DOSSIER
La politica di coesione dopo il 2020: il dibattito in corso

1. Introduzione

di **Sara Casillo, Paolina Notaro**
Settore Fse - Tecnostruttura

Fra poco più di un mese la Commissione europea presenterà la propria proposta sul Quadro finanziario pluriennale della UE per il periodo 2021-2027 (QFP) e, nel giro di qualche settimana, la relativa regolamentazione. Avranno dunque ufficialmente inizio i negoziati per il futuro bilancio dell'Unione e per le politiche che esso sosterrà, compresa la politica di coesione. Si tratta di un momento fondamentale nel quale l'UE si confronterà, da un lato, con le sfide che la attendono negli anni a venire, dall'altro con le esigenze e le posizioni degli Stati membri che, fra l'altro, con il perfezionamento progressivo degli accordi di uscita del Regno Unito stanno ridefinendo i propri assetti e le possibili alleanze in seno al Consiglio. L'anno prossimo inoltre è previsto il rinnovo del Parlamento europeo, dunque, il negoziato si apre in una fase "fluida" e nessun esito sembra scontato, sia sul versante dell'entità delle risorse sia su quello delle priorità cui esse contribuiranno.

Le Regioni italiane hanno sempre svolto un ruolo attivo nella definizione della posizione italiana ed anche in vista di questo nuovo ciclo hanno cercato di anticipare la riflessione attraverso un lavoro di confronto intrapreso da oltre un anno. Tecnostruttura, nel solco tracciato ormai da tre negoziazioni, contribuisce alla diffusione delle informazioni anche fornendo periodici aggiornamenti sul quadro che si evolve, dando conto delle posizioni già espresse ed in via di definizione ai diversi livelli istituzionali.

Il quadro che segue illustra, in primo luogo, gli elementi essenziali del progressivo posizionamento Italiano, rispettivamente rappresentati dalle Regioni e dallo Stato, focalizzando sia la politica di coesione, con alcuni accenti specifici sul Fondo sociale europeo, sia il futuro QFP. Il contributo dà conto dell'attività in corso nelle istituzioni europee, distinguendo Commissione, Consiglio e Parlamento nonché l'azione di organi consultivi di particolare rilievo regionale quali il Comitato delle Regioni nonché la rete della Conferenza delle Regioni Marittime e Periferiche (CRPM) che ha elaborato studi ed approfondimenti. In linea di massima si è scelto di riferire di posizioni contenute in documenti ufficiali e di lavoro cui si può direttamente accedere da questo lavoro riportando le informazioni dalla più recente alla più risalente ma sempre entro un orizzonte di massimo un anno. In alcuni isolati casi sono stati riportati anche esiti di incontri per i quali non

sono disponibili documenti, a che per la loro rilevanza non potevano essere tralasciati in una panoramica complessiva e il più possibile esaustiva. Naturalmente i principali contenuti dei documenti e delle posizioni sono stati riportati selezionando gli aspetti che a parere delle autrici rivestono al momento maggiore rilevanza e si collegano alle riflessioni regionali in corso. Inoltre, considerata la missione di Tecnostruttura sul FSE, si è cercato, per quanto possibile di fornire al lettore le informazioni essenziali riguardo al futuro del Fondo.

Completano il quadro l'elenco dei prossimi appuntamenti di rilievo e le posizioni assunte sinora dalle Regioni europee.

DOSSIER
2. La posizione italiana: le Regioni /PA e il Governo

2. La posizione italiana: le Regioni /PA e il Governo

Il 20 aprile 2017 è stata approvata la posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sul futuro della politica regionale di coesione.

La posizione è stata frutto di un approfondito confronto prima a livello tecnico e poi politico; le Regioni hanno scelto di condividere e di rendere pubblica una propria posizione, in analogia con quanto stavano facendo altre regioni d'Europa, anticipando il Governo che dal canto suo ha formalizzato una proposta per lo Stato italiano nel tardo autunno.

La posizione regionale è stata veicolata al governo e ha costituito il riferimento per le Regioni italiane che hanno partecipato al confronto nell'ambito del Forum della Coesione di giugno 2017. Con riferimento alla futura politica di coesione, le Regioni italiane hanno chiesto risorse finanziarie adeguate e la valorizzazione della politica di coesione quale strumento di sostegno a tutte le Regioni europee, hanno evidenziato la necessità che il PIL *pro capite* sia il principale indicatore di riferimento per la classificazione delle regioni e l'allocazione dei fondi, hanno ribadito l'opportunità di armonizzare le regole relative ai cinque fondi SIE e di garantire una complessiva semplificazione gestionale, hanno rimarcato l'importanza di una *governance* rafforzata e di una gestione condivisa e multilivello (con una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità tra i livelli di governo), hanno chiesto il rafforzamento dell'orientamento ai risultati e al contempo sottolineato il bisogno di programmi più versatili e di snellire le procedure di revisione, hanno infine evidenziato l'importanza della dimensione territoriale (cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale; dimensione urbana; attenzione alle aree interne e rurali).

Quadro Finanziario Pluriennale

Il 12 aprile 2017 il sottosegretario agli Affari europei Sandro Gozi ha presentato la Posizione italiana sul futuro del Quadro Finanziario Pluriennale successivamente veicolata alla Commissione europea e agli altri Stati membri (SM), completata nella scorse settimane da un *Addendum*. Quest'ultimo, elaborato a livello tecnico dal Governo, è stato oggetto di esame tecnico da parte delle Regioni che hanno chiesto di apportare alcune modifiche: nello specifico, in merito al

contributo finanziario per la politica di coesione, le Regioni hanno chiesto di sostituire all'espressione "risorse adeguate" un'esplicita richiesta di finanziamento "almeno pari a quello destinato per la programmazione 14-20". Con riferimento alla previsione dello *Human Capital Fund*, le Regioni hanno ribadito la loro contrarietà, sostenendo la necessità di mantenere il Fondo sociale europeo all'interno della politica di coesione.

