



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L' ASSEMBLEA

(seduta 8 novembre 2018)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), lettera b), che attribuisce al CNEL l'esame, in apposite sessioni, del Documento di economia e finanza e della nota di aggiornamento, presentata dal Governo alle Camere ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge di contabilità e finanza pubblica - legge n. 196/2009 - l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione) che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL) che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", e in particolare l'articolo 28 (Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al CNEL i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e al CNEL di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

CONSIDERATO che il combinato disposto dell'articolo 10, lett. b), della legge n. 936/1986 e dell'articolo 28, della legge n. 234/2012, affida obbligatoriamente al Consiglio Nazionale la predisposizione di un parere, in analogia a quanto previsto per i Paesi membri dell'Unione Europea;

VISTO il regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO il regolamento della Camera dei Deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTA la Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018, deliberata dal Consiglio dei Ministri in data 27 settembre 2018;

VISTA l'approvazione da parte dell'Ufficio di Presidenza, nella seduta del 9 ottobre 2018, dello schema di parere sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018;

VISTO il verbale della seduta dell'Assemblea del 10 ottobre 2018;

VISTO il Documento programmatico di bilancio per il 2019, trasmesso in data 16 ottobre 2018 dal Governo alla Commissione europea, all'Eurogruppo e al Parlamento italiano;

VISTO il Parere della Commissione europea reso in Strasburgo in data 23 ottobre 2018, a norma dell'articolo 6, par. 1, e 7, par. 2, del Regolamento UE n. 473/2013;

VISTO il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, A. C. 1334 del 31 ottobre 2018;

VISTO il verbale della seduta del 24 ottobre 2018 della Commissione istruttoria prima, Politiche economiche, riunita nell'ambito della speciale sessione di cui al citato articolo 10, lett. b) della legge 936/1986;

VISTO il verbale della seduta del 24 ottobre 2018 della Commissione istruttoria seconda, Politiche sociali, di approvazione dei documenti "Istruzione e formazione: proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", relatore Consigliere Cosmo COLONNA, e "Povertà, disuguaglianze e inclusione", relatori Consiglieri Giordana PALLONE e Alessandro GERIA;

VISTO il verbale della seduta del 31 ottobre 2018 della Commissione istruttoria terza Politiche UE e cooperazione internazionale, di approvazione del documento "I fondi strutturali europei: elementi di criticità del sistema-Paese Italia", relatori Consiglieri Giovanni Di Cesare e Tommaso Di Fazio, preceduta dalla specifica audizione degli operatori del settore tenuta in data 22 ottobre 2018;

VISTO il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 5 novembre 2018;

VISTO il verbale del Consiglio di Presidenza dell'8 novembre 2018;

VISTA la relazione del Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro prof. Tiziano TREU nella seduta dell'8 novembre 2018;

rende, ai sensi delle norme sopra citate, il seguente

PARERE

SUL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2019 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2019-2021

Premessa.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha espresso le proprie osservazioni e i propri orientamenti in un documento preliminare alla Nota di aggiornamento del DEF 2018, deliberato in prima lettura dal Consiglio di Presidenza in data 20 settembre 2018; in tale documento erano illustrate le priorità segnalate con urgenza dalle Parti sociali lungo sei direttrici di intervento: occupazione e sviluppo, investimenti, istruzione e formazione, competitività delle imprese, fiscalità, Pubblica Amministrazione.

Preso atto delle scelte compiute dal Governo con la predisposta Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018 deliberata dal Consiglio dei ministri del 27 settembre 2018, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha già formulato proprie osservazioni in data 10 ottobre 2018.

Il CNEL condivide la visione di un Paese che investe, cresce e riduce - in un'ottica comune dei problemi strutturali - i divari e le ineguaglianze esistenti, ampliandosi in ogni segmento sociale per effetto della recente crisi

e in misura significativa tra le fasce già in partenza relativamente più deboli e svantaggiate.

Il CNEL promuove il rilancio e lo sviluppo sostenibile, sul sentiero di riduzione del debito pubblico, e in questo contesto formula le seguenti osservazioni.

A - Equilibrio deficit/PIL.

Già nel parere sulla Nota di aggiornamento al DEF, approvata dall'Assemblea in data 10 ottobre 2018, il Consiglio ha richiamato l'attenzione circa la sostenibilità complessiva della manovra, in particolare per ciò che riguarda il rapporto deficit/PIL. La decisione del Governo di proporre un profilo decrescente del disavanzo per il triennio 2019-2021 dopo il picco di *extra-deficit* previsto nel 2019, è coerente con la considerazione che solo in via temporanea può essere ammesso il finanziamento con disavanzo del rilancio della domanda aggregata, e solo se questo scostamento viene impiegato per accrescere la dotazione di capitale al fine di aumentare la crescita potenziale del Paese.

