardo di sviluppo, ma è evidente che questo dipende essenzialmente dalle condizioni economiche generali, per cui il risanamento

dei bilanci degli Stati membri costituisce la precondizione per sfruttare il loro potenziale di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, orientando così il Mercato verso il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020.

La formula adottata per l'attuale ciclo pluriennale muove nella direzione di una gestione mediante obiettivi, piuttosto che attraverso criteri di ammissibilità e ciò consente agli Stati di perseguire mete comuni, individuando durante le varie fasi programmatiche le misure e gli strumenti più adeguati per raggiungerle. Ciò ha imposto una semplificazione degli obiettivi prioritari di intervento che, aggiungendosi alla già consolidata loro riduzione avvenuta nel 2000, costituisce indubbiamente un progresso in termini di chiarezza e semplicità.

Il rafforzamento del sistema di *governance multilivello*, inoltre, facilita la ripartizione di responsabilità nell'esecuzione dei programmi operativi e al tempo stesso imprime alle priorità di sviluppo, individuate dagli Stati membri, una marcata connotazione regionale e locale, in linea con le finalità stesse della Politica strutturale e con il relativo approccio territoriale introdotto dal Trattato di Lisbona.

In virtù del suo elevato valore aggiunto la cooperazione territoriale si qualifica per la sua capacità di ridurre e prevenire, mediante politiche settoriali e locali più co-

erenti, gli squilibri esistenti nello spazio europeo, anche attraverso la valorizzazione delle potenzialità dei territori e della loro capacità di auto-organizzarsi per un'efficace gestione decentrata delle risorse.

Il coordinamento tra i Fondi richiama l'attenzione sulla semplificazione amministrativa e sulla rendicontazione connessa al loro utilizzo, nella misura in cui tali aspetti incidono sull'efficacia ed efficienza della pianificazione programmatica, che richiede una intensificazione degli sforzi da parte delle amministrazioni pubbliche per la definizione di modelli organizzativi ispirati ai principi di responsabilità e trasparenza, necessari ad ottimizzare l'impatto dei finanziamenti.

Il potenziamento della "capacità amministrativa", inserito tra gli obiettivi tematici della coesione, è condizione necessaria per la messa in campo di interventi mirati ed efficaci, riconducibili alla sussistenza di determinate "condizioni di partenza" che lo Stato membro deve garantire, onde evitare la dispersione di risorse.

Questa breve analisi della rinnovata impostazione dell'intervento strutturale qui riportata ha cercato di mettere in luce le possibilità offerte dalla nuova programmazione che, nel tentativo di superare le debolezze progettuali e amministrative dei precedenti cicli, ha messo

in campo un approccio unitario e trasversale per offrire nuovo impulso alla coesione, attraverso una regia unitaria in grado di coinvolgere gli ambiti di intervento connessi ai singoli obiettivi tematici, ai vari livelli territoriali.

Capitolo V

La "dimensione sociale" del Mercato interno

1. La ricerca di un giusto equilibrio tra *governance* economica e *governance* sociale per contrastare il rallentamento della coesione in Europa

Il sistema comunitario, che ha originariamente preso in considerazione il settore sociale solo in funzione degli eventuali benefici che esso avrebbe potuto apportare al Mercato, nel tempo ha rivisto la sua posizione alla luce dell'acquisita consapevolezza del ruolo svolto dalla "dimensione sociale" per la sostenibilità dello sviluppo in Europa.

La potenzialità della "dimensione sociale" del Mercato interno è apparsa quindi l'unico rimedio per contrastare il rallentamento del processo di coesione in tutta l'area europea, dovuto al progressivo smantellamento degli schemi del welfare causato dalla necessità di fare fronte ai

criteri di convergenza imposti dal Trattato di Maastricht.

È divenuto, pertanto, un imperativo orientare la costruzione di un rinnovato welfare europeo verso un modello caratterizzato dal ruolo attivo della società civile nel processo di programmazione delle politiche sociali, sulla base del presupposto che la *governance* economica non può prescindere da una corretta *governance* sociale per l'affermazione di quei valori riconducibili all'area della solidarietà e della coesione sociale.

Il riequilibrio degli obiettivi economici con quelli sociali ha permesso di dotare l'UE di una normativa volta ad imprimere alle politiche comuni una marcata connotazione sociale.

Tuttavia gli ambiziosi auspicati obiettivi sociali hanno dovuto fare i conti con la crisi dell'Eurozona, che ha generato una consistente contrazione della spesa sociale sostenuta nei vari Stati membri che, tra il 2010 e il 2013, ha determinato un arretramento dei livelli di protezione sociale in favore di misure destinate a ripristinare la stabilità finanziaria.