La versione finale dell'*Addendum*, che solo parzialmente ha accolto le osservazioni regionali, è stata trasmessa ai vertici delle istituzioni europee, anche in vista del Consiglio Affari generali dedicato alla politica di coesione che si terrà il 12 aprile. Si segnala la modifica relativamente al Fondo Sociale Europeo: nel punto in cui si manifesta da parte italiana la disponibilità a "considerare la creazione di un fondo in capitale umano per migliorare la coerenza e promuovere sinergie per garantire diritti e principi del pilastro sociale" è stata aggiunta una frase cautelativa: "senza pregiudicare il quadro dei fondi strutturali".

Futuro politica di Coesione

Lo scorso 9 novembre la Conferenza Stato-Regioni ha espresso parere positivo sulla proposta di posizione italiana sul futuro della coesione coordinata dal ministro per la Coesione territoriale Claudio De Vincenti. Il documento non si discosta particolarmente dal contributo delle Regioni. La posizione è stata presentata sinora in varie sedi, anche nel Comitato delle Regioni (CdR) in uno scambio di idee dedicato al futuro della coesione ed ha costituito il riferimento per la risposta delle Autorità capofila dei Fondi alla Consultazione pubblica sulla politica di coesione (si veda oltre in questo contributo).

Si sottolinea che nel corso dell'incontro presso il CdR dello scorso 30 gennaio, fra gli altri temi è stata riportata la proposta prefigurata dalla Commissione europea (probabilmente in un *non paper* ad uso interno) che il FSE non faccia parte degli strumenti della politica di coesione, ma rientri in un fondo specifico per il capitale umano, a gestione diretta della Commissione. A fronte di questa ipotesi è emersa la contrarietà dei presenti, rappresentanti dell'Italia, del CdR e anche del Parlamento europeo.

Il futuro del FSE – il contributo delle Regioni

Il 24 ottobre 2017 si è conclusa in seno al Comitato del Fondo sociale europeo, la consultazione sul testo di parere del Comitato sul futuro del Fondo sociale europeo. Il Coordinamento FSE condividendo in linea generale il testo ha proposto, per il tramite di ANPAL, una serie di emendamenti volti a collocare in modo più esplicito il FSE nell'ambito della futura politica di coesione ed a valorizzare il ruolo delle Regioni sottolineando la necessità di semplificazione. La versione definitiva del testo, pur essendo decisamente migliorata, non ha recepito le modifiche proposte.

DOSSIER
3. L'attività delle istituzioni europee e delle reti di Regioni

3. La Commissione europea

Il 9 marzo, nel corso di un seminario tecnico sul futuro della politica di coesione organizzato presso il CINSEDO, Nicola De Michelis, capo di gabinetto del commissario Corina Cretu (Politica regionale), ha confermato che il prossimo 2 maggio la Commissione pubblicherà le proprie proposte sul Quadro Finanziario Pluriennale e quelle sul pacchetto legislativo saranno rese note entro il 29 maggio. Ha inoltre fornito alcuni orientamenti del gabinetto della commissaria e della direzione Politica regionale sulle proposte legislative, tuttora in fase di confronto con le altre Direzioni generali e con il presidente della Commissione e, dunque, suscettibili di variazioni e di modifiche nello spazio di tempo che ancora ci separa dalla presentazione delle proposte ufficiali.

In ogni caso, gli scenari "provocatori" diffusi qualche settimana dalla CE e discussi al vertice informale del 23 febbraio (si veda il successivo punto, in proposito) hanno avuto l'effetto di far emergere una posizione, concorde e condivisa, sul fatto che la politica di coesione debba continuare ad essere rivolta a tutte le regioni della UE; al centro della discussione resta però l'ammontare di risorse che ad essa saranno dedicate. In particolare il confronto verterà sulla dimensione del bilancio (in genere rapportata in percentuale al PIL della UE: una possibile proposta potrebbe partire dal 1.1% del RNL UE ossia 975 Mld di euro) e alla dotazione che avranno le nuove priorità emergenti (frontiere esterne, difesa, immigrazione) nonché le politiche a gestione diretta (Ricerca, Erasmus) per le quali sembra certo un deciso aumento di risorse. In ogni caso, la politica di coesione potrebbe avere un ruolo chiave nel confronto sul futuro budget 2021-2027 perché consente di verificare immediatamente quali sono i ritorni per ciascuno Stato membro.

Anche il piano più tecnico, ossia quello sul funzionamento della futura politica di coesione, che sarà disposto nelle proposte regolamentari, è tuttora in discussione fra le Direzioni generali competenti della CE. Gli orientamenti della DG REGIO sembrano piuttosto innovativi su diversi aspetti.

In particolare sui criteri di attribuzione delle risorse fra gli Stati membri, il mix di indicatori che la CE potrebbe proporre dovrebbe portare ad un superamento del PIL e all'utilizzo di indicatori sociali (tasso di povertà), relativi all'istruzione e al mercato del lavoro. Ad una prima valutazione essi potrebbero avvantaggiare l'Italia e le regioni che in questi anni hanno perso competitività e sarebbero penalizzate rispetto all'est Europa in un riparto basato solo sul PIL. Sarebbe inoltre

superata la distinzione delle regioni in "categorie" (più sviluppate, in ritardo e in transizione) introducendo un meccanismo lineare di posizionamento che potrebbe avere, fra l'altro, l'effetto di non penalizzare le regioni con il "sostegno transitorio".