L'Italia è l'unica tra le grandi economie dell'UE che si colloca ancora oggi molto al di sotto dei livelli di reddito della fase pre-crisi, sia in termini di prodotto sia soprattutto in termini di investimenti, pubblici e privati. In generale, le politiche di austerità attuate soprattutto dopo il 2012, pur se indispensabili per contenere la crisi finanziaria allora in atto, con le loro tendenze pro cicliche e recessive hanno contribuito ad una minore crescita del PIL e, quindi, a un maggior peso del debito pubblico. Appare comunque rischioso attuare una inversione di rotta rispetto agli impegni assunti in sede internazionale ed europea, posto che le risorse non paiono impegnate integralmente per potenziare una ripresa duratura della crescita. In tale contesto, infatti, la scelta di accrescere il disavanzo al 2,4% risulta in linea di principio sostenibile solo se transitoria e mirata in via assolutamente prevalente a destinare risorse aggiuntive agli investimenti, in linea con la raccomandazione dell'OCSE del novembre 2016 (*Escaping the Low-Growth Trap?*). A differenza di ciò, non pare invece ammissibile rinunciare a una costante e duratura riduzione del debito pubblico. Impregiudicata la congruenza con le disposizioni del Trattato citato, e dalle disposizioni dell'articolo 81 della Costituzione, appare di estremo rilievo assicurare il mantenimento dei livelli di fiducia sui titoli del nostro debito pubblico, al fine di garantire la stabilità del sistema finanziario e preservare l'impiego di essi quali corrispettivi per l'attivo del sistema bancario.

Il parere della Commissione del 23 ottobre 2018 rappresenta la prima attuazione della disposizione presente all'art. 7, paragrafo 2, del regolamento 473/2013 sugli obblighi previsti dal semestre europeo per tutti i membri dell'Unione. La Commissione ritiene che il documento programmatico di bilancio trasmesso dal Governo a Commissione ed Eurogruppo rappresenti un caso eccezionale nel quale si sia verificata "una inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel patto di stabilità e di crescita", e richiede dunque "la presentazione di un documento programmatico di bilancio riveduto". La Commissione segnala al punto 8 che le previsioni macroeconomiche sottostanti il documento programmatico di bilancio non sono state validate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio e che quindi le previsioni di disavanzo sono esposte a ulteriori correzioni al rialzo.

Segnala al punto 11 come, a fronte di una richiesta del Consiglio dell'Unione di migliorare il saldo strutturale dello 0,6% del PIL, la previsione programmatica approvata rappresenti un peggioramento dello 0,8%, determinando uno scostamento dell'1,4% del PIL nel 2019. Al punto 15 la Commissione avverte che "l'elevato *stock* del debito pubblico priva l'Italia del margine di manovra fiscale necessario per stabilizzare la sua economia in caso di *shock* macroeconomici...".

Al paragrafo 16 preconizza una non conformità dell'Italia al parametro della riduzione del debito, e rammenta l'obbligo per il Paese di enumerare e spiegare i fattori significativi che possono aver determinato questo mancato adempimento. Al paragrafo 17 la Commissione afferma, in linea con le precedenti raccomandazioni del Consiglio, che "per promuovere la crescita potenziale e affrontare la persistente stagnazione della produttività occorre una strategia organica di riforma".

Preso atto della gravità insita nella procedura che la raccomandazione del 23 ottobre della Commissione sembra ipotizzare, il Consiglio esprime l'auspicio che il confronto con l'Europa sia costruttivamente orientato, superando atteggiamenti ideologici da entrambe le parti e di applicazione letterale delle regole. Anche pensando alle possibili reazioni delle parti, l'Italia ha interesse a perseguire con l'UE un compromesso virtuoso per entrambe le parti. Occorre evitare in tutti i modi l'avvio di una procedura di infrazione, che rappresenterebbe un indebolimento del Paese in questa delicata fase in cui la precaria ripresa degli ultimi tre anni sembra affievolirsi ulteriormente. Il Consiglio esprime tuttavia la convinzione che la Commissione europea possa nuovamente tener conto della eccezionalità delle condizioni di un territorio come quello italiano del tutto peculiare all'interno dell'Unione, come anche i recenti eventi catastrofici di origine

climatica hanno reso evidente. L'opera di manutenzione del territorio e di rinnovamento della dotazione infrastrutturale esistente sono di tale momento da giustificare lo scorporo dai parametri del patto di stabilità e di crescita.