In tale scenario la "dimensione sociale" del Mercato interno, anche se apparentemente penalizzata, è andata via via assumendo un ruolo chiave per il futuro dell'Europa che ha dovuto sperimentare un nuovo approccio

globale al Mercato, in grado di coinvolgere tutti i protagonisti (imprese, consumatori e lavoratori) in una strategia condivisa di "economia sociale di mercato altamente competitiva"[1]. Nell'espressione "economia sociale di mercato" è posto l'accento sull'aggettivo "sociale" rispetto al sostantivo "economia", questo non solo per sottolineare la priorità sociale delle iniziative orientate al Mercato, ma anche e soprattutto per mettere in risalto il ruolo dei soggetti che in esso operano e che rappresentano gli attori privilegiati di quella "dimensione sociale" dell'Europa comunitaria introdotta per far fronte alle conseguenze indesiderabili dell'attività economica[2].

È certo innegabile il contributo offerto dal Mercato interno alla crescita in Europa che ha prodotto tra il 1992 e il 2009 un numero considerevole di posti di lavoro, determinando vantaggi quotidiani per le imprese e per i cittadini nell'ambito delle proprie attività.

Tale constatazione accresce la rilevanza che oggi as-

---

1 L'"economia sociale di mercato", richiamata all'art. 3 del TUE, assume la priorità rispetto alle ragioni della concorrenza, che prima dell'adozione del Trattato di Lisbona costituiva l'asse portante dell' "economia di mercato aperta e libera". V. in argomento A. Alaimo, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione,* in *Rivista giuridica del lavoro,* 2/2013.

2 "L'economia sociale di mercato" rappresenta una nuova ambizione per le politiche del Mercato unico in quanto propone un approccio per la crescita basato sul progresso umano. Cfr. in argomento la Comunicazione della Commissione, Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva, COM (2010) 608 def del 27 ottobre 2010.

sume la valorizzazione del Mercato interno, valorizzazione che deve necessariamente basarsi sulla capacità di associare prestazioni economiche e giustizia sociale, per ripristinare la fiducia dei cittadini che sono i veri protagonisti del processo di integrazione europea, e su un nuovo modello di sviluppo capace di fare fronte alle sfide demografiche e sociali in atto che impongono un elevato livello di tutela sociale.

È evidente che gli obiettivi di Europa 2020 per la modernizzazione dell'economia europea richiedono ingenti investimenti e la rimodulata Politica di coesione per il periodo 2014/2020, in particolare la sua dimensione territoriale, potrà fornire il sostegno adeguato per accompagnare il Mercato unico verso il successo, attraverso una corretta utilizzazione delle risorse disponibili dei Fondi SIE, in particolare del Fondo Sociale Europeo.

Il ripensamento del Mercato interno alla luce di un riconquistato approccio sociale merita una riflessione ulteriore che non può non trascurare i molteplici aspetti legati alla sopravvivenza della "dimensione sociale" del processo di integrazione europea che, messa a dura prova dall'attuale congiuntura, rischia di perdere le sue componenti valoriali di solidarietà, giustizia e coesione sociale.

La presenza nel diritto primario dell'UE di principi

e norme sociali rappresenta sicuramente un patrimonio normativo da poter investire nel rapporto tra Europa economica e Europa sociale, anche in ragione della sua influenza sulla futura azione delle Istituzioni, destinata a dare attuazione agli obiettivi di coesione sociale riconducibili al "modello sociale europeo"[3].

L'espressione "modello sociale europeo", che riassume il progetto di costruzione di un'Europa competitiva e socialmente coesa, in grado di coniugare la crescita economica con la garanzia di un adeguato tenore di vita per tutti i cittadini europei, è entrata nel dibattito politico europeo nella metà degli anni Ottanta, anni in cui grazie all'Atto Unico Europeo veniva rilanciato il processo di integrazione attraverso la politica di promozione dell'intervento strutturale a favore delle regioni in ritardo di sviluppo.

