

QT Quaderni
di Tecnostruttura

Quaderno del 30 giugno 2014

Indice

In Questo Numero

L'Unione europea e gli appuntamenti italiani	3
--	---

Focus - Pnr

La genesi del Programma Nazionale di Riforma	4
--	---

Focus - Pnr

Il contributo delle Regioni e Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2014	6
Introduzione	6
Il contesto di riferimento	8
La metodologia di lavoro	10
Raccomandazioni e target. La risposta delle Regioni e Province autonome	12

Approfondimenti

Il semestre europeo, i protagonisti e il funzionamento	15
--	----

In Pillole

Consiglio Ue, al via la presidenza italiana	18
---	----

News dall'Europa

Pubblicazioni in uscita

In Questo Numero

L'Unione europea e gli appuntamenti italiani

L'Unione europea e gli appuntamenti italiani

È l'Europa il tema portante di questo numero. Approfondiamo le procedure e le politiche che si prefigurano a livello comunitario e nazionale, due aspetti ormai inscindibili.

Al semestre europeo - il ciclo di coordinamento delle politiche economiche europee - dedichiamo un'illustrazione delle diverse fasi di lavoro e dei protagonisti che le guidano e sovrintendono.

Nel contributo del direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea si affronta l'aspetto innovativo che rappresenta l'introduzione - nel 2010 - del semestre europeo, inteso come strumento che agevola i Paesi membri nel proprio ruolo di proporre e attuare le riforme necessarie per il ritorno alla crescita.

Gli approfondimenti sono dedicati al Programma nazionale di riforma (PNR), il documento che Definisce il percorso attraverso il quale l'Italia intende conseguire gli obiettivi definiti a livello europeo, garantendo la stabilità delle finanze pubbliche, illustrando le riforme messe in campo nel Paese, descrivendo la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione europea, il loro impatto e l'agenda degli interventi futuri.

La stesura del documento è frutto della collaborazione tra le pubbliche amministrazioni italiane e il costante contatto con la Commissione europea; il responsabile del coordinamento di questi processi è il ministero dell'Economia. In questo numero ospitiamo due contributi che spiegano il lavoro condotto nel 2014 per la redazione del documento, uno sul versante nazionale a cura Dipartimento del Tesoro e l'altro sul versante regionale.

Dal 1° luglio e fino al 31 dicembre di quest'anno, l'Italia assume la presidenza del Consiglio dell'Unione europea, un ruolo rilevante che pone il nostro Paese in una posizione di responsabilità nelle scelte che verranno assunte a livello comunitario. Per meglio comprendere e seguire quale sarà il nostro compito, nella sezione *In Pillole*, come di consueto tramite slide, illustriamo le caratteristiche e il funzionamento del Consiglio.

Focus - Pnr

La genesi del Programma Nazionale di Riforma

La genesi del Programma Nazionale di Riforma

di **Francesco Felici (*)**

Dirigente Dipartimento del Tesoro, responsabile del Programma Nazionale di Riforma

Anche quest'anno il Governo ha presentato alla Commissione Europea il Programma Nazionale di Riforma, che inquadra l'insieme delle riforme del Governo in un percorso di programmazione comune con gli altri Paesi membri dell'Unione Europea. Il Documento definisce gli interventi di riforma da adottare per il raggiungimento degli obiettivi strategici nazionali che costituiscono anche il "cuore" del Semestre Europeo di sorveglianza macroeconomica. Attraverso questa sorveglianza l'Unione Europea mira a garantire finanze pubbliche sane, promuovere la crescita economica e prevenire squilibri macroeconomici eccessivi. Il Programma Nazionale di Riforma (PNR), insieme al Programma di Stabilità e Crescita (PdS), rappresenta dunque il veicolo attraverso il quale il Paese presenta le politiche specifiche che intende attuare per il conseguimento di obiettivi comuni, in materia di bilancio, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e di riforme strutturali, con particolare accento sulla crescita e l'occupazione, in linea con le finalità che la UE si è data nella Strategia Europa 2020.

A partire dal 2011 il PNR e il PdS costituiscono la struttura portante del Documento di Economia e Finanza, che è stato rivisto sia nella struttura che nella tempistica dei documenti programmatici per adeguare l'ordinamento italiano alle nuove regole europee in materia di coordinamento delle politiche economiche. Il PNR rende espliciti i progressi fatti e gli impegni del Governo, a breve e lungo termine, per il rispetto degli obiettivi che la Commissione individua per ciascun Paese membro al termine di ogni Semestre Europeo. Rientrano in questo insieme di misure le azioni messe in campo per rispondere alle raccomandazioni specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations*), così come i provvedimenti e gli sforzi compiuti per raggiungere i target nazionali in materia di educazione, ambiente, occupazione e povertà, stabiliti dalla Strategia Europa 2020.

In ragione della sua doppia valenza nazionale e comunitaria, il processo di redazione del documento prevede uno stretto coordinamento sia con le pubbliche amministrazioni italiane, sia contatti costanti a livello bilaterale con la Commissione. Responsabile di entrambi i processi è il Ministero dell'Economia, che coordina la stesura del PNR, d'intesa con il Dipartimento delle

Politiche europee, e con l'apporto di tutte le amministrazioni pubbliche a vario titolo interessate dalle azioni di riforma attuate nel Paese. L'apporto delle Regioni al processo di avvicinamento verso gli obiettivi europei è da sempre valorizzato nel PNR dell'Italia, che dedica alle politiche messe in campo a livello locale una sezione specifica.