Riguardo alla concentrazione gli obiettivi tematici dovrebbero essere notevolmente ridotti nel numero; la concentrazione tematica dovrebbe essere assicurata a livello nazionale, il FSE potrebbe avere un proprio Obiettivo tematico di riferimento comprendente mercato del lavoro, istruzione, politiche sociali, infrastrutture sociali. E proprio riguardo al Fondo sociale europeo pemane l'ipotesi di raggruppare in un unico strumento i diversi interventi che oggi a vario titolo incidono sulle persone legato fortemente al *Pilastro EU dei diritti sociali*. È probabile nella proposta di bilancio una pre-allocazione finanziaria per il Fondo (una sorta di sotto-rubrica) per garantirne visibilità e dotazione finanziaria minima.

Per quanto riguarda la *condizionalità ex ante* sono allo studio diverse ipotesi che comprendono il rispetto dello stato di diritto, meccanismi di incentivo per gli SM che si sono fatti carico della questione migratoria, la realizzazione delle riforme strutturali. Su questo ultimo punto sembra ineludibile la creazione di un fondo dedicato a gestione diretta della CE.

Sul versante finanziario e gestionale si pensa ad un ritorno all'n+2 sul disimpegno automatico, ad una riduzione del prefinaziamento, ad un tasso di contribuzione UE più basso e unico per SM, ad una diversa ammissibilità dell'IVA, alla semplificazione del sistema dei controlli. Inoltre, pur mantenendo una programmazione settennale, potrebbe essere proposto un più flessibile orizzonte temporale di programmazione cinque anni più altri due, con l'obiettivo di svolgere nel 2024 una verifica sulla necessità di riprogrammazione.

Infine, riguardo ai tempi del futuro negoziato l'obiettivo, estremamente ambizioso e difficile, è quello di pervenire ad un accordo sul bilancio entro marzo 2019; in ogni caso a livello tecnico si stanno elaborando proposte volte ad accelerare il più possibile l'avvio del nuovo periodo, dunque semplificando la transizione fra i programmi e la chiusura dell'attuale programmazione nonché l'avvio del confronto di merito sui contenuti dei nuovi programmi già alla fine di quest'anno.

DOSSIER
3.1 Gli scenari CE per le priorità del nuovo bilancio UE

3.1 Gli scenari CE per le priorità del nuovo bilancio UE

Nel corso dell'evento di consegna delle firme per l'Alleanza delle Coesione del 22 marzo tenutosi al Comitato delle Regioni il commissario europeo alle finanze Gunther Oettinger ha dichiarato che probabilmente nella futura proposta di QFP la riduzione delle risorse per la politica di coesione sarà inferiore al 10%. Le dichiarazioni di Oettinger giungono ad un mese circa dalla pubblicazione della "provocatoria" comunicazione Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020 con la quale la Commissione ha offerto il proprio contributo alla discussione informale dei Capi di governo del 23 febbraio sulle priorità finanziarie per il prossimo bilancio.

Non si tratta delle proposte per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) che verranno avanzate dalla Commissione il 2 maggio 2018, ma di "scenari delineati sulla base di idee presentate nel dibattito pubblico e finalizzati a orientare la riflessione, a stimolare la discussione e a fornire una solida base fattuale per operare le scelte".

L'uscita del Regno Unito dalla UE e la conseguente perdita di risorse derivanti dal suo mancato contributo impongono una riflessione critica sulle possibili aree di risparmio e sulla maggiore efficienza nel perseguimento delle priorità. A questo scopo, quindi, la CE ha individuato alcune aree prioritarie che - precisa il documento - non sono esaustive e non necessariamente riflettono la posizione dell'istituzione - e ne ha proposto alcune possibili dimensioni finanziarie.

Prioritariamente il documento si concentra su frontiere esterne, difesa europea, mobilità dei giovani (*Erasmus +*), infrastrutture digitali, ricerca e innovazione, supporto all'area euro, politica di coesione, PAC e relazioni esterne.

Le prime due voci ossia frontiere esterne e difesa europea, in coerenza con la dichiarazione di Bratislava, sono sempre rappresentate in aumento, fino a raggiungere, negli scenari di massima espansione, un valore pari al 14% del bilancio per la prima e un aumento di quasi venti volte l'attuale dotazione per la difesa. Anche per *Erasmus +* gli scenari delineati vanno dal raddoppio sino a sei volte l'attuale dotazione dello strumento.

Con specifico riferimento alla politica di coesione invece gli scenari proposti non vedono alcun incremento: il più positivo si limita al mantenimento dell'attuale dotazione (€ 370 miliardi di euro, compresa l'allocazione del Regno Unito e pari al 35% del budget UE) a fronte di una maggiore efficienza ottenuta attraverso la modulazione delle intensità di aiuto e un migliore sostegno degli obiettivi. Gli altri due scenari invece preconizzano una riduzione drastica che nel primo caso vedrebbe la fine del sostegno alle regioni più sviluppate e in transizione (1) con un valore della politica a 95 miliardi di euro (8,7% dell'attuale QFP), nell'ultimo scenario, che vedrebbe la coesione riservata ai soli SM che oggi beneficiano del fondo di coesione, non vi sarebbero affatto risorse per l'Italia.

Anche per la PAC il *paper* prefigura tre ipotesi che vanno dal mantenimento alla riduzione drastica.

Il documento si sofferma sulla necessità di "modernizzare" il bilancio UE, dotandolo di ampiezza e flessibilità, rafforzando il valore aggiunto europeo, la *performance* e la semplificazione, puntando di più e meglio sugli strumenti finanziari (es. EFSI), creando una riserva con le risorse disimpegnate e valutando di rendere il finanziamento UE più condizionato. La comunicazione si conclude con il disegno delle possibili opzioni per finanziare il nuovo QFP e sottolinea l'importanza di un'adozione nei tempi per evitare le conseguenze negative che l'adozione tardiva dell'attuale quadro pluriennale ha determinato.