Un tale modello, concepito come una "ricchezza co-

---

3 L'UE deve dimostrare di essere capace di realizzare un nuovo modello di sviluppo in grado di correggere le distorsioni sociali e proteggere i cittadini dai rischi derivanti dalla trasformazioni tecnologiche in atto. Sugli aspetti che caratterizzano la transizione verso un modello sociale europeo si vedano: G. Borgna, *Il modello sociale europeo nella Costituzione europea*, Bologna, 2004; M Ferrera, *Ricalibrare il modello sociale europeo - accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, Unità di Ricerca sulla Governance Europea (URGE) Working Paper 7/2004; M. Franzini e S. Supino, *Il "modello sociale europeo" e la crescita economica. Una critica di alcune diffuse e ingannevoli convinzioni* in L. Barca e M. Franzini (a cura di), *Legittimare l'Europa*, Bologna, 2005; L. Leonardi, *Il Modello sociale europeo alla ricerca della dimensione sociale*, Università di Firenze, 2010.

mune" da salvaguardare, rappresenta l'elemento distintivo della identità europea e costituisce anche una risposta al progressivo coordinamento dei sistemi nazionali di protezione e di sicurezza sociale. Gli Stati membri, infatti, non applicano un modello di welfare omogeneo, differenti sono le configurazioni istituzionali che operano nella loro sfera sociale, ma tutti convergono in quelle specificità che costituiscono la componente essenziale del "modello sociale" e cioè la solidarietà e la coesione sociale. In tale contesto, la competitività si qualifica come la capacità di anticipare le sfide socioeconomiche interne ed esterne, adeguandosi alle nuove opportunità economiche.

2. Il faticoso cammino delle competenze sociali dell'Unione

Le competenze sociali delle Istituzioni nel Trattato di Roma erano pressoché assenti, in quanto l'obiettivo della Comunità Economica Europea era la creazione del Mercato comune e la priorità del processo di integrazione andava ricercata prevalentemente nella libera concorrenza, fattore funzionale alle esigenze del Mercato.

Ad eccezione delle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori, al Fondo Sociale Europeo e all’originario articolo 119 del Trattato CE (oggi articolo 157 del TFUE), che sanciva la parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro, in linea generale le norme di valenza sociale previste dal Trattato istitutivo si limitavano ad accompagnare gli obiettivi in ambito economico. Una tale impostazione ha prevalso perlomeno fino al 1974, allorquando il Consiglio decise di adottare un primo Programma d’Azione Sociale, nella prospettiva del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle categorie più vulnerabili, come disabili, anziani e poveri.

A partire da quella data il sistema istituzionale comunitario ha cambiato posizione, assumendo una maggiore consapevolezza della rilevanza della sfera sociale per il futuro dell’Europa e ciò grazie anche all’impegno del Parlamento europeo che ha favorito, grazie alla sua maggiore incidenza in campo legislativo raggiunta negli anni Ottanta, il dinamismo del settore sociale nel tentativo di controbilanciare il crescente peso della Comunità in ambito economico.

Così, in occasione della prima riforma dei Trattati istitutivi, approvata con l’Atto Unico Europeo nel 1987, le

questioni sociali hanno ottenuto un rinnovato slancio, ma limitatamente al settore della salute e della sicurezza sul posto di lavoro, del dialogo tra le parti sociali e della coesione economica e sociale. Bisognerà aspettare il marzo del 1989 per parlare di "dimensione sociale del Mercato interno", sostenuta dall'Assemblea parlamentare in una famosa risoluzione nella quale esprimeva la necessità di promuovere i diritti sociali fondamentali, che non devono mai sottostare alle pressioni esercitate dalla concorrenza, ma devono essere considerati fattori trainanti della normativa comunitaria.

Una tale posizione in merito alle questioni sociali ha sollecitato nel dicembre 1989 l'adozione, da parte dei Capi di Stato e di Governo, della "Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori" che ha ribadito una serie di diritti sociali da garantire nel mercato del lavoro europeo, precisando che le responsabilità delle iniziative da intraprendere per dare attuazione a tali diritti incombe agli Stati membri e, nell'ambito delle proprie competenze, alla Comunità sulla base del principio di sussidiarietà.

La Carta in questione e il Programma d'Azione relativo alla sua applicazione non furono, però, firmati dal Regno Unito, che intendeva manifestare con la sua posizione la perplessità di aderire ad una Politica sociale co-

mune. Infatti a Maastricht veniva segnata una nuova tappa nel settore con l'adozione del Protocollo sulla Politica sociale allegato al Trattato sull'Unione europea, nel quale si formalizzava attraverso un Accordo la volontà di soli 11 Stati membri di aderire a norme sociali comuni. Venivano così a crearsi due basi giuridiche in campo sociale: le disposizioni del Trattato CE, vigenti per gli allora 12 Stati membri, e quelle contenute nel Protocollo sulla Politica sociale annesso al Trattato valide esclusivamente per 11 Stati membri, ad eccezione del Regno Unito.