Il documento presentato dall'Italia è stato strutturato in maniera tale da rispondere in maniera efficace alle esigenze europee, con una elencazione snella delle politiche attuate per ciascun ambito di intervento richiesto dalla Commissione, affiancata da una parte analitica di valutazione di impatto delle riforme, pienamente rispondente ai modelli utilizzati dalla Commissione UE, calibrati sull'Italia. Quest'ultimo aspetto rappresenta una peculiarità del PNR italiano, solo di recente seguita da altri Paesi, ampiamente apprezzata dalla Commissione, che ha giudicato il PNR presentato dall'Italia nel 2013 una "positiva eccezione" in termini di completezza dell'analisi e qualità delle informazioni.

Le principali misure descritte nel PNR sono anche riportate nelle griglie allegate al documento, relative alle azioni intraprese a livello nazionale e agli interventi regionali, accompagnate da una sintesi degli impatti macroeconomici delle riforme. Esse, oltre a descrivere le riforme in dettaglio, permettono di monitorarne lo stato d'implementazione, quantificarne l'impatto sul bilancio pubblico e rendere evidente la loro funzionalità rispetto agli obiettivi comunitari. Questa parte rilevante del PNR è curata in collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato.

Il 2014 ha segnato una svolta anche per quanto riguarda la sezione programmatica del documento, poiché per la prima volta il Governo ha accompagnato il PNR con un preciso cronoprogramma indicando molto chiaramente e ambiziosamente gli obiettivi, le azioni e le scadenze entro cui ottenere i risultati prefissati. Questo approccio ha testimoniato la volontà del Paese di inserirsi in un quadro di integrazione delle politiche comunitarie, individuando tempi e strumenti chiari per la correzione degli squilibri macroeconomici rilevati dalla Commissione a marzo di quest'anno e per imprimere un importante cambio di marcia per il Paese.

Per scaricare il PNR e il DEF - disponibili in italiano e inglese - [clicca qui](#).

Per scaricare l'Agenda nazionale di riforma e le principali riforme introdotte - disponibili in italiano e inglese - [clicca qui](#).

Note:

(*): Il testo è stato redatto in collaborazione con lo staff di esperti funzionari dott.ssa Silvia D'Andrea, dott.ssa Elena Giachin Ricca, dott.ssa Francesca Policastro e dott.ssa Maria Rita Ebano

Il contenuto dell'articolo riflette esclusivamente le opinioni dell'autore e non impegna in alcun modo l'amministrazione.

Focus - Pnr

Il contributo delle Regioni e Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2014

Introduzione

di **Cecilia Cellai, Mariella Bucciarelli**

Settore Sviluppo Sostenibile - Tecnostruttura

Anche quest'anno dedichiamo un focus al Programma Nazionale di Riforma (PNR), per evidenziare gli interventi adottati a livello nazionale e regionale, i progressi conseguiti rispetto all'anno precedente e gli obiettivi programmatici per conseguire la crescita e lo sviluppo sostenibile e inclusivo dell'Italia.

Riportiamo di seguito un approfondimento sul contributo reso dalle Regioni e Province autonome alla redazione annuale di questo documento strategico – il PNR 2014 – allo scopo di dare conto degli elementi di novità regionali, strutturali e indotti, nell'attuazione dei moniti delle istituzioni europee.

Quest'anno le Regioni hanno elaborato un documento tecnico-programmatico, che ha ricevuto l'approvazione dalla Conferenza delle Regioni il 10 aprile 2014 e che è andato a comporre il PNR 2014 nazionale: nella parte del quadro delle riforme varate dall'Italia in attuazione delle regole stabilite nell'ambito del Semestre europeo (Parte I "La strategia nazionale e le principali iniziative", CAP IV, 4 "Sintesi delle misure intraprese dalle Regioni"); in un capitolo apposito dedicato all'analisi e allo stato di attuazione degli interventi di riforma intrapresi dalle Regioni e alle Province autonome (Parte II "Gli squilibri nazionali e le riforme in dettaglio, CAP. III "Le Regioni in campo"); nel dettaglio degli interventi di riforma normativi, regolamentari e attuativi realizzati nel periodo gennaio 2013 - gennaio 2014, riportati in appositi quadri sinottici ("Griglia delle misure regionali 2013/2014" in Appendice).

Voci di glossario collegate

Programma nazionale di riforma (PNR)

Dal 2011, con il passaggio dalla strategia di Lisbona a Europa 2020 e l'istituzione del

semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, il PNR, ai sensi della Legge 7 aprile 2011 n. 39, è confluito nel Documento di Economia e Finanza - DEF e ne costituisce la sezione III. A seguito della confluenza del PNR nel DEF la redazione del PNR è curata dal dipartimento del Tesoro, d'intesa con il dipartimento delle Politiche europee.

Il PNR serve a fare il punto sulle riforme messe in campo dopo le raccomandazioni adottate dall'Unione europea per l'anno precedente, illustrando la portata degli interventi in atto, la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione europea e il loro impatto atteso. Inoltre il PNR presenta una agenda di interventi previsti per i mesi successivi con cui si definisce il percorso attraverso il quale l'Italia intende conseguire gli obiettivi definiti a livello europeo (obiettivi strategici di EU 2020 su occupazione, conoscenza, energia e clima, lotta alla povertà) garantendo la stabilità delle finanze pubbliche.

Focus - Pnr

Il contributo delle Regioni e Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2014

Il contesto di riferimento

Il percorso per la composizione del contributo regionale ha avuto inizio il 29 maggio 2013 con la proposizione delle Raccomandazioni specifiche da parte della Commissione (*Country Specific Recommendations – CSR*) adottate il 9 luglio 2013 dal Consiglio dell’Unione europea, e relative agli interventi di riforma economica e strutturale dell’Italia. Questi i temi su cui si sono concentrati i moniti delle istituzioni europee: finanze pubbliche e *spending review*; riforma della pubblica amministrazione e capacità amministrativa; riforma del sistema bancario e del settore finanziario; interventi su mercato del lavoro, istruzione e politiche sociali; revisione del sistema fiscale; riforma dei sistemi di servizi pubblici e privati (apertura del mercato e industrie di rete).