Note:

(1): Sarebbero totalmente esclusi quindi Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia continentale, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Svezia e la gran parte delle regioni italiane e spagnole.

DOSSIER
3.2 La consultazione pubblica sui fondi UE nel settore della coesione

3.2 La consultazione pubblica sui fondi UE nel settore della coesione

Lo scorso 8 marzo si è conclusa la consultazione sulla politica di coesione che si inserisce in una serie di consultazioni pubbliche su materie prioritarie nel futuro bilancio lanciate dalla Commissione a seguito della riunione collegiale dei commissari sulle priorità per il 2018 e nell'ambito dei lavori preparatori alle proposte sul prossimo QFP. La consultazione formulava una dozzina di domande riguardanti in particolare: le sfide strategiche su cui si dovrebbero concentrare i fondi della coesione, il valore aggiunto europeo dei fondi per la coesione e le modifiche auspicabili per conseguire un maggior valore, i fattori che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi, le modifiche e le semplificazioni necessarie.

Sulla base del confronto con il partenariato del Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi operativi 2014-2020, riunitosi a Roma il 20 febbraio 2018, è stata condivisa la proposta di rappresentare una visione unitaria sul futuro della politica di coesione. Nonostante la rigidità ed i limiti del questionario, utilizzando le risposte "aperte" relative ai Programmi e agli obiettivi tematici, è stato possibile evidenziare alcuni punti di attenzione, in coerenza con la Posizione italiana sulla politica di coesione post 2020 e sulla base di quanto emerso dal citato incontro del 20 febbraio.

Nello specifico la visione italiana sostiene l'importanza della politica di coesione e degli attuali obiettivi tematici; con riferimento alla promozione dei valori comuni, pur evidenziandone l'importanza, segnala il potenziale rischio di una visione distorsiva da parte della Commissione che, sotto il profilo dell'attuazione, potrebbe imporre ulteriori condizionalità se applicate alla sola politica di coesione e non a tutti i settori di intervento del bilancio UE. È stata esplicitata la possibilità di prevedere l'innalzamento del cofinanziamento nazionale ed è stata rappresentata la necessità che la politica di coesione debba continuare a intervenire anche nelle regioni più sviluppate. Infine è stata posta l'enfasi sulla esigenza di una maggiore integrazione tra obiettivi tematici e fondi e ribadita la necessità di una effettiva semplificazione e una maggiore flessibilità nella gestione e modifica dei programmi.

Alla consultazione hanno risposto anche singole regioni, amministrazioni, strutture e cittadini. La Commissione dovrebbe a breve pubblicare i diversi contributi ricevuti.

DOSSIER
3.3 Il pacchetto UEM (6 dicembre) e le COM 825/17 ed 826/17

3.3 Il pacchetto UEM (6 dicembre) e le COM 825/17 ed 826/17

Il pacchetto costituisce una passaggio rilevante nel processo che mira al completamento dell'Unione economica e monetaria, una delle priorità principali della Commissione Juncker.

Esso si compone di una tabella di marcia e di una serie di “iniziative concrete”. Di questa ultima fanno parte due comunicazioni:

- per il periodo 2018-2020, con la Comunicazione COM (2017)826 la Commissione ha proposto una modifica del Regolamento generale per utilizzare le risorse della riserva di performance per il sostegno alle riforme strutturali. La Commissione ritiene questa proposta l’avvio di una “fase pilota“ in previsione di rendere organica questa modalità nel post 2020;

- la seconda Comunicazione COM (2017)825 ha ad oggetto l’incremento della dotazione del Programma di sostegno alle riforme strutturali (una linea di assistenza tecnica che la CE mette a disposizione degli SM per attuare le riforme).

Il pacchetto UEM ha suscitato molte reazioni, con particolare attenzione all’utilizzo delle risorse della riserva del 6%: il CdR per esempio ha assunto una risoluzione molto critica (Cfr Documenti 127th Plenary Session CdR) viste le implicazioni preoccupanti per la politica regionale europea e le sue finalità di sviluppo.

Dal momento che la modifica del Regolamento Disposizioni Comuni (RDC) segue la procedura legislativa ordinaria sarà obbligatoria la consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni.

Anche le Regioni italiane stanno valutando di assumere un proprio orientamento sulla proposta, attraverso la Conferenza delle Regioni.

Per approfondire consulta il documento "Further Steps Towards Completing Europe's Economic And Monetary Union: A Roadmap".

DOSSIER
3.4 La Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

3.4 La Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

Il 9 ottobre 2017 la Commissione ha pubblicato la settima relazione sulla coesione, che fa il punto sullo stato delle regioni nell'UE, trae insegnamenti dal ricorso ai fondi per la coesione durante gli anni della crisi e definisce il contesto della politica di coesione dopo il 2020. Secondo la commissaria Cretu (responsabile della relazione assieme alla collega dell'Occupazione Thyssen) la relazione mostra con chiarezza che l'Unione ha ancora bisogno di maggiore coesione.

La relazione evidenzia come molte regioni europee stiano progressivamente divergendo dai valori medi UE e diverse regioni fra quelle con un PIL *pro capite* vicino alla media dell'Unione sembrino "bloccate nella trappola del reddito medio". La pressione sulle finanze pubbliche dell'Unione europea ha compromesso gli investimenti pubblici ed in diversi Stati membri la riduzione delle spese a favore della crescita potrebbe compromettere la possibilità di colmare le disparità nell'Unione europea in futuro; d'altro canto la politica ha consentito di arginare gli effetti della crisi e di sostenere economie e posti di lavoro.