Solo con l'adozione del Trattato di Amsterdam nel 1997 è stata rispristinata l'unità e la coerenza in ambito sociale con l'inserimento nel corpus del Trattato dell'Accordo a 11 sulla Politica sociale: si è posto così fine ad un'anomalia del sistema comunitario. La Politica sociale, così integrata nel Trattato, ha assunto un rilievo inaspettato nel perseguimento degli obiettivi tracciati dalla "Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori", oltre che nella promozione dell'occupazione quale "questione di interesse comune".

3. Il dinamismo sociale impresso al processo di integrazione europea dal Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 gennaio 2009, assume un ruolo centrale nel dibattito sull'asimmetria tra libertà economiche e diritti sociali che, nell'iniziale impostazione assunta dal Trattato di Roma, rendeva l'ordinamento giuridico comunitario sbilanciato in favore delle esigenze di liberalizzazione del mercato, limitando di fatto l'estensione delle competenze in materia sociale. Una tale impostazione, frutto di una visione del processo di integrazione concepito per favorire "un'economia di mercato aperto e in libera concorrenza", ha prevalso fino all'adozione del Trattato di Amsterdam che ha istituzionalizzato la "matrice sociale" dell'Unione grazie all'inserimento nel Trattato della Politica sociale[4].

---

4 Per ulteriori approfondimenti si vedano: A. Ciampani, *La politica sociale nel processo d'integrazione europea*, in A. Varsori (a cura di), *Nuove prospettive di ricerca nella storia dell'integrazione europea*, n.s. di *Europa/Europe*, cit., pagg 120-134; M. Ferrera, *Il ruolo dell'Unione Europea nella sfera sociale*, in Fondazione Giovanni Agnelli, *Sussidiarietà e coordinamento aperto: un metodo per le politiche sociali in Europa*, Seminari Europei, 3, Torino, maggio 2002, pagg 11-19 ; S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. Le dimensioni sociali dell'integrazione europea*, Bologna, 2003; M. Monti, *Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso*, Bruxelles, 9 maggio 2010, pag 73; B. Veneziani, *Nel nome di Erasmo di Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, pag 25 ss; E. Rossi e V. Casamassima, *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance,* Pisa, 2013; E. Triggiani, *Politica europea sociale* (*Dir. UE*), Diritto on line (2014), in www.treccani.it.

A fronte del rafforzamento delle basi giuridiche in materia sociale il Mercato ha dovuto retrocedere, per cedere il passo ad una ridefinizione del rapporto tra valori sociali e libertà economiche in grado di colmare il deficit di solidarietà che in Europa rischiava di minare le fondamenta del "modello sociale europeo". L'esordio della Politica sociale nel Trattato è apparso a tutti l'inizio di un inarrestabile processo riformatore, generatore del rafforzamento del potere d'azione in materia sociale dell'Unione.

Sulla base di una tale evoluzione normativa, il Trattato di Lisbona, ha cercato di pervenire ad uno schema ancora più avanzato di principi e criteri, indispensabili per rimettere in moto l'Unione europea dopo un lungo periodo di stasi dovuto al fallimento del progetto di Trattato Costituzione, chiarendo questioni di grande rilievo come la definizione di una nuova leadership dell'Unione in grado di elaborare politiche capaci di attrarre il consenso degli Stati membri.

Tra le novità rilevanti del nuovo Trattato, suscettibili di produrre effetti diretti o indiretti sull'efficacia dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo, va innanzitutto ricordato il riconoscimento del valore vincolante della Carta dei diritti fondamentali adottata a Nizza nel 2000, che aveva fino ad allora mantenuto una portata mera-

mente politica, quantomeno utile a rendere visibili per gli Stati di nuova adesione i valori su cui deve fondarsi l'Unione[5].

La conquistata valenza giuridica vincolante della Carta, grazie al Trattato di Lisbona, ha conferito ai diritti sociali fondamentali in essa contenuti efficacia diretta e immediata applicabilità da parte dei giudici dell'Unione.

Tali diritti, divenuti ormai parte integrante del diritto dell'Unione, incidono sulla fase attuativa degli atti europei e ciò implica che la Commissione potrà fare ricorso a tutti gli strumenti a sua disposizione per garantirne il rispetto, compresa la procedura di infrazione.