Il 20 settembre 2013 si è tenuta la prima riunione per la redazione annuale del PNR 2014, nell’ambito del comitato tecnico permanente che assiste il Comitato interministeriale per gli Affari europei (CIAE). La riunione, a cui ha partecipato anche la Conferenza delle Regioni, è stata dedicata ad esaminare il processo che ha condotto alla redazione del precedente PNR 2013, a validare l’impianto strutturato e a concordare il percorso per costruire il PNR 2014. Le amministrazioni centrali e regionali sono state invitate a tenere conto, nell’elaborazione delle parti di propria competenza, dell’Analisi annuale della crescita e della Relazione sul meccanismo di allerta. Questi due documenti costituiscono elementi fondanti del Semestre europeo e sono strumenti predisposti dalla Commissione europea nel periodo novembre/dicembre di ogni anno, mediante i quali vengono fornite indicazioni per raggiungere gli obiettivi contenuti nelle Raccomandazioni agli Stati membri.

Tenendo conto dei progressi conseguiti dagli Stati membri con l’attuazione delle Raccomandazioni 2013, con l’Analisi annuale della crescita la Commissione europea ha individuato per il PNR 2014 cinque priorità su cui concentrare le riforme nazionali:

1) perseguire il risanamento di bilancio mediante un mix di misure di spesa e di entrata favorevoli alla crescita, sorvegliando maggiormente la qualità della spesa pubblica e il rinnovamento della macchina amministrativa a tutti i livelli. In presenza di un margine di bilancio maggiore, stimolare consumi e investimenti privati (per esempio abbattimenti fiscali e riduzione dei contributi sociali); tutelare gli investimenti di lungo periodo in materia di istruzione, ricerca, innovazione, energia e ambiente; revisionare il sistema fiscale per favorire la crescita e lo sviluppo (ad esempio alleggerendo il carico fiscale dal lavoro verso basi imponibili collegate a consumi, beni

immobili e inquinamento).

2) Ripristinare l'erogazione dei prestiti all'economia mediante ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, sviluppando alternative al finanziamento bancario e monitorando i livelli di debito privato e i rischi finanziari.

3) Promuovere crescita e competitività dando piena attuazione al pacchetto energia, migliorando il rapporto costo/benefici delle energie rinnovabili e promuovendo l'uso efficiente delle risorse nel trattamento dei rifiuti, nella gestione delle risorse idriche; nonché migliorando l'attuazione della direttiva servizi e modernizzando i sistemi di ricerca nazionali.

4) Combattere la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi intensificando misure attive del lavoro, continuando nelle riforme del mercato del lavoro, modernizzando i sistemi di istruzione e formazione, e favorendo l'inclusione delle fasce sociali più vulnerabili.

5) Modernizzare la pubblica amministrazione diffondendo l'uso di TIC e servizi di *e-government*, nonché ridurre gli oneri burocratici soprattutto per le PMI.

Con la Relazione sul meccanismo di allerta sono stati esaminati gli sviluppi registrati in Italia ed in altri 15 Stati membri, per accertare la presenza o i rischi di squilibri macroeconomici. Il 5 marzo 2014 la Commissione europea ha poi emanato una comunicazione contenente gli esami approfonditi derivanti dalla Relazione sul meccanismo di allerta.

Nella prima quindicina di aprile il governo ha presentato il Documento di economia e finanza (DEF), di cui il PNR ne è parte integrante, al Parlamento italiano per conseguire l'approvazione; il 22 aprile è stato trasmesso alla Commissione europea, assolvendo così alla procedura prevista nell'ambito del Semestre europeo.

Lo scorso 29 maggio 2014 la Conferenza delle Regioni ha partecipato all'incontro del comitato tecnico permanente che assiste il Comitato Interministeriale per gli Affari europei (CIAE), nell'ambito del quale il Dipartimento del Tesoro e il Dipartimento Politiche europee hanno dato l'avvio del processo di definizione del nuovo Programma nazionale di riforma (PNR 2015), in vista della prima bozza delle Raccomandazioni della Commissione europea di prossima emanazione (giugno-luglio 2014) da parte del Consiglio dell'Unione europea; il MEF ha quindi riportato le valutazioni positive della Commissione europea in merito alla predisposizione del cronoprogramma delle riforme, che ha accompagnato il PNR 2014; inoltre ha confermato la validità della strutturazione del PNR, grazie all'apporto dei molti redattori rappresentanti le amministrazioni centrali e regionali convenute, che hanno tradotto in un unico documento i risultati di un lavoro annuale plurisettoriale.

Focus - Pnr

Il contributo delle Regioni e Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2014

La metodologia di lavoro

Considerata la valutazione positiva della Commissione europea sul PNR 2013, grazie anche al lavoro di sintesi che ha conferito carattere di organicità tra la parte nazionale e la parte regionale, per il PNR 2014 le Regioni hanno confermato l'opportunità di continuare ad operare seguendo il percorso collaudato di *governance* tra amministrazioni nazionali e regionali partecipanti.

Le Regioni hanno convenuto, inoltre, di mantenere la stessa impostazione metodologica dello scorso anno, potenziandone gli strumenti. Pertanto, dato il carattere orizzontale del PNR e la forte interconnessione tra le materie di competenza di diverse Commissioni di cui si compone la Conferenza delle Regioni, è stato considerato necessario mantenere un coordinamento interregionale centrale presso la Conferenza medesima, dotandola di una struttura di assistenza tecnica dedicata, la Re.Te. PNR (Regional Team per il PNR), composta da esperti interni a Tecnostruttura delle Regioni e Cinsedo.