DOSSIER
3.5 Conclusioni e raccomandazioni del High Level Group sulla semplificazione post 2020

3.5 Conclusioni e raccomandazioni del High Level Group sulla semplificazione post 2020

Su richiesta della Commissione è stato costituito un gruppo di esperti indipendenti sulla politica di coesione che ha presentato lo scorso luglio la relazione finale per un quadro dei fondi UE semplificato dopo il 2020.

Le riflessioni del gruppo confluiscono nel dibattito sul futuro delle finanze della UE. Il gruppo di esperti ritiene che l'attuale molteplicità di norme non faciliti la programmazione e la gestione dei Fondi UE.

La semplificazione è l'elemento fondamentale per una migliore gestione e in questa direzione vanno i suggerimenti di: armonizzare le norme dei diversi fondi e strumenti della UE, mettere a disposizione degli Stati membri e delle regioni un quadro più semplice, limitare le norme della UE alle priorità strategiche di investimento e ai principi di spesa, ridurre l'attività di *audit* della Commissione.

DOSSIER
4. Il Consiglio della UE

4. Il Consiglio della UE

Riunione informale dei 27 capi di Stato o di governo del 23 febbraio 2018

Uno dei temi al centro dell'incontro è stato il futuro Quadro finanziario, oggetto di uno scambio preliminare di vedute. Il presidente Donald Tusk al termine della riunione ha informato che per il prossimo periodo di programmazione i negoziati appaiono complessi, sia perché il dibattito si svolge in un contesto geopolitico diverso sia per le conseguenze della Brexit.

Tutti i leader hanno comunque convenuto sull'opportunità di destinare maggiori risorse al contenimento della migrazione irregolare, alla difesa e alla sicurezza, nonché al programma *Erasmus+*. Molti leader hanno ribadito l'importanza di difendere la posizione delle politiche "tradizionali" dell'Unione, in particolare: la politica di coesione, la politica agricola comune, gli investimenti nella ricerca e nell'innovazione e le infrastrutture.

Sebbene le priorità siano legate all'entità del bilancio (da "ripensare" per far fronte alle mancate entrate dovute alla Brexit) tutti i capi di Stato e Governo si sono dichiarati pronti a lavorare alla modernizzazione del bilancio della UE e delle sue politiche e molti hanno dato la loro disponibilità a contribuire in misura maggiore al bilancio.

Con riferimento al calendario dei negoziati, il presidente Tusk ha sottolineato l'importanza, condivisa tra tutti i leader, di un'accelerazione dei lavori rispetto ai negoziati precedenti. Il Consiglio resta dunque in attesa di ricevere la proposta da parte della Commissione su cui poter lavorare.

Conclusioni del Consiglio Affari Generali del 15 novembre 2017: sinergie e semplificazione della politica di coesione post 2020

Il Consiglio ha discusso il futuro della politica di coesione post 2020 a seguito della pubblicazione, da parte della Commissione, della Settima Relazione sulla Coesione.

Come emerge dalle Conclusioni i risultati del dibattito contribuiranno ai lavori preparatori della Commissione in vista del pacchetto legislativo per la politica di coesione post 2020. Il

Consiglio ha adottato anche conclusioni sulle sinergie e sulla semplificazione della politica di coesione post 2020, insistendo in particolare sulla necessità di semplificare le norme riducendo l'onere amministrativo e il rischio finanziario, di trattare progetti simili in maniera analoga, di garantire la continuità per le autorità designate o accreditate a svolgere funzioni di gestione, di certificazione e di *audit* la cui capacità sia già stata dimostrata, di semplificare le *condizionalità ex ante* e analizzare se e in che modo potrebbero essere utilizzate per migliorare l'efficacia dei fondi SIE e di consentire un'agevole transizione tra i periodi di programmazione.

DOSSIER
5. Il Parlamento europeo

5. Il Parlamento europeo

Negli ultimi mesi le Commissioni parlamentari competenti hanno lavorato alla preparazione della posizione del Parlamento europeo in merito al quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020; il testo definitivo della risoluzione è stato discusso ed adottato nel corso della plenaria il 14 marzo 2018.

Nella sua relazione il PE evidenzia la rilevanza del QFP per le politiche della UE sancite dai trattati, in particolare la PAC e la politica di coesione, respingendo qualsiasi tentativo di rinazionalizzazione. Nell'esprimere la convinzione che il prossimo QFP debba considerare molti ambiti d'intervento della UE (politica globale in materia di asilo, migrazione e integrazione, protezione delle frontiere esterne, salvaguardia dei diritti umani all'estero, sicurezza interna comune) sottolinea al contempo che le azioni intraprese in questi settori non dovrebbero compromettere le politiche e i programmi esistenti e che l'introduzione di nuove risorse proprie della UE dovrebbe essere considerata l'unica opzione per finanziare adeguatamente il prossimo QFP (in assenza di un aumento significativo del livello di contribuzione nazionale al bilancio della UE).

Il PE sottolinea tra l'altro la necessità di prevedere disposizioni in materia di flessibilità per affrontare le sfide emergenti e l'opportunità che la durata del QFP passi progressivamente a un periodo di 5 anni + 5 con una revisione intermedia obbligatoria (dato che l'attuale QFP resterà in vigore fino al dicembre 2020, non è possibile attuare immediatamente tale soluzione, pertanto il PE auspica che il prossimo QFP possa essere fissato per un periodo di sette anni (2021-2027), prevedendo comunque una revisione intermedia obbligatoria).

In un'ottica di semplificazione, il PE chiede di apportare miglioramenti alla dotazione finanziaria e alle disposizioni operative degli strumenti speciali (esempio: il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione - FEG), di ridurre le sovrapposizioni di strumenti che finanziano tipologie di intervento simili nonché di procedere ad un'armonizzazione di vasta portata delle norme, allo scopo di creare un singolo regolamento per tutti gli strumenti di bilancio della UE.