Un dato questo di assoluto rilievo in quanto l'Unione riconosce pienamente alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 comma 1 del TUE), fissando principi e regole in grado di collocare sullo stesso piano i diritti civili e politici e i diritti sociali e di solidarietà[6].

---

5 Per il testo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE cfr. GUUE C 364 del 18 dicembre 2000. Per ulteriori approfondimenti circa la rilevanza dei diritti fondamentali nell'Unione si vedano: M. Cartabia, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007, pag 37; M. Olivetti, *Art. 1 Dignità umana*, in M. Cartabia, R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, pag 38; G. Bronzini e V. Piccone (a cura di), *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto, 2007, pagg 23 ss.

6 L'esigenza emersa a Lisbona di non inserire i diritti fondamentali nel Trattato, ma operare esclusivamente un rinvio al testo della Carta, che viene così ad assumere una valenza giuridica vincolante, deriva dalla necessità di porre fine alla questione, mai definitivamente risolta, apertasi a Maasticht con la Gran Bretagna che, unitamente alla Polonia, ha infatti ottenuto la conclusione di un Protocollo

Il nuovo assetto istituzionale determinatosi a Lisbona presenta risvolti inediti per i cittadini europei in quanto i riflessi applicativi della Carta impongono la prevalenza della "migliore tutela" in virtù della quale, nel caso in cui un diritto sociale preveda la tutela sia da parte di norme europee, che da parte di norme interne, si dovrà applicare la disposizione che garantisce il più elevato livello di protezione (art. 53 della Carta). Clausola questa di salvaguardia non nuova per i meccanismi di tutela sovranazionale dei diritti fondamentali che, per la loro inderogabilità, non possono trovare applicazione "al ribasso", ma richiedono il più elevato livello di protezione indipendentemente dall'ordinamento che lo contempla.

Il Trattato di Lisbona nella sostanza ha consolidato la dimensione sociale dell'integrazione europea, non solo riconoscendo alla Carta dei diritti fondamentali lo stesso carattere vincolante dei Trattati, ma nel contempo istituzionalizzando il metodo di coordinamento aperto per incoraggiare la cooperazione tra gli Stati, lasciando inalterata la ripartizione di competenze che, in conformità al principio di sussidiarietà, limita il ruolo dell'UE al soste-

(Protocollo aggiuntivo n. 30) che sancisce un "opting out", che limita di fatto per loro l'applicazione dei diritti fondamentali tutelati a livello comunitario. Cfr in argomento, *Rapporto CNEL, La riforma delle Istituzioni e le Politiche europee dopo il trattato di Lisbona*, Centro internazionale di Studi Sociali, Roma, 2008.

gno e all'integrazione dell'azione degli Stati membri nel quadro delle materie concorrenti.

Il TFUE ha riconfermato, inoltre, la procedura di voto ordinaria (codecisione) per la gran parte della normativa sociale, riproponendo anche "la clausola passerella" introdotta a Nizza che rende applicabile, attraverso specifiche modalità, la procedura ordinaria anche a quelle materie per le quali è previsto il voto all'unanimità (protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, rappresentanza collettiva dei lavoratori e datori di lavoro, condizioni di lavoro dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio UE). Tale deroga tuttavia non è applicabile alla sicurezza sociale e alla protezione sociale dei lavoratori.

Tali innovativi aspetti delineano un nuovo contesto giuridico atto a riequilibrare le libertà economiche con i diritti sociali all'interno del sistema UE, allontanando così qualsiasi pregiudizio all'esercizio di tali diritti che, altrimenti, verrebbero ostacolati dalle norme che disciplinano il Mercato unico.

Nonostante gli impegni sociali assunti con il Trattato di Lisbona da parte degli Stati membri, il capovolgimento dei rapporti tra libertà economiche e diritti sociali è stato, tuttavia, ridimensionato da diverse pronunce della Corte

di Giustizia, che ha mostrato spesso "scarso coraggio" nel riconoscere l'equipollenza dei diritti sociali con gli altri diritti, privilegiando invece il loro bilanciamento con le libertà economiche, a dimostrazione della reticenza dei giudici europei di assegnare un reale peso giuridico a tali diritti in un contesto sovranazionale ancora di carattere prevalentemente economico.

4. La ridefinizione degli obiettivi sociali dell'Unione alla luce del rinnovato assetto normativo sovranazionale

Le novità istituzionali che connotano la trama normativa del Trattato di Lisbona conferiscono agli obiettivi sociali dell'Unione una valenza di non poco rilievo sul piano politico, a dimostrazione del carattere sociale assunto dal processo di integrazione europea che, a seguito della crisi economica che ha colpito l'Europa, ha avviato una nuova fase nel rapporto tra lavoro e tutele sociali.