Per la redazione del PNR 2014 la rilevazione ha avuto luogo da ottobre 2013 a marzo/aprile 2014, periodo nel quale le Regioni hanno inviato i loro contributi, anche con aggiornamenti successivi, sulla base delle richieste cadenzate della segreteria della Conferenza delle Regioni, rispetto alle attività comprese nel periodo di riferimento del monitoraggio gennaio 2013 - gennaio 2014, quando riferiti ad atti conclusivi o riferibili al 2013.

La prima fase di lavoro ha riguardato la sistematizzazione dei contributi regionali pervenuti, effettuata sulla base delle indicazioni contenute nelle Raccomandazioni e nei target di riferimento della Strategia Europa 2020. Successivamente, sulla base degli elementi emersi dall'Analisi annuale della crescita, è stata avviata la fase di composizione della sintesi ragionata degli interventi, in cui si è tenuto conto di tutte le iniziative segnalate dalle Regioni. Tutte le informazioni raccolte sono state strutturate in una logica di sistema, per dare evidenza della complessità, della qualità e del volume delle strategie regionali.

Gli elementi di dettaglio di ogni intervento regionale sono stati raccolti e tradotti in quadri sinottici specifici per ciascuna CSR e target di riferimento (Griglie regionali). All'interno le griglie contengono le informazioni classificate secondo fattispecie di misure (Misure). Rispetto allo scorso anno le misure sono più numerose, perché sono stati maggiormente specificati i temi di riferimento; le griglie riportano un numero maggiore di interventi, a testimonianza

dell'affinamento degli strumenti di indagine, per rendere maggiore fedeltà allo spessore quantitativo e qualitativo dell'operato delle Regioni. Quest'anno sono stati anche presi in analisi – ma non riportati nelle griglie di rilevazione - i provvedimenti programmatori già impostati dalle Regioni nel periodo gennaio-febbraio 2014, allo scopo di individuare linee di tendenza rispetto a processi di riforma da attuare nel corso di tutto il 2014.

Un elemento importante e di novità che è intervenuto quest'anno riguarda la partecipazione della Conferenza delle Regioni agli incontri bilaterali con la Commissione europea su alcuni argomenti specifici: trasporti e infrastrutture, occupazione e istruzione. Tali incontri, avvenuti nel mese di febbraio, in piena fase di redazione del contributo regionale, sono stati colti come una preziosa opportunità per rendere più preciso e allineato il lavoro di composizione del contributo regionale al PNR; inoltre tali incontri tematici hanno consentito di consolidare un percorso di confronto utile tra il paese Italia e la CE.

Focus - Pnr

Il contributo delle Regioni e Province autonome italiane al Programma Nazionale di Riforma 2014

Raccomandazioni e target. La risposta delle Regioni e Province autonome

Come già riportato nel capitolo IV, 4 “Sintesi delle misure intraprese dalle Regioni”, pur avendo risposto a tutte e sei le raccomandazioni, per il PNR 2014 le Regioni hanno fornito maggiori informazioni sulle CSR 2, 4 e 6 e sui tutti i target. Ciò avviene sia perché si tratta di attività “tradizionalmente” presidiate dalle Regioni (sistemi di formazione, servizi sociali, sviluppo locale, ricerca e innovazione, fonti rinnovabili ed efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico), sia perché è maturata una consapevolezza di dare con il proprio apporto un contributo fattivo all’incremento dell’efficienza amministrativa e dell’occupazione e allo sviluppo del Paese.

Nell’ambito della *CSR 1*, in linea con il processo di *spending review* avviato già negli scorsi anni, le Regioni hanno proceduto con interventi di completamento di un processo ormai maturo. In particolare nel 2013 l’attività regionale si è concentrata su azioni che hanno consentito: il miglioramento del disavanzo di gestione e rispetto del Patto di stabilità interno e territoriale, la progressiva riduzione dei costi della politica, nonché la razionalizzazione delle spese di funzionamento e il contenimento della spesa pubblica, anche nei settori come la sanità, i trasporti, l’ambiente e la cultura.

Per quanto riguarda la *CSR 2*, le Regioni hanno dato conto degli interventi realizzati in un’ottica di rafforzamento e miglioramento della pubblica amministrazione, come preconditione necessaria per lo sviluppo del Paese. Nello specifico si sono concentrati su azioni che riguardano il potenziamento dell’efficienza della pubblica amministrazione, la semplificazione del quadro normativo e amministrativo per cittadini e imprese, l’innalzamento dei livelli di trasparenza, legalità e la repressione della corruzione e il miglioramento della gestione dei Fondi Ue.

Rispetto alla *CSR 3*, le Regioni hanno risposto in continuità con le azioni intraprese negli anni scorsi per quanto riguarda l’accesso al credito delle piccole e medie imprese, stanziando ingenti risorse provenienti sia dalla programmazione europea sia dal bilancio regionale, con la consapevolezza che azioni di questo tipo possano contribuire alla ripresa dello sviluppo economico sia a livello nazionale sia a livello locale.

Con riferimento alla *CSR 4* e alla *CSR 6* è stata operata una distinzione tra interventi di riforma in un'ottica di obiettivi occupazionali e di sviluppo e qualificazione delle risorse umane e interventi connessi ai processi di sviluppo dei sistemi territoriali a servizio dei cittadini e delle imprese. In particolare la *CSR 4* prende in considerazione sia azioni dirette alla persona sia interventi di sistema relativi all'occupazione, all'istruzione e formazione professionale e all'inclusione sociale. In un'ottica di razionalizzazione dei contenuti, da segnalare che quest'anno nella *CSR 4* sono stati ricompresi tutti gli interventi regionali che inizialmente erano stati attribuiti al *Target 1: Tasso di occupazione*.