Per quanto riguarda le politiche, sottolinea che la politica di coesione per il periodo successivo al 2020 dovrebbe continuare a costituire la principale politica d'investimento dell'Unione europea, includendo tutte le regioni della UE, ribadisce il suo invito a istituire un fondo speciale dedicato

alla garanzia per l'infanzia, sottolinea in particolare che il Fondo sociale europeo dovrebbe ampliare il proprio sostegno allo sviluppo del dialogo sociale, evidenzia la continua necessità di contrastare la disoccupazione e l'esclusione, segnatamente tra i giovani che non lavorano e non partecipano ad alcun ciclo di istruzione o formazione (NEET), reputa una delle priorità assolute dell'UE gli investimenti a favore dell'istruzione e della formazione e chiede in particolare che la dotazione del programma *Erasmus +* sia almeno triplicata nel prossimo QFP.

Nel testo della posizione, il PE prevede inoltre una possibile struttura del QFP.

In merito alla politica di coesione, lo scorso 13 giugno 2017 è stata adottata una Risoluzione sulla Costruzione di pilastri per una politica coesione post 2020 (Kerstin Westphal). Tra i principali elementi si evidenziano la necessità della buona *governance* e l'effettiva partecipazione dei partner come sancito dal principio di partenariato, un'azione rafforzata per ridurre le disparità regionali emerse e per impedire che se ne sviluppino di nuove in tutte le tipologie di regioni, una maggiore flessibilità nell'attuazione del bilancio, l'opposizione alle condizionalità macroeconomiche, la necessità di semplificare il sistema di gestione della politica di coesione a tutti i livelli, l'importanza del Fondo sociale europeo, della garanzia per i giovani e dell'iniziativa per l'occupazione giovanile e chiede che la promozione della coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà nella UE, come pure l'indirizzamento dei fondi verso la crescita, l'occupazione e la competitività abbiano un ruolo prioritario nell'agenda dell'Unione.

DOSSIER
6. Il Comitato delle Regioni

6. Il Comitato delle Regioni

Parere sulla revisione intermedia del Fondo sociale europeo in preparazione della proposta post 2020

Lo scorso 29 novembre 2017 nel corso della 179a riunione dell'ufficio di presidenza del Comitato europeo delle Regioni è stata assegnata alla presidente della Regione Umbria Catiuscia Marini la redazione del parere sulla revisione intermedia del Fondo sociale europeo, in preparazione alla proposta per il periodo successivo al 2020 (in continuità con la fase negoziale dell'attuale ciclo di programmazione, la presidente Marini è stata infatti relatrice anche del parere sul FSE post 2013). Il testo del progetto di parere è stato discusso e approvato nella Commissione COTER il 27 febbraio 2018 ed adottato definitivamente dal Comitato delle Regioni d'Europa nella seduta plenaria del 22 marzo (cfr. testo nei documenti della 128^ plenaria).

Nel parere viene evidenziato il ruolo fondamentale del FSE, che ha dimostrato, attraverso risultati concreti, di rappresentare uno strumento valido a sostegno dell'occupazione e dell'economia e che pertanto non può che rimanere parte integrante dei Fondi SIE quale componente fondamentale della Politica regionale di coesione. Per quanto riguarda l'aspetto gestionale, il FSE deve restare un fondo a gestione condivisa e quindi viene respinta decisamente ogni proposta tesa a ricondurlo ad un modello di gestione diretta da parte della Commissione europea, come pure ogni ipotesi di centralizzazione sotto l'esclusiva responsabilità delle amministrazioni centrali degli Stati membri. Le ipotesi di integrazione nel Fse di altri fondi che intervengono nel campo del sociale e delle politiche del lavoro (Fse + o Fondo ombrello) possono pertanto essere considerate solo per conseguire evidenti sinergie e a patto che tali fondi seguano anch'essi il modello di gestione condivisa. Nel parere si auspica una maggior visibilità del Fse nell'ambito del QFP, ed in generale, una maggiore trasparenza della struttura del QFP così da permettere ai cittadini europei di leggere meglio le priorità dell'Unione europea. Inoltre si ribadisce che il perseguimento degli obiettivi dello sviluppo economico come pure della inclusione sociale richiedono un approccio organico ed integrato che può essere meglio realizzato tramite l'attuazione di programmi ai quali concorrano più fondi, respingendo pertanto ogni tentativo di introdurre l'obbligo di programmi monofondo nell'ambito della Politica di coesione.

Parere sui costi e sui rischi della non-coesione: il valore strategico della politica di coesione per perseguire gli obiettivi del Trattato e far fronte alle nuove sfide per le regioni europee

Sempre nel corso della plenaria del 22 marzo è stato discusso e adottato il progetto di parere sui costi della "non coesione". Nel testo il relatore Mieczysław STRUK (PL/PPE) evidenzia che tali "costi" sarebbero pesanti, perché la politica di coesione non è solo un presupposto fondamentale della crescita economica (in grado di promuovere l'innovazione e di attenuare gli shock economici asimmetrici), ma anche una solida base per il benessere della società, essendo l'espressione più tangibile della solidarietà europea, in quanto offre pari opportunità e una migliore qualità di vita alla popolazione di tutte le regioni della UE.

Il Comitato delle Regioni, ad ogni modo lavora da molto tempo in prospettiva post 2020 e per il mantenimento ed il rilancio della politica di coesione, accanto alle iniziative "ordinarie" quali l'adozione dei pareri, ha lanciato Alleanza per la Coesione, una coalizione che riunisce quanti ritengono che la politica di coesione europea debba continuare ad essere uno dei pilastri sui cui poggia il futuro della UE. L'Alleanza è il frutto di una collaborazione tra le più importanti associazioni europee di enti locali e regionali e il Comitato europeo delle Regioni. Il suo obiettivo fondamentale è che il bilancio della UE dopo il 2020 consenta di mettere a disposizione di tutte le regioni dell'Unione una politica di coesione più forte, più efficace e visibile.