Il Consiglio, non ritenendo adeguata alle condizioni macroeconomiche e sociali del Paese un'impostazione basata sull'incremento della spesa corrente, sottolinea la assoluta necessità di destinare le risorse agli investimenti materiali e sociali, al rafforzamento delle grandi reti infrastrutturali pubbliche del Paese: sanità, istruzione e formazione, innovazione e ricerca, viabilità e messa in sicurezza del territorio. Gli investimenti pubblici sono la leva maestra per produrre sviluppo e occupazione, generare uguaglianza ed inclusione, innescare un processo moltiplicativo attraendo gli investimenti degli operatori privati. Ciò è possibile se si prospetta un nuovo sistema di governance pubblica, a sostegno delle politiche industriali e dell'innovazione del sistema Paese.

B - Crescita e investimenti, politiche per la produttività.

Il Consiglio ritiene necessario il rafforzamento di azioni e misure a sostegno della crescita, posto che a riguardo le misure indicate nella manovra di bilancio non paiono sufficienti a garantire la sostenibilità dell'aumento del disavanzo previsto. A condizioni date, le stime di crescita per il triennio appaiono ottimistiche rispetto ai parametri presi in considerazione, tenendo conto in particolare delle recenti tendenze protezionistiche a livello di commercio globale e degli aumenti del prezzo delle materie prime.

Il Consiglio - data la limitatezza delle risorse - ritiene necessario che gli investimenti siano rigorosamente orientati e selezionati, e al riguardo segnala alcune direzioni prioritarie: gli investimenti in infrastrutture, grandi e piccole, e nella loro manutenzione, gli investimenti nella messa in sicurezza del territorio, e quelli nelle attività di servizio alle persone e alle famiglie, che rispondono a una domanda elevata e non adeguatamente soddisfatta. L'articolo 64 è un passo nella giusta direzione, ma l'opera di manutenzione della rete di infrastrutture del trasporto e del territorio assume una dimensione di emergenza tale da dover essere posta in modo autonomo all'attenzione degli organi dell'Unione europea. Va considerato infatti che riferendosi ai soli investimenti pubblici, dal 2008 ad oggi, per le politiche di *austerità* attuate e per scelte di tagli di spesa non appropriate, sono venute a mancare risorse per oltre 300 miliardi e che tale vuoto di

investimento emerge in tutta evidenza in termini di obsolescenza del capitale fisso.

Occorre anche tener conto, di fronte a fenomeni naturali e climatici ormai ricorrenti, che i costi da affrontare in termini di emergenza di fronte a catastrofi climatiche e naturali stanno aumentando in modo significativo, tanto da far considerare del tutto esiziale il crollo della spesa in conto capitale. È pur vero che l'Italia ha ottenuto - tra il 2014 e il 2016 - dall'Unione europea deroghe e flessibilità condizionate all'inversione della curva degli investimenti pubblici e che a consuntivo tale inversione di rotta non si è verificata. Esiste dunque un problema di credibilità che deve essere seriamente affrontato. Talune misure del disegno di legge di bilancio sono un passo in questa direzione, e in particolare gli articoli 17 e 18. In questo quadro, si valutano positivamente la scelta di avviare azioni utili ad espandere, accelerare e rendere più efficiente la spesa per investimenti pubblici, e la proposta attivazione di una *task force* specificamente dedicata a contrastare il declino, particolarmente grave nel Mezzogiorno, degli investimenti, peraltro necessari anche per riorganizzare e valorizzare la risorsa turismo. In termini di risorse, tuttavia, i pur positivi aumenti di stanziamenti per Regioni (art. 61 e 63) e Amministrazioni centrali per investimenti non appaiono tali da rappresentare quella inversione di rotta che potrebbe rendere economicamente giustificabile l'aumento del disavanzo.

Per questi motivi, si auspica un sostanziale aumento delle risorse destinate agli investimenti e il ri-orientamento delle risorse pubbliche a questi destinate verso le spese in conto capitale.

Il Consiglio raccomanda altresì - in aggiunta alle disposizioni presenti agli articoli 65 e 75 - che sia presa in considerazione una consistente semplificazione delle procedure di affidamento degli appalti pubblici, con una revisione dell'attuale codice degli appalti, in particolare per gli appalti sotto soglia di gara europea (i cosiddetti "piccoli appalti"), almeno limitatamente ai Comuni al di sotto del 5000 abitanti, nelle aree montane in via di spopolamento, e specificamente per quegli Enti territoriali interessati da processi di ricostruzione post-sismica o da eventi catastrofici di origine climatica.