La *CSR 5*, che si pone in continuità con le priorità individuate negli anni precedenti, afferisce a competenze prevalentemente di carattere nazionale, cui si collega un ruolo territoriale di supporto e promozione. Infatti l'attività regionale si è concentrata prevalentemente su interventi volti, anche indirettamente, alla riduzione del carico fiscale sul lavoro e al suo trasferimento su altra base imponibile, interventi tesi alla razionalizzazione delle agevolazioni fiscali, attività finalizzate al contrasto all'economia irregolare e al lavoro sommerso.

Nella *CSR 6*, che si caratterizza per la presenza di molteplici tematiche, sono stati individuati alcuni temi chiave che devono condurre al macro-obiettivo sviluppo del territorio quali: il rapporto servizi pubblici e privati per cittadini ed imprese, la liberalizzazione delle professioni (attuazione della Direttiva Servizi), lo sviluppo delle industrie di rete e delle PMI, la strutturazione di sistemi di infrastrutture strategiche in molteplici settori economici (trasporti, intermodalità, grandi opere servizi pubblici locali, telecomunicazioni).

Per quanto riguarda la risposta delle Regioni ai target della Strategia Europa 2020 si è tenuto un approccio più operativo volto a evidenziare gli interventi, le realizzazioni e i risultati per il conseguimento degli obiettivi. Nello specifico gli interventi riferiti al *Target 1 Tasso di occupazione* abbiamo già detto che quest'anno sono stati ricollocati nella *CSR 4*.

Per il *Target 2 Ricerca e innovazione* gli interventi indicati dalle Regioni sono stati prevalentemente su attività rivolte al sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca di base e industriale nelle PMI.

Con riferimento ai provvedimenti di riforma nei *Target 3 Emissioni di gas serra*, *Target 4 Fonti rinnovabili*, *Target 5 Efficienza energetica*, quest'anno è stato possibile darne un quadro di insieme, grazie a una costante attenzione che è stata data dalle Regioni alle scelte strategiche da porre per conseguire gli obiettivi cosiddetti ambientali. Nello specifico le Regioni hanno impiegato finanziamenti sulla riqualificazione del patrimonio immobiliare, programmando azioni che consentano il rinnovamento degli edifici sia pubblici sia privati, in sintonia con gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e in previsione del conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica. Continua da alcuni anni l'impegno delle Regioni nell'impiego di fonti energetiche rinnovabili (FER), quale presupposto essenziale per attivare circuiti performanti di energia grazie alle loro particolari caratteristiche di neutralità riguardo al bilancio delle emissioni. Rispetto ai temi dell'ambiente e della sostenibilità in generale, le Regioni hanno provveduto a indicare le priorità di azione in campo ambientale con riferimento agli obiettivi tematici contenuti nell'Accordo di partenariato.

Con riferimento al *Target 6 Abbandono scolastico*, le Regioni hanno proseguito nell'attività di implementazione e potenziamento di percorsi triennali e quadriennali di leFP, all'apprendistato

per la qualifica e il diploma, non solo stanziando cospicue risorse ma anche attraverso opportune misure di incentivazione contrattuale per il tramite di specifici accordi. Inoltre le Regioni hanno implementato interventi specifici volti all'innalzamento qualitativo dell'offerta formativa.

In merito al *Target 7 Istruzione universitaria* le Regioni hanno operato, anche attraverso l'impiego delle risorse dei PO, su diversi fronti: strutturazione e rafforzamento di differenti canali formativi volti al conseguimento di titoli secondari superiori universitari e non (Percorsi annuali IFTS, Percorsi ITS e Poli Tecnico Professionali, Apprendistato III livello, Progetti innovativi/integrativi tra Atenei e sistema produttivo); strumenti di incentivazione economica volti a facilitare l'accesso ai canali formativi (Voucher, borse di ricerca, assegni di ricerca, diritto allo studio universitario).

Al *Target 8 Contrasto alla povertà* le Regioni hanno pianificato azioni per affrontare il tema della povertà con un approccio multidimensionale. Sono state elaborate strategie di inclusione attiva come sostegno al reddito, misure di lotta alla povertà, accesso a servizi economicamente accessibili e di qualità, strutture per l'infanzia, alloggi; ma anche sul versante dell'inclusione socio lavorativa si sono attivate iniziative di politiche di *workfare* e sostegno ai soggetti particolarmente svantaggiati e ai nuclei familiari che versano in condizione di disagio economico. Sono state anche attivate politiche di welfare abitativo, dirette al potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente, per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili.

Approfondimenti

Il semestre europeo, i protagonisti e il funzionamento

Il semestre europeo, i protagonisti e il funzionamento

di Cecilia Cellai, Mariella Bucciarelli

Settore Sviluppo Sostenibile - Tecnostruttura

Gli Stati membri dell'Unione europea nel 2010 hanno istituito, nell'ambito di una più ampia riforma della *governance* economica europea, il semestre europeo, cioè un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio.

Data la situazione di crisi che ha coinvolto l'intero territorio europeo, si è reso necessario rafforzare le procedure di *governance* e coordinamento delle politiche dei diversi Stati membri per contribuire a garantire convergenza e stabilità in tutta la UE, in materia di bilancio, crescita ed occupazione, tenendo conto degli obiettivi e delle norme convenute a livello europeo. Il semestre quindi ha come scopo quello di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche in linea con il patto di stabilità e crescita, definire riforme strutturali che promuovano la crescita economica e l'occupazione, prevenire squilibri macroeconomici eccessivi nella UE. A tale scopo è stato definito un preciso calendario.