Nel corso della Conferenza delle Regioni del 24 gennaio le Regioni hanno condiviso all'unanimità l'adesione all'Alleanza per la Coesione, con l'obiettivo di partecipare, già da questa prima fase, non solo ai negoziati per il post 2020, ma anche per riaffermare l'importanza della politica di coesione per tutte le regioni europee. Si segnala che ad oggi in Europa hanno firmato la dichiarazione 4mila persone, 100 regioni, 70 città e province, fino a rappresentare circa il 93% della popolazione europea. Sinora hanno aderito 8 Regioni italiane (Toscana, Lombardia, Marche, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Calabria, Puglia e Provincia autonoma di Bolzano).

D'altra parte anche i pareri adottati sono stati numerosi ed hanno affrontato i principali temi sui quali verterà il negoziato, si segnalano, fra gli altri il parere sul "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE" e le "Conclusioni e raccomandazioni finali del gruppo ad alto livello sulla semplificazione per il periodo successivo al 2020", adottati nella 127° sessione plenaria del 31 gennaio/1 febbraio 2018 (Documenti 127th Plenary Session CdR).

E sul complesso della politica di coesione il più datato parere su Il futuro della politica di coesione dopo il 2020 (Relatore: Michael Schneider DE/PPE), adottato nella sessione plenaria dell'11-12 maggio 2017. Il documento evidenzia in particolare l'opportunità di mantenere l'impianto basato su 3 Fondi strutturali e d'investimento (FESR, FSE, FEASR), nonché la focalizzazione sugli obiettivi, i risultati e la concertazione tematica; è inoltre sottolineata l'importanza di aumentare la flessibilità e la capacità di risposta della politica di coesione, garantendo un funzionamento della *governance* multilivello basato sull'approccio dal basso. Si insiste inoltre sulla necessità di mantenere le 3 categorie di regioni, ma superando il riferimento al PIL come unico parametro di valutazione. Il parere evidenzia inoltre l'importanza di sostenere l'approccio regionale (in particolare per i settori connessi all'occupazione e alla coesione sociale, in cui risulta essere più efficace, grazie alla sua impostazione decentrata) e di far ricorso agli strumenti finanziari in modo appropriato e utile a costituire un'alternativa o un complemento alle sovvenzioni, rafforzando altresì le sinergie reciproche tra la politica di coesione ed altri strumenti di intervento. Infine viene sottolineata l'opportunità di accrescere sensibilmente la visibilità *in*

loco degli interventi della politica di coesione.

DOSSIER
7. La Conferenza delle Regioni Marittime e Periferiche

7. La Conferenza delle Regioni Marittime e Periferiche

Sin dall'inizio del dibattito sul futuro della Coesione post 2020, la Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM), ha sempre svolto un ruolo attivo nella riflessione e nel confronto con i diversi livelli istituzionali europei sostenendo il punto di vista delle Regioni.

In particolare nei mesi di febbraio e marzo 2018, la Conferenza ha elaborato alcuni documenti di analisi ed approfondimento.

In un'analisi (8 marzo 2018) relativa al Quadro finanzio pluriennale vengono fornite alcune ipotesi di bilancio che tentano di armonizzare le opzioni proposte nella comunicazione della Commissione europea del 14 febbraio con quattro dei cinque scenari proposti dalla CE nel precedente documento sul futuro delle finanze della UE. Lo scopo di questo esercizio è quello di visualizzare la portata delle "scelte" politiche che dovranno essere concordate dagli Stati membri e dal Parlamento europeo sul futuro budget della UE. Il documento identifica inoltre i principi chiave che potrebbero guidare la costruzione del prossimo Quadro finanziario pluriennale, soffermandosi infine sul potenziale impatto che le proposte contenute nella citata comunicazione della CE potranno avere sulle politiche regionali di particolare rilevanza per i membri della CRPM.

Si segnala inoltre uno studio (2 marzo 2018) condotto al fine di stimare l'ammissibilità delle Regioni alla politica di coesione sulla base dei più recenti dati statistici relativi al PIL regionale. Questo studio mostra ad esempio che lo scenario "Coesione per tutte le regioni", proposto dalla Commissione europea il 14 febbraio, andrà a beneficio di diversi Stati membri contributori netti. Le proiezioni della CRPM (che utilizzano le statistiche regionali del PIL per il 2014, 2015 e 2016) confermano inoltre l'aumento delle disparità regionali non solo a livello europeo, ma all'interno dello stesso stato. Il divario continua ad aumentare a scapito di diversi Stati membri dell'Europa meridionale, in particolare Spagna e Grecia. Secondo Eleni Marianou, segretario generale della CRPM, i dati statistici mostrano la necessità di un maggiore approccio territoriale in tutte le politiche della UE e di una forte politica di coesione per affrontare le crescenti disparità regionali e la crescita delle "regioni a medio reddito".

Tra le analisi più prettamente politiche, partendo dal presupposto che il legame tra la politica

di coesione, il semestre europeo e le riforme strutturali è una delle principali sfide per il futuro della politica di coesione e che la Commissione intende sostenere finanziariamente gli Stati membri nell'attuazione delle riforme strutturali, l'approfondimento New turn for Cohesion Policy? The elusive link with the European Semester ha lo scopo di contribuire alle discussioni su come, in futuro, collegare politica di coesione, semestre della UE e riforme strutturali. Nella prima parte viene esaminato il contesto in cui si inseriscono le discussioni sulla riforma della politica di coesione, nella seconda sezione sono descritti gli elementi del pacchetto UEM (dicembre 2017) che impattano sulla politica di coesione, infine nella sezione terza, si presentano le opzioni auspicate dalla CRPM per il futuro:

- prendere in considerazione solo quelle riforme strutturali di interesse per la politica di coesione o regionale;
- assicurare il coinvolgimento delle autorità regionali nell'attuazione delle riforme strutturali nei settori della politica di coesione e in quelli che rientrano nelle loro competenze;
- garantire una dimensione territoriale all'interno del processo del semestre europeo.