La concreta operatività dei diritti sociali nel contesto comunitario, agevolata dalla Carta dei diritti fondamentali, è stata senz'altro favorita da alcune significative innovazioni che a Lisbona hanno completato il quadro di riferimento normativo della complessiva "dimensione

sociale" del Mercato europeo, che non potrà non condizionare il futuro dell'Unione.

Le modifiche, solo apparentemente formali, riguardano il TUE e sono in primis l'art. 2 e 3 che enunciano i valori e gli obiettivi dell'Unione (piena occupazione, progresso sociale, lotta contro l'esclusione sociale e protezione sociale), integrati dall'art. 7 che attribuisce alle Istituzioni il potere di avviare una specifica procedura per verificare il rispetto da parte di qualsiasi Stato membro dei valori comuni di cui all'art.2 TUE.

Di non inferiore rilievo appaiono le innovazioni introdotte dal TFUE come ad esempio la "clausola sociale orizzontale" ex art.9 destinata ad imprimere alle politiche ed azioni dell'Unione una connotazione sociale a garanzia degli obiettivi inclusi nell'art.3 TUE.

Inoltre, l'acquisita autonomia della Politica sociale, a cui è dedicato l'intero titolo X, favorisce la riduzione del deficit democratico dell'Unione anche attraverso il riconoscimento e la promozione del ruolo delle parti sociali e la formalizzazione del Vertice sociale trilaterale (per la crescita e l'occupazione). Il dialogo sociale diviene, quindi, una risorsa per la regolazione sociale in quanto dotato di un'autonomia tale da dare vita a forme di negoziazione diverse da quelle istituzionalizzate[7].

7 Circa le variegate forme e funzioni del dialogo sociale a livello comunitario si veda A. Alaimo e B. Caruso, *Dopo la politica i diritti: l'Europa sociale nel Trattato di Lis*

Le rifondate basi giuridiche in materia sociale collocano la tutela dei connessi diritti fondamentali in una prospettiva multilivello in ragione della loro equipollenza con i diritti civili e politici contemplati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) del Consiglio d'Europa, che riconosce la portata vincolante di tali diritti indipendentemente dalla loro formale collocazione in un quadro istituzionale diverso, pur se legittimato da ratifiche e attribuzioni di competenze[8].

La valorizzazione della dimensione sociale contenuta nel Trattato di Lisbona passa inevitabilmente attraverso alcune opzioni di fondo declinate nell'art. 3 TUE che precisa gli obiettivi dell'Unione: il riferimento ad un"economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione" trova infatti un esplicito riferimento nel rinnovato assetto normativo. Tale formula, già illustrata nelle pagine precedenti, giustifica la nuova ambizione nel Mercato unico, non più solo al servizio della concorrenza, ma proiettato verso la crescita e la creazione di maggiori posti di lavoro.

---

bona, Centro studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", Catania, 82/2010.

8 Per i molteplici risvolti della dialettica interna/esterna dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo si veda B. Caruso, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, Centro studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", Catania, 81/2010.

Un tale rilancio del Mercato UE costituisce il presupposto per l'eliminazione degli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini europei, garantendo l'accesso ad una gamma di beni e servizi di qualità adeguati alle necessità collettive per stimolare la coesione sociale e territoriale. L'impegno nel soddisfare le esigenze di tutti deve basarsi non solo sulla qualità dei servizi, ma anche e soprattutto sulla loro accessibilità in termini di prezzo per aprire ai cittadini, che sono i veri protagonisti del Mercato, un rinnovato spazio di possibilità costruito attorno alla capacità di associare le prestazioni economiche alla giustizia sociale.

Il preciso riferimento accanto all'"economia sociale di mercato" della "piena occupazione" è destinato a produrre effetti socialmente benefici per il processo di integrazione, che ha ormai superato la rigida concezione del mercato incentrata sui soggetti economicamente attivi, aprendo nuove opportunità di lavoro e agevolando la circolazione delle competenze. Pertanto, l'"elevato livello di occupazione", espressione che compariva nei precedenti artt. 2 del TUE e del TCE, ha ceduto il posto alla "piena occupazione" intesa quale fattore trainante dei meccanismi di inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, ormai prioritari nell'Agenda sociale nazionale

e sovranazionale.