Il ciclo di coordinamento del semestre europeo inizia a novembre con una fase preparatoria nella quale la Commissione analizza la situazione dell'anno precedente, elaborando due documenti fondamentali rispetto che gli Stati membri sono invitati a tenere in considerazione nella definizione delle politiche economiche per l'anno successivo: *l'Analisi annuale della crescita - Annual growth survey* e la *Relazione sul meccanismo di allerta*, che passa in rassegna gli sviluppi macroeconomici nei singoli Paesi della UE e sulla base della quale la Commissione può decidere di condurre un esame approfondito della situazione nei paesi in cui si ritiene che il rischio di possibili squilibri macroeconomici sia elevato.

Una fase successiva, che va da gennaio a marzo, in cui vengono formulati orientamenti politici, prevede prima la discussione *dell'Analisi annuale della crescita* nelle varie formazioni del Consiglio della UE (ad esempio Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori", Consiglio "Economia e finanza") con la formulazione di orientamenti e conclusioni, poi, nel mese di marzo, la definizione di orientamenti politici da parte del Consiglio europeo. Tali orientamenti politici dovranno essere tenuti in considerazione dagli Stati membri per la preparazione dei Programmi

nazionali di stabilità e convergenza e dei Programmi nazionali di riforma. Inoltre la Commissione pubblica gli esami approfonditi degli squilibri macroeconomici, condotti in quegli Stati dove il rischio è stato considerato elevato, e può formulare Raccomandazioni per la correzione di tali squilibri.

A partire dal mese di aprile, fino a luglio, si apre un'ulteriore fase in cui:

- entro il mese di aprile gli Stati membri presentano i programmi di stabilità e convergenza (che delineano la strategia a medio termine in materia di bilancio) e i programmi nazionali di riforma (che delineano le riforme strutturali con particolare attenzione alla crescita e all'occupazione);
- a maggio la Commissione europea valuta i programmi nazionali e presenta Raccomandazioni specifiche per Paese;
- a giugno-luglio il Consiglio della UE discute il progetto di raccomandazioni specifiche per Paese e adotta la loro versione definitiva, che viene presentata al Parlamento europeo per l'approvazione;
- dal mese di luglio, gli Stati membri nel processo decisionale nazionale sul bilancio nazionale dell'esercizio successivo devono tener conto delle Raccomandazioni adottate dal Consiglio della UE.

Alla fine dell'anno il ciclo ricomincia, quando la Commissione traccia un quadro della situazione economica nella sua *Analisi annuale della crescita* per l'anno successivo.

Uno degli elementi di novità introdotti dal semestre europeo riguarda proprio la definizione di un calendario, che ha consentito da un lato di sincronizzare la tempistica di relazioni e valutazioni in materia di politica economica e di bilancio a livello di UE; dall'altro ha consentito a ciascuno Stato membro di avere una valutazione da parte del Consiglio sui singoli Programmi di bilancio e di riforma prima che questi vengano presentati ai parlamenti nazionali. In questo modo il semestre fornisce un contributo agli Stati membri fin dalle prime fasi della loro programmazione delle politiche nazionali. Un altro elemento di novità è quello di aver aggiunto un nuovo componente nel coordinamento delle politiche: la sorveglianza degli squilibri macroeconomici degli Stati membri, cioè l'identificazione tempestiva di rischi di sviluppo macroeconomici insostenibili che contribuisce ad evitare l'emergenza e consente di correggerli nel momento in cui si verificano. La procedura sugli squilibri macroeconomici è stata introdotta nel 2011 (con il cosiddetto "six-pack" - sei atti legislativi della UE) e ulteriormente incrementata nel 2013 ("two pack"); l'insieme di questi atti legislativi consente di rendere più efficaci sia la procedura del semestre europeo, rafforzandone la *governance* economica, sia la parte preventiva e correttiva del Patto di stabilità e crescita.

Il semestre europeo è il contesto istituzionale entro il quale si sta sviluppando il processo con cui "rendere verdi" - e quindi sensibilmente pro-attive ai temi ambientali e dello sviluppo sostenibile - le politiche economiche degli Stati membri. Gli Stati presidenti di turno stanno prevedendo nelle loro agende strategiche semestrali l'opportunità che i principi ambientali e le relative politiche concorrano alle sfide poste alla politica economica della Ue, andando oltre le definizioni convenzionali di crescita e prosperità economiche. Uso efficiente delle risorse, riforme

fiscali, economia circolare, cambiamenti climatici, protezione ambientale e gli altri temi correlati sono argomenti sempre più ricorrenti nei programmi del semestre. A promuovere questa “crescita verde e sostenibile” del semestre europeo contribuiscono da una lato le Istituzioni europee con le annuali Raccomandazioni specifiche per Paese; dall’altro gli Stati membri che, con i loro Programmi nazionali di riforma, coniugano i moniti delle Raccomandazioni annuali con gli obiettivi della Strategia Europa 2020, in cui i temi ambientali e della sostenibilità permeano buona parte dei target da raggiungere.

Dal 1° luglio 2014 prenderà avvio il semestre europeo di Presidenza italiana, che coinciderà tra l’altro col rinnovo delle istituzioni dell’Unione europea. Questa costituirà l’occasione per intraprendere un nuovo orientamento rispetto alle politiche europee, che guideranno il quinquennio della legislatura. Il semestre di Presidenza italiana, peraltro, costituirà la sede naturale dove dare luogo ad un dialogo costante e risolutivo rispetto ad alcune strategie fondamentali per la crescita dell’Unione europea, quali: il miglioramento della politica economica; il rinnovo della Strategia Europa 2020; una sessione del “Pacchetto Clima –Energia 2030”, cruciale anche per le rilevanti implicazioni in relazione all’uso circolare delle risorse, all’abbattimento dell’anidride carbonica, all’incremento delle fonti rinnovabili, al potenziamento dell’efficienza energetica.

In allegato due schemi che illustrano sinteticamente i soggetti istituzionali che operano nel semestre europeo e le scadenze dei lavori (fonte: © Unione europea, 2013).