Il 14 dicembre 2017 i rappresentanti della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime hanno consegnato al presidente Juncker una lettera aperta con cinque messaggi chiave:

1) La politica di coesione deve continuare a coprire tutte le regioni e i cittadini europei per il periodo post 2020, perseguendo al tempo stesso gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale. Il mercato unico ha bisogno che la politica di coesione funzioni in modo efficace e promuove la cooperazione tra cittadini, regioni e paesi.

2) Il Fondo sociale europeo deve continuare a essere parte integrante della politica di coesione per assicurare che la rinnovata attenzione della UE sull'Europa sociale possa essere realizzata sul campo. Il FSE ha una dimensione territoriale essenziale che rispecchia le aree delle competenze regionali in tutta Europa.

3) La politica di coesione necessita di una robusta dotazione finanziaria post 2020 che continui a garantire un bene pubblico europeo a lungo termine, come sancito dai trattati dell'UE. Dalla riduzione delle disparità regionali e dall'equilibrio socioeconomico in tempi di crisi, alla promozione della solidarietà e della competitività europee, l'Europa ha bisogno di una politica di coesione forte ora più che mai.

4) La politica di coesione non può evolvere fino a diventare uno strumento della UE per incentivare gli Stati membri a realizzare riforme strutturali. La politica di coesione e il semestre europeo hanno tempistiche e processi diversi. Se la politica di coesione deve mantenere la sua ragion d'essere come politica di sviluppo territoriale, conciliare entrambi richiede una riforma sostanziale del semestre europeo.

5) I principi fondamentali della politica di coesione, come la gestione condivisa, il partenariato e la *governance* multilivello, devono essere mantenuti. Fiducia, *empowerment* regionale e processi intelligenti per definire le priorità per gli investimenti a livello regionale sono fondamentali per migliorare il potenziale della politica e assicurare crescita e posti di lavoro per realizzare uno sviluppo sostenibile all'interno della UE.

Nel mese di giugno 2017 è stato pubblicato un documento specifico sul Fondo sociale europeo

e la YEI (Post 2020 Cohesion Policy - CPMR proposals on the European Social Fund & Youth Employment Initiative) in cui si evidenzia che il FSE ha svolto un ruolo significativo nel corso degli ultimi 60 anni per sostenere opportunità di lavoro e promuovere l'inclusione sociale in tutta Europa e che risulta ancora molto rilevante oggi per quanto riguarda le sfide in termini di investimenti nel capitale umano, promozione della mobilità e promozione delle imprese. La Conferenza propone pertanto di rilanciare il Fondo sociale europeo dotandolo di risorse adeguate e ampie opportunità di intervento al fine di soddisfare le esigenze emergenti, in particolare per rafforzare gli interventi occupazionali e garantire l'inclusione sociale, combattere la povertà, l'esclusione sociale e la discriminazione.

DOSSIER
8. Le prossime tappe

8. Le prossime tappe

Questi i prossimi appuntamenti in calendario rilevanti per la definizione della politica di coesione post 2020:

- 12 aprile: Consiglio Affari Generali sulla politica di coesione

- 2 maggio: Presentazione proposta QFP da parte della CE

- 29 maggio: la Commissione europea presenta il pacchetto regolamentare

- 7/8 giugno: Conferenza High Level presidenza bulgara sul futuro della politica di coesione europea post 2020

- 8/11 ottobre: XVI settimana delle Regioni e delle Città (Commissione europea e CdR)

- 13/14 dicembre: discussione sul QFP in seno al Consiglio

- Aprile 2019: Possibile adozione del Quadro Finanziario Pluriennale e del Pacchetto coesione

DOSSIER
9. Position papers degli Stati membri e delle Regioni EU

9. Position papers degli Stati membri e delle Regioni EU

Posizioni delle Regioni

• Regioni Danesi - 7 key suggestions from Danish Regions concerning EU cohesion policy beyond 2020

• Risoluzione dei dipartimenti francesi sull'avvenire della politica di coesione

• Ile de france

• Regioni polacche

• Regioni svedesi –Proposal

• Light Position Paper delle province olandesi (in inglese);

• Europaforum Svezia settentrionale

• Multilevel governance and partnership- Regione Västra Götaland (Svezia)

• Priorità della Vallonia

• Cooperazione subregionale degli Stati del Mar Baltico

• Posizione dei comuni bavaresi, del Baden-Württemberg e Sassonia

• Posizione congiunta delle Regioni francesi e tedesche sulla politica di coesione post 2020 e lettera al presidente Junker

• Associazione delle regioni frontaliere europee

Lista posizioni nazionali

- Prime riflessioni delle autorità francesi alla CE

- Risoluzioni del Bundesrat (su coesione e bilancio pluriennale e regolamento finanziario)

- Joint Paper of the Visegrad Group, Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia on Cohesion Policy after 2020

- Position Paper dell' Autorità di gestione FSE della Germania federale

- Position Paper della Baviera

- Non Paper dell' Austria

- Position paper della Sassonia (Landes Sachsen-Anhalt) relativa alla revisione del QFP e della politica di coesione (in tedesco)

- Il parere comune della delegazione nazionale ceca e della delegazione Nazionale slovacca presentata al Comitato delle Regioni

- Position Paper del Governo Spagnolo sulla politica di coesione

- Position Paper del Governo Spagnolo sul QFP