Ciò che sembra emergere dalla breve disamina delle norme sociali introdotte dal Trattato di Lisbona è che l’avvenuta costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali, unitamente alla revisione dell’assetto normativo dell’Unione, muove in una prospettiva di distribuzione più equa delle tutele sociali, indispensabile per fornire una risposta concreta alle sfide attuali della società europea che, se non adeguatamente affrontate, rischiano di paralizzare il dinamismo sociale che l’Europa sembra aver acquisito.

L’enfasi posta sulla centralità dell’“economia sociale” del Mercato interno consente di proiettare l’Unione oltre la dimensione economica del processo di integrazione europea, sullo sfondo di valori, obiettivi e principi condivisi che il Trattato di Lisbona ha coraggiosamente innovato.

Bibliografia

Adinolfi G. e Vellano M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area dell'euro. Profili giuridici*, Torino, 2013

Alaimo A. e Caruso B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa sociale nel Trattato di Lisbona*, Centro studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", Catania, 82/2010

Alaimo A., *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione,* in *Rivista giuridica del lavoro*, 2/2013

Bonvicini G. e Brugnoli F. (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI* (Istituto Affari Internazionali), settembre 2012

Borgna G., *Il modello sociale europeo nella Costituzione europea*, Bologna, 2004

Bronzini G. e Piccone V. (a cura di), *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto, 2007

CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in Cartabia M. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007

CARUSO B., *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, Centro studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", Catania, 81/2010

CESAREO V. (a cura di), *La distanza sociale. Una ricerca nelle aree urbane italiane*, Milano, 2007

CIAMPANI A., *La politica sociale nel processo d'integrazione europea*, in Varsori A. (a cura di), *Nuove prospettive di ricerca nella storia dell'integrazione europea*, n.s. di *Europa/Europe*, X, n. 1, 2001

COLOMBO A., *UE: la politica sociale e dell'occupazione*, in *La rivista delle Politiche sociali. Italian Journal of Social Policy*, n.1, 2004

COLOZZI I., (a cura di), *Varianti di comunitarismo*, Milano, 2002

COLOZZI I., *Le nuove politiche sociali*, Roma, 2002

CRESCENZI A. e RAIMONDI C., *Le politiche europee nel decennio*, in De Caro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011

D'ALESSANDRO L., *Dalla "tenda dell'alleanza" al tecnicismo della governance. Note sui diritti nelle rappresentazioni sociali*, in *Filosofia Politica Diritto. Scritti in onore di Francesco M. De Sanctis*, a cura di G. M. Labriola, Napoli, 2014

DE CARO M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2011

DENTE F., *Nuove dimensioni del Servizio Sociale*, Rimini, 2014

DONATI P., *Il lavoro che emerge. Prospettive del lavoro come relazione sociale in una economia dopo-moderna*, Torino, 2001

DONATI P. e COLOZZI I. (a cura di), *La sussidiarietà - Che cos'è e come funziona*, Roma, 2005

DONATI P., *Sociologia - Una introduzione allo studio della società*, Padova, 2006

DONATI P., *Capitale sociale, reti associazionali e beni relazionali*, in *Impresa Sociale*, v. 76, n. 2, 2007

DONATI P. e TRONCA L., *Il capitale sociale degli italiani. Le radici familiari, comunitarie e associative del civismo*, Milano, 2008

DONATI P., *Teoria relazionale della società: i concetti di base*, Milano, 2009

Donati P. e Solci R., *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Torino, 2011

Donati P. (a cura di): AA. VV., *Verso una società sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*, Bologna, 2011

Donati P. e Colozzi I. (a cura di), *Il valore aggiunto delle relazioni sociali*, Milano, 2011

Donati P., *Sociologia della relazione*, Bologna, 2013

Donati P., *Sociologia relazionale. Come cambia la società*, Brescia, 2013

Farina B. M., *Esclusione e coesione: strategie di politica sociale in Europa*, Napoli, 2004

Farina B. M., *Convergenza territoriale e società della conoscenza. Le Politiche sociali europee nella Strategia di Lisbona*, Napoli, 2009

Farina B. M., *Gli strumenti finanziari dell'Unione europea per la R&ST*, Napoli, 2009

Fedele M., *Il Management delle politiche pubbliche*, Roma, 2006

Ferrera M., *Le trappole del welfare*, Bologna, 1998

Ferrera M. (a cura di), *Nuova Europa e nuovo welfare*, Bari, 2001

Ferrera M., *Il ruolo dell'Unione Europea nella sfera sociale,* in Fondazione Giovanni Agnelli, *Sussidiarietà e coordinamento aperto: un metodo per le politiche sociali in Europa*, Seminari Europei, 3, Torino, 2002

Ferrera M., *Ricalibrare il modello sociale europeo - accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, Unità di Ricerca sulla Governance Europea (URGE), Working Paper 7/2004

Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, 2006

Ferrera M. e Giuliani M. (a cura di), *Governance e politiche dell'Unione europea*, Bologna, 2008

Ferrera M., *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, 2009

Ferrera M., Jessoula M. e Fargion V. (a cura di), *Alle radici del welfare all'italiana*, Padova, 2012

Ferrera M., Maino F., Jessoula M., Madama I. e Vesan P. (a cura di), *Le politiche sociali, l'Italia in prospettiva comparata*,

Bologna, 2012

Fondazione Gianni Agnelli, *Sussidiarietà e coordinamento aperto: un metodo per le politiche sociali in Europa*, Seminari Europei, n. 3, Torino, maggio 2002

Formez, *Riforma del Welfare e gestione dei servizi sociali. Quadro normativo e strumenti di lavoro*, Roma, 2004

Franzini M. e Supino S., *Il "modello sociale europeo" e la crescita economica. Una critica di alcune diffuse e ingannevoli convinzioni*, in Barca L. e Franzini M. (a cura di), *Legittimare l'Europa*, Bologna, 2005

Giro G., *La coesione economica e sociale nella Comunità Europea*, in *Affari Sociali Internazionali,* 1993

Giubboni S., *Diritti sociali e mercato. Le dimensioni sociali dell'integrazione europea*, Bologna, 2003

La Spina A. e Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2011

Leonardi L., *Il Modello sociale europeo alla ricerca della dimensione sociale*, Università di Firenze, 2010

MARINO M., *Trattato di Amsterdam e "Agenda 2000": il rafforzamento dell'Europa dei Quindici in vista dell'allargamento e le prospettive della politica di coesione economica e sociale*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1998

MARTONE V., *Programmazione 2014/2020: le direttive europee*, in *Qualità Sociale*, marzo, 2013

MASTRONARDI F. e VALERIANI G., *La politica di coesione nell'Europa a 27. Le risorse comunitarie per il periodo 2007/2013*, Napoli, 2006

MONTI M., *Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso,* Bruxelles, 2010

OLIVETTI M., *Dignità umana*, in Cartabia M., Bifulco R., Celotto A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001

PALUMBO A., Vaccaro S. (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Milano, 2007

PALUMBO M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, 2008

PREDIERI A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Milano, 1996

RANCI C., *Politica sociale (Bisogni sociali e politche di welfare)*, Bologna, 2004

Rapporto CNEL*, La riforma delle Istituzioni e le Politiche europee dopo il trattato di Lisbona*, Centro internazionale di Studi Sociali, Roma, 2008

RHODES R.W.A., *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Buckingham-Philadelphia: Open University Press, 1997

ROSSETTI DI VALDALBERO D., *La politique régionale européenne: stratégie globale, développement local*, in *Revue du Marché Unique européen*, 1996

RODRIGUES J., *Il metodo aperto di coordinamento come nuovo strumento di governance*, in Telò (a cura di), *L'evoluzione della governance europea*, n.s. di *Europa/Europe*, X, n. 1, 2001

ROSSI E. e CASAMASSIMA V., *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance*, Pisa, 2013

Rufino A. e Pizzo C. (a cura di), *Intelligenza territoriale come propulsore dello sviluppo sostenibile - Studio di un laboratorio di ricerca per la storia del futuro*, Milano, 2012

Salvemini M.T. e Pesce O., *Un bilancio per una politica di crescita, in Quaderni IAI* (Istituto Affari Internazionali), 2008

Saulle M.R., *Relazioni Internazionali e Diritti fondamentali 1981/2005 (Cronache e opinioni)*, Roma, 2007

Triggiani E., *Politica europea sociale (Dir. UE), Diritto on line* (2014), in www.treccani.it

Vaccaro S. e Palumbo A., *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Milano, 2007

Veneziani B., *Nel nome di Erasmo di Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2012

Visco T., *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea*, in Atti del Seminario "Il federalismo in Europa e nel mondo", Istituto di Studi Federalisti "Altiero Spinelli", Ventotene, 1 settembre 2013

VITTADINI G. (a cura di), *Che cos'è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano, 2007

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI NOVEMBRE 2015
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI SUOR ORSOLA BENINCASA
NAPOLI