Documenti Allegati

[schema-calendario-semestre-europeo](#)

[schema-protagonisti-semestre-europeo](#)

In Pillole

Consiglio della Ue, al via la presidenza italiana

Consiglio Ue, al via la presidenza italiana

di **Roberta Giangiorgi**

Tecnostruttura - Settore Comunicazione

Prende ufficialmente il via il 1° luglio il turno di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, che terminerà il prossimo 31 dicembre. Un appuntamento importante che l'Italia non intende vivere come "mera celebrazione". Come ha spiegato il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano: "L'impegno italiano non è un impegno di mera celebrazione della continuità storica del progetto europeo, è un impegno consapevole del punto di crisi cui è giunta la costruzione europea". Per questo l'Italia propone "un forte cambiamento delle politiche".

Parole a cui fanno eco quelle riportate nel documento italiano consegnato al presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, in cui si sottolinea che "è arrivato il tempo di ripensare una più efficace strategia politica per riportare la crescita, creare posti di lavoro e promuovere la coesione". Ma anche "incoraggiare le riforme strutturali a livello nazionale, perché sono il pilastro della nuova agenda politica europea".

Come ha sottolineato il presidente del Consiglio Matteo Renzi, la lotta contro la disoccupazione, e in particolare contro la disoccupazione giovanile, deve diventare un elemento costitutivo dell'identità europea o non ci sarà alcuna stabilità possibile. Il piano di lavoro dei prossimi mesi sarà quindi dedicato principalmente a iniziative per la crescita e l'occupazione e a rafforzare il ruolo dell'Unione Europea nel mondo.

Un programma che segna, inoltre, la volontà comune del Trio (Italia, Lettonia e Lussemburgo, i due Paesi che assumeranno dopo di noi il turno di presidenza) di lavorare nei prossimi diciotto mesi a rafforzare l'Europa della crescita economica, per un'Unione capace di affrontare le sfide della globalizzazione.

In allegato le slide illustrative sul Consiglio dell'Unione europea.

//

Documenti Allegati

[Consiglio-Ue](#)

News dall'Europa

Il semestre europeo e l'importanza delle riforme

di **Lucio Battistotti**

Direttore Della Rappresentanza In Italia Della Commissione Europea

Il 2014 è davvero l'anno europeo dell'Italia. Dopo le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea di Strasburgo, ci stiamo avvicinando all'inizio del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio della UE e anche alla conclusione dell'altro semestre - quello europeo – ovvero il ciclo di coordinamento delle politiche economiche europee, giunto alla sua quarta edizione.

In quest'ambito, il 2 giugno scorso la Commissione ha presentato le sue proposte di raccomandazioni specifiche per Paese. Si trattava di un appuntamento atteso e necessario per avere un quadro completo della situazione economica dell'Unione europea e il cui obiettivo è tracciare un'analisi attenta dello stato delle singole economie nazionali, dei risultati conseguiti e delle sfide ancora da affrontare. Una delle prime lezioni tratte dalla crisi economica e finanziaria era che l'Unione economica e monetaria (UEM) insisteva troppo sulla parte monetaria e non altrettanto su quella economica. Si è anche detto che le difficoltà affrontate in questi anni hanno evidenziato i diversi livelli di competitività e di potenziale di crescita che esistono nei vari Paesi e non permettono uno sviluppo armonioso e completo dell'economia europea. Alla definizione delle politiche fiscali è stato necessario affiancare una dimensione basata sulle esigenze dell'economia reale.

La crisi ha evidenziato la chiara necessità di rafforzare la *governance* economica a livello UE. Prima la programmazione di bilancio ed economica nella UE avveniva mediante processi diversi. Non esisteva una visione globale degli sforzi compiuti a livello nazionale e gli Stati membri non avevano la possibilità di discutere una strategia collettiva per l'economia dell'Unione.

Con l'introduzione del semestre europeo tutto è cambiato: si è iniziato a fare chiarezza sia in termini di procedura che in termini di calendario.

Quali sono le varie tappe? Il semestre europeo, introdotto nel 2010, assicura che gli Stati membri discutano i loro programmi economici e di bilancio con i partner della UE in momenti specifici dell'anno. Ciò consente loro di fare osservazioni sui programmi degli altri e permette alla Commissione di offrire un orientamento politico in tempo utile prima che vengano adottate decisioni a livello nazionale. La Commissione verifica altresì che gli Stati membri stiano lavorando per la realizzazione degli obiettivi in materia di occupazione, istruzione, innovazione, clima e riduzione della povertà fissati da Europa 2020, la strategia di crescita a lungo termine della UE.

Il ciclo inizia ogni anno a novembre con l'analisi annuale della crescita della Commissione (priorità economiche generali per la UE), che propone agli Stati membri orientamenti politici per l'anno

successivo. Poi ad aprile gli Stati membri presentano i programmi di stabilità o di convergenza (piani di bilancio a medio termine) e i programmi nazionali di riforma (PNR): in Italia, questi due documenti sono riuniti nel DEF – il Documento di Economia e Finanza. La Commissione analizza questi programmi e prepara le raccomandazioni specifiche per Paese, che sono pubblicate in tarda primavera. Il semestre si conclude quando il pacchetto finale, proposto dalla Commissione e dibattuto dai 28 capi di Stato e di Governo, è formalmente adottato dai ministri dell'Economia e delle Finanze riuniti in Consiglio. Questo processo offre quindi agli Stati membri una consulenza specifica sulle riforme strutturali di più vasta portata, il cui completamento richiede spesso più di un anno. Dal 2011, questo esercizio aiuta a esaminare in concreto la situazione economica del Paese, analizzare i problemi specifici che lo Stato membro deve affrontare e suggerisce altresì i provvedimenti da adottare a livello nazionale.