Tra le direttrici strategiche su cui intervenire si considerano indefettibili gli investimenti destinati alle infrastrutture del Paese - specie nell'edilizia - e all'innovazione tecnologica, digitale e sociale, soprattutto a supporto della competitività e dell'*export* del sistema delle imprese, attraverso un ripensamento della *governance*, in particolare per le imprese a base familiare. Servono progetti organici di politica industriale rivolti a una

crescita sostenibile e ricca di potenzialità per l'occupazione. A tale riguardo il Consiglio ricorda che il Governo italiano non ha ancora dato seguito alla raccomandazione europea di istituire in ogni Paese il *National Competitiveness Board*, del quale il CNEL si è candidato ad essere sede istituzionale.

Il Consiglio non condivide il depotenziamento delle misure a supporto dell'innovazione nell'impresa (incentivi industria 4.0, risorse per ricerca e sviluppo, Centri di Competenza e Digital Hubs e altro).

Al medesimo fine di sostenere la crescita e la competitività del sistema paese, il Consiglio considera indispensabile assicurare un forte impulso all'attuazione della riforma e al potenziamento della Pubblica Amministrazione (e, qui, in particolare a quanto previsto dalla legge 7 agosto 2015, n. 124), e prevedere ulteriori azioni di semplificazione amministrativa e di riduzione dei tempi della giustizia.

L'implementazione di interventi di semplificazione e la velocizzazione dei tempi decisionali delle Amministrazioni pubbliche risultano fattori non più rinviabili. Tra le misure atte ad aumentare l'efficienza nella P. A., il CNEL individua l'investimento nella formazione del personale - in particolare della dirigenza, di cui vanno preservate l'autonomia e l'autorevolezza -, e rileva l'insufficienza delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali del comparto.

La fase di assunzioni straordinarie previste dagli articoli dal 28 al 33 rappresentano una positiva occasione di inserimento di giovani nella Pubblica Amministrazione; pur tuttavia il Consiglio raccomanda che le procedure di urgenza scelte non facciano venir meno l'impegno, già normativamente in funzione, di meccanismi regolari, a scadenze prefissate, di concorsi, come richiesto dal dettato costituzionale.

C - Fisco.

Le politiche fiscali costituiscono uno strumento di redistribuzione e possono essere un veicolo di sviluppo. Il CNEL avrebbe auspicato un intervento più generale sul sistema fiscale volto a ricostituire un complessivo patto economico sociale, mirato in particolare alla riduzione del cuneo fiscale, al deciso contrasto dell'economia sommersa e dell'evasione ed elusione fiscale.

Nel valutare positivamente la volontà di tendere ad una semplificazione del sistema di tassazione diretta e indiretta, il CNEL ritiene positiva una progressiva riduzione della pressione fiscale su famiglie, imprese e lavoro,

in particolare imprese piccole, medie e artigiane. La proposta di allargare la platea dell'attuale regime forfettario (15%) per le partite IVA, andava, tuttavia, coordinata con altri strumenti, in particolare con la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro dipendente, anche al fine di evitare sperequazioni e fenomeni distorsivi ed elusivi. Il Consiglio raccomanda a Governo e Parlamento di riconsiderare un intervento più incisivo per la riduzione del cuneo fiscale.

Solo all'interno di un generale rinnovamento del sistema fiscale, il CNEL considera coerente e sostenibile il maggior ricorso a meccanismi di ravvedimento operoso e di soluzioni concordate delle controversie fiscali (antecedenti all'applicazione delle sanzioni o all'avvio delle procedure conflittuali), ribadendo contrarietà per interventi unicamente rivolti al condono e a sanatorie, tanto più se comprendono anche fattispecie illecite.

Il CNEL valuta positivamente la sterilizzazione degli aumenti delle aliquote dell'IVA precedentemente introdotti e ricompresi nei quadri macroeconomici, e le associazioni rappresentate, in particolare quelle del commercio, ne auspicano il completo riassorbimento nei prossimi anni.

D - Lavoro, *welfare* e contrasto alla povertà.

Nel riaffermare l'importanza degli investimenti come principale volano per una strutturale ed effettiva crescita occupazionale, il CNEL considera non sufficienti le azioni volte a sostenere l'occupazione, in particolar modo dei giovani e delle donne, e le misure di sostegno per le imprese, in particolare nel Mezzogiorno. Ribadisce che la via maestra per abbattere le disuguaglianze e contrastare la povertà è il lavoro. La manovra deve per questo concretizzarsi in nuove politiche che mettano al centro degli obiettivi la quantità e la qualità dell'occupazione, l'accesso e la partecipazione al mercato del lavoro delle fasce demografiche più giovani, delle donne e dei cittadini delle aree del Mezzogiorno.

Al medesimo fine di favorire, nel medio periodo, una buona occupazione, considera non sufficienti le azioni e gli investimenti su istruzione e formazione. In particolare si ritiene indispensabile: prorogare ed estendere il credito di imposta per la formazione di lavoratori coinvolti in piani di innovazione (Industria 4.0); migliorare la politica dei percorsi di alternanza scuola-lavoro; rafforzare in particolare i percorsi di formazione tecnica; potenziare i fondi comunitari e nazionali per la formazione continua. Il Consiglio pone all'attenzione del Parlamento e del Governo la considerazione di tentare uno sforzo aggiuntivo in materia di formazione continua. Per esempio, potrebbe essere utile l'istituzione di un obbligo di

formazione continua annuale per la dirigenza pubblica, centrale e locale, da attuarsi da parte della Scuola Nazionale di Amministrazione con piattaforma digitale. L'investimento in capitale umano rappresenta un elemento centrale nel miglioramento della competitività del sistema. Gli sforzi in questa direzione non appaiono commisurati con la gravità della sfida da affrontare per riportare l'economia italiana sul sentiero di una crescita sostenuta. Le nuove tecnologie digitali stanno trasformando in profondità non solo le forme del lavoro, ma gli *skills* necessari alle persone che lavorano. Le ricerche, anche del Consiglio, mostrano che tali tecnologie penalizzano i lavori di routine e valorizzano i lavori ad alta intensità di conoscenza e capacità relazionali. La formazione è pertanto lo strumento fondamentale per evitare tendenze alla polarizzazione del mercato del lavoro e per migliorare le chances occupazionali di tutti i lavoratori. Questo richiede non solo più investimenti nella scuola e negli insegnanti, per recuperare i ritardi accumulati, ma un vero ri-orientamento delle priorità di intervento e della organizzazione del sistema formativo. Attenzione specifica va prestata ai giovani a rischio, che hanno abbandonato precocemente la scuola, e a quelli con competenze deboli, che hanno crescente difficoltà di inserimento nel mercato. Sono questi due gruppi particolarmente critici nel Paese, soprattutto nelle aree del Sud.

Il Consiglio valuta positivamente, nell'attuale contesto nazionale e internazionale, l'attenzione al contrasto della povertà e delle disuguaglianze e l'impegno mostrato dal Governo con la previsione di azioni volte a ridurle. In tal senso, nel parere espresso a maggio 2018 sui documenti di programmazione economico-finanziaria, il CNEL aveva positivamente accolto l'introduzione nel sistema di assistenza del Reddito di Inclusione (ReI), considerando che il nostro Paese, fino ad allora, era tra gli ultimi in Europa a dotarsi di uno strumento di carattere universalistico e pur segnalando la sua natura non ancora strutturale nonché la necessità di un suo congruo potenziamento.

Le disposizioni previste all'articolo 21 per l'introduzione di un reddito di cittadinanza sotto il profilo dimensionale non possono che apparire una positiva evoluzione negli strumenti di contrasto alla povertà, ma si ritiene non convincente la contestuale riduzione di altre risorse già destinate ad altri strumenti di *welfare*. In relazione al reddito di cittadinanza il CNEL, rilevando che allo stato risulta unicamente stanziato un fondo destinato al finanziamento della misura, raccomanda, anche in questa sede, che l'implementazione della misura stessa avvenga secondo criteri adeguati in termini di condizionalità, reinserimento lavorativo e sociale, prova dei mezzi, congruità dell'offerta di lavoro, individuazione - senza

discriminazioni illegittime - della platea dei beneficiari, coinvolgendo pienamente le parti sociali sul territorio e gli Enti locali, che sono decisivi per una efficace applicazione delle misure di sostegno al reddito. Sarà importante valutare l'implementazione effettiva, con la raccomandazione di evitare soluzioni che scoraggino la ricerca attiva di occupazione e la partecipazione a programmi di formazione.

Il Consiglio raccomanda inoltre che sia rafforzato il sistema degli ammortizzatori sociali introducendo le necessarie modifiche normative il sistema dei servizi sociali e dell'impiego, a integrazione dei trasferimenti monetari. Si fa riserva di valutare nel dettaglio le misure per l'implementazione del nuovo strumento, una volta presentate. Le misure di contrasto alla povertà non possono ridursi alla erogazione di sussidi monetari, pur necessari, e vanno anche distinti dalle politiche attive per il lavoro, perché la povertà non dipende solo dalla mancanza di lavoro o dal lavoro povero, ma riflette molte condizioni individuali e familiari delle persone. Per questo è necessario un ventaglio di misure e di politiche, di sostegno economico, di prevenzione e di assistenza.

Si considera positivo, anzi indispensabile, il sostegno alle politiche attive del lavoro e, nello specifico, il rafforzamento dei centri per l'impiego quale condizione necessaria per il successo del nuovo strumento, ma anche in generale per dare servizi e sostegno a chi cerca lavoro. Tale operazione impone un periodo di riorganizzazione e potenziamento che implica: i) tempi fisiologici di attuazione; ii) un sistema virtuoso di cooperazione inter-istituzionale tra diversi livelli di governo; iii) una intensa interazione tra pubblico e privato. Ciò anche con il fine superare le difficoltà, lamentate dalle imprese, di reperimento sul mercato delle figure professionali di cui hanno bisogno e facilitare, quindi, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Al riguardo, il CNEL auspica la realizzazione di investimenti in formazione e tecnologie (anche con la partecipazione delle imprese e degli enti bilaterali), così da sostenere lo sviluppo di competenze tali da soddisfare il fabbisogno delle imprese e, qui, soprattutto nel settore manifatturiero. Il Consiglio ha già prodotto un contributo di idee trasmesso alla Commissione lavoro del Senato per l'uso della tecnologia *blockchain* in materia di centri per l'impiego per favorire la trasmissione dei dati nel sistema da parte di tutti i portatori di interesse.

Sul fronte delle pensioni, premesso che anche in questo caso risulta unicamente stanziato un fondo per il finanziamento della misura solo, allo stato, sommariamente descritta, osserva come i principi sottesi alla scelta di accrescere la flessibilità in uscita verso il pensionamento siano razionali, in linea teorica, e sostanzialmente condivisibili. Il Consiglio raccomanda

che nella applicazione di questa flessibilità si tenga conto delle condizioni delle persone e dei loro percorsi di lavoro (lavori pesanti, lavoratori precoci). Va tuttavia ricordato il contesto di acutissima crisi finanziaria nel quale maturò la riforma del 2012 con il conseguente aumento secco dell'età pensionabile, e come quel provvedimento rappresentò un elemento di stabilizzazione dell'economia italiana, pur con tutte le controindicazioni e i difetti di funzionamento che hanno gravato sui lavoratori. Tale stabilizzazione viene tuttora valutata a livello internazionale in termini di debito previdenziale implicito nelle norme vigenti. Il debito previdenziale italiano ha fino ad oggi costituito un punto di forza del sistema nel confronto con i maggiori paesi europei. Esso va preservato.

Nel complesso il Consiglio auspica che si ridefinisca una visione di medio e lungo periodo a carattere sistemico per uno sviluppo durevole e sostenibile del Paese.

Nei termini sopra esposti è espresso il parere del CNEL.

f.to IL PRESIDENTE
Prof. Tiziano TREU



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

COMMISSIONE ISTRUTTORIA III

POLITICHE UE E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

I FONDI STRUTTURALI EUROPEI: ELEMENTI DI CRITICITÀ DEL SISTEMA-PAESE ITALIA

Introduzione

Come noto, la **politica di coesione** è lo strumento settoriale con il quale l'Unione europea persegue l'obiettivo di rafforzare la tenuta economica, sociale e territoriale dell'area e concorre a realizzare la Strategia Europa 2020 impostata su un modello di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coerentemente, il **Quadro finanziario pluriennale europeo**, attraverso il quale la Commissione europea programma interventi di co-finanziamento con gli Stati membri, persegue la finalità di conciliare gli obiettivi di competitività, inclusione e contenimento della spesa.

Si tratta di una politica regionale che rappresenta, per impegno finanziario ed estensione geografica e temporale, uno dei più importanti programmi territoriali di redistribuzione di risorse al mondo. Dagli inizi degli anni '90 la politica di coesione è diventata una delle politiche cardine dell'Unione, è cresciuta in termini di risorse finanziarie spostate e nell'estensione della copertura regionale, e ciò ha comportato la crescita dell'eterogeneità delle condizioni locali affrontate e, di conseguenza, delle intensità degli interventi realizzati localmente. Mentre la *governance* della politica di coesione si andava via via più articolando nelle varie fasi di elaborazione, implementazione e valutazione, i diversi approcci nazionali alle politiche pubbliche – derivanti dalle diverse condizioni macroeconomiche dei Paesi – si sono andati incrociando con il dibattito in corso sul futuro della politica di coesione dopo il 2020 e, più ampiamente, con un generale processo di ri-considerazione del “valore aggiunto” delle politiche dell'Unione europea.

Osservazioni

Per il periodo di programmazione finanziaria 2014-2020 l'Unione europea ha destinato alla politica di coesione un terzo delle risorse previste nel proprio bilancio dell'UE, per un investimento di 454 miliardi di euro, ai quali vanno aggiunti i contributi nazionali e gli altri investimenti privati, per un impatto stimabile in circa 638 mld.

Per l'Italia sono stati stanziati 42,77 mld. che, con un contributo nazionale di 30,96 mld., assicurano complessivamente una dotazione pari a 73,73 mld. da investire, attraverso 75 programmi nazionali e regionali, in occupazione e crescita, potenziamento di ricerca e innovazione, tutela dell'ambiente e aumento della partecipazione al mercato del lavoro.

Oltre ai Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), che comprendono i cinque fondi - Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) - l'Italia è tra i 20 paesi dell'UE che beneficia dell'iniziativa per l'occupazione giovanile (IOG), per uno stanziamento di 567 milioni di euro¹.

Per consistenza dei fondi stanziati nella programmazione europea, l'Italia è in seconda posizione (dopo la Polonia), ma i *target* di spesa certificati dalla Commissione europea nella prima relazione sull'utilizzo dei fondi strutturali aggiornata ad ottobre 2017, collocano il nostro paese in sest'ultima posizione tra i 28 Stati membri, con un impegno di 27,103 miliardi di euro, pari al 37% del totale a fronte di una media europea del 44%, di cui spesi 2,45 mld., pari al 3% a fronte alla media Ue del 13% di fondi spesi sul totale disponibile².

Al 31 luglio 2018, i dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale rilevano una spesa complessiva certificata alla Commissione europea di poco inferiore a 4,5 miliardi di euro - con un livello di tiraggio (rimborso) delle risorse UE pari a 2,8 miliardi di euro - che, pur registrando un'accelerazione nella capacità di spesa, realizza una quota pari al 53% delle risorse europee da richiedere entro fine anno per non incorrere nel disimpegno automatico.

La proposta di regolamento della Commissione europea sull'uso e la distribuzione dei fondi di coesione nel quadro del bilancio comunitario relativo al 2021-2027 (proposta di Regolamento COM(2018)375 del 29 maggio 2018) vede l'Italia aumentare del 6% la quota di attribuzione, per effetto dei nuovi parametri di assegnazione proposti, che al fattore PIL pro capite aggiungono la disoccupazione giovanile, i livelli d'istruzione, il cambiamento climatico,

¹Cfr. banca dati sui fondi SIE accessibile su <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.

²COM (2017)755 *final* del 13 dicembre 2017: Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-755-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.

l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati, prevedendo altresì risorse riservate alle aree urbane di maggiore densità di popolazione.

La programmazione 2021-2027 vedrà l'Unione impegnata negli obiettivi dell'innovazione e della trasformazione economica, della lotta all'inquinamento e a favore della transizione ecologica, delle connessioni infrastrutturali, dell'istruzione e dell'educazione, dello sviluppo urbano, con uno stanziamento di 1.135 mld. di euro, pari al 1.11% del PIL dei 27 Stati membri UE (ad esclusione della Gran Bretagna) nei sette anni, con cambiamenti nella struttura e nelle priorità politiche, rispettivamente, con l'aggiunta di due linee di bilancio (aumentate da 5 a 7) e con una riduzione delle risorse per la coesione, spostate sulla politica migratoria e delle frontiere, dei giovani e della ricerca.

Con l'impegno finanziario fin qui richiamato e l'estensione geografica e temporale che la caratterizzano, la politica di coesione si conferma tra le principali politiche di redistribuzione di risorse al mondo. Basti richiamare alcuni dati della citata relazione della Commissione europea, che già a fine 2016 registravano, a livello europeo, circa 2 milioni di progetti selezionati, poco meno di 800 mila imprese beneficiarie, 7.8 milioni di persone sostenute nella ricerca/realizzazione di una occupazione e in percorsi di formazione e il 20% del totale della superficie coltivabile europea interessato da politiche a favore del clima, dell'ambiente e della biodiversità.

Per l'Italia, gli interventi della politica di coesione europea rappresentano il 12% degli investimenti nazionali e i 2/3 degli investimenti nel meridione italiano, per il beneficio di oltre 50.000 imprese, oltreché garanzia di programmazione pluriennale con il coinvolgimento del partenariato. Non vi è dubbio, quindi, che la politica di coesione europea vada difesa e i risultati conseguiti resi noti, per una maggiore comprensione della positiva incidenza sul sistema-paese e sul benessere dei cittadini in termini di sviluppo economico e di coesione sociale e territoriale.

È altrettanto indubbio che l'Italia non beneficia appieno delle opportunità offerte dall'Unione, presentando molteplici elementi di criticità. È evidente che sussiste una problema del sistema-paese nell'approccio ai fondi strutturali, da affrontare sia a livello europeo, con l'obiettivo della semplificazione della normativa europea e di una più efficace partecipazione alla definizione della programmazione finanziaria, affinché tenga conto degli elementi di criticità nazionali e preveda misure correttive; sia sul fronte interno, con interventi tesi ad assicurare competenze specifiche, incrementare i servizi alle imprese piccole medie e micro e, più in generale, a semplificare e armonizzare normative e procedure a livello centrale e locale.

In questa "partita" di importanza strategica per il nostro paese anche le Parti sociali e gli organismi della società civile rappresentati al CNEL sono chiamate in causa dal Regolamento (CE) 1303/2013, che sancisce i principi della nuova gestione dei fondi europei, introducendo a guida della programmazione

finanziaria il “principio di partenariato”, secondo cui ogni Stato membro organizza per ciascun programma un partenariato con le parti sociali e gli organismi della società civile (art. 5).

A tal fine, il CNEL esprime di seguito alcune puntuali proposte:

- **a livello europeo**, sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni sulla programmazione finanziaria europea 2021-2027 (COM (2018)375 del 29 maggio 2018), integrando le segnalazioni di criticità operate da Regioni e Amministrazioni centrali;

- **a livello nazionale**, segnalando l’opportunità di alcuni interventi normativi e proponendosi, nell’ambito delle proprie finalità istituzionali, di svolgere una funzione proattiva per facilitare l’utilizzo dei fondi europei e il perseguimento degli obiettivi per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Proposte

1. 1. Posto il principio di partenariato a cardine della programmazione finanziaria europea 2021-2027, per la migliore definizione della proposta di Reg. 375/2018, il CNEL esprime la necessità di **“strutturare” il principio di partenariato** attraverso:

- **la “condizionalità” dell’adozione del “Codice di condotta sul partenariato”**. Il progetto “Officina Coesione”, promosso dall’Agenzia per la Coesione Territoriale all’interno dell’Accordo di partenariato 2014-2020, è un buon punto di partenza per la piena attuazione del Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell’ambito dei fondi strutturali e d’investimento europei. Ma per l’effettivo coinvolgimento del partenariato, si rende necessario che l’adozione del Codice costituisca “condizione abilitante” per l’accesso ai fondi europei;
- **l’istituzione di un archivio centrale dei rappresentanti del partenariato** coinvolti a diverso titolo nelle attività della programmazione finanziaria europea;
- la verifica del rispetto dei **criteri di trasparenza e rappresentatività** e del livello di effettiva **partecipazione del partenariato** (verificando, ad esempio, il numero dei rappresentanti, le funzioni effettivamente esercitate rispetto a quelle prescritte; la frequenza delle riunioni; la modalità di costituzione dei gruppi di lavoro; la coerenza delle attività rispetto alle linee guida europee).

2. In ordine alla **programmazione delle risorse**, il CNEL apprezza le misure riferite alla concentrazione degli obiettivi, alla semplificazione delle

procedure, alla flessibilità degli impieghi delle risorse, alla proporzionalità degli oneri amministrativi proposte dalla Commissione europea, ma insiste sull'individuazione di ulteriori modalità di riduzione del carico amministrativo sulle autorità che gestiscono i fondi e sui beneficiari dei contributi comunitari e sull'adozione di criteri che, coerentemente con gli obiettivi della programmazione, liberino risorse a sostegno delle politiche di coesione degli Stati membri della UE. In tal senso, anche condividendo le segnalazioni espresse nella Relazione del Governo inerente la proposta di Reg. 375/2018, **il CNEL propone:**

- la semplificazione della terminologia della rendicontazione europea e della disciplina dei bilanci pubblici e, in particolare, la nettizzazione della quota di finanziamento europeo rispetto alla quota di cofinanziamento nazionale, così da escludere la contabilizzazione del