Il pacchetto del 2 giugno come anche l'intero ciclo di coordinamento delle politiche UE, noto come "semestre europeo", rappresenta quindi una grande opportunità per l'Italia e le sue Regioni - e per l'Unione nel suo insieme - di rimettere al centro dell'attenzione le riforme necessarie per il ritorno alla crescita.

Tanti gli spunti utili per l'Italia nel documento presentato dalla Commissione: dal consolidamento dei conti pubblici al rilancio del lavoro, dalla fiscalità all'istruzione, dalla pubblica amministrazione ai fondi strutturali, i trasporti e le infrastrutture.

È chiaro che la qualità di queste riforme riveste grande rilevanza ai fini del rilancio della crescita in Italia e nel suo Meridione, come anche altrove nella UE, specialmente nell'attuale ciclo economico in cui è più che mai necessario crescere. Le raccomandazioni si sono già rivelate uno strumento utile, soprattutto in quanto una valutazione esterna e indipendente da parte della Commissione, rafforzata da una discussione con i propri partner, aiuta le autorità e i cittadini a individuare i principali problemi del Paese e ad arricchire il dibattito pubblico sulla politica economica nazionale. È un'occasione da non perdere: per l'Europa e per l'Italia.

Ascolta le puntate di "[22 minuti](#)" la trasmissione radiofonica curata dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea.

Publicazioni in uscita

33 false verità sull'Europa

Con l'acuirsi della crisi è diventato sempre più frequente individuare nell'Europa il capro espiatorio di tutti i mali, dimenticando le responsabilità dei singoli Paesi che la costituiscono e diffondendo un senso diffuso di disaffezione nei confronti dell'Unione.

La crisi dell'Europa è in realtà la crisi degli stati nazionali, che, in un sistema sempre più integrato, non riescono ad agire individualmente in maniera efficace, ma sono riluttanti a trasferire poteri a livello sovranazionale. Il volume smonta alcune «false verità» sull'Europa, senza necessariamente assolverla dalle sue responsabilità ma senza nemmeno tacere quelle degli stati che ne fanno parte.

Relazione annuale Banca d'Italia sul 2013

La ripresa economica sarà lunga e difficile e l'uscita dalla recessione è piena di problemi, ma l'Italia ce la può fare, a patto che si facciano rapidamente le riforme. Questo, in estrema sintesi, il quadro tratteggiato dal governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco nelle "Considerazioni finali", alla presentazione della Relazione annuale sul 2013.

Una ripresa, quindi, "né breve né facile", che deve avere due direttrici: crescita economica ed equilibrio del bilancio pubblico. La crescita è imprescindibile non solo per ridurre il debito pubblico, ma anche per far crescere l'occupazione. Bankitalia auspica una ripresa inclusiva, che non lasci indietro nessuno, un sistema Paese "dove la tutela dei deboli deve coniugarsi con l'offerta di opportunità per i giovani". Per favorirla, imprescindibile un generale ritorno alla fiducia: fiducia nelle prospettive del Paese, ma anche nell'Unione europea.

[Considerazioni finali del governatore](#)

[Relazione annuale sul 2013 del 30 maggio 2014.](#)

Quaderni Tecnostruttura

Sito web: <http://quaderni.tecnostruttura.it>

Editore: Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo

Direttore: Marcello Mochi Onori

Direttore responsabile: Roberta Giangiorgi

Redazione: Via Volturmo, 58 - 00185 Roma - Tel. 06 49270501 – Fax 06 492705108

E-mail: stampasegreteria@tecnostruttura.it

TECNOSTRUTTURA DELLE REGIONI PER IL FONDO SOCIALE EUROPEO

Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo è l'Associazione delle Regioni e delle Province autonome italiane costituita per affrontare insieme l'impegno dello sviluppo delle risorse umane attraverso l'uso del Fondo sociale europeo.

L'obiettivo iniziale, mantenuto nel corso degli anni, è stato quello di costruire un luogo di incontro delle Regioni che permettesse a tutti, al di là degli avvicendamenti e delle stagioni politiche, di confrontare le esperienze, acquisire soluzioni da altre realtà, costruire una identità tarata su standard di qualità comuni o comunque confrontabili sui temi dell'istruzione, della formazione, del lavoro, con particolare attenzione all'utilizzazione del Fondo sociale europeo.

Oggi Tecnostruttura è una struttura di assistenza e di confronto tecnico delle posizioni regionali, capace di realizzare iniziative di elaborazione, studio, informazione e sostegno operativo, tecnico e giuridico alle politiche di interesse per le Regioni, a tutti i livelli.

In altri termini, Tecnostruttura rappresenta per le Regioni un'associazione che funge da elemento di supporto e di sintesi delle diverse istanze regionali, un'interfaccia tecnica con le istanze nazionali ed europee, quindi un organismo che può essere sia interlocutore privilegiato "interno" delle Regioni stesse, sia espressione omogenea delle volontà delle singole amministrazioni regionali verso l'esterno.

Ciò che caratterizza l'agire di Tecnostruttura è che questa ha scelto di non svolgere attività che potrebbero essere assicurate da soggetti privati, la cui funzione si realizza negli specifici confini di ciascuna Regione, l'associazione, al contrario, agisce per valorizzare sempre la logica "sistemica" e la dimensione interregionale. Ciò fa sì che l'azione di Tecnostruttura determini un valore aggiunto unico e cioè l'operare per tutti con una forte connotazione istituzionale, l'intervenire con approccio interdisciplinare, l'agire con approfondita conoscenza e consapevolezza dei processi che hanno determinato nel tempo e "a monte" le situazioni, le disposizioni e la realtà sulla quale le Regioni sono chiamate a svolgere le proprie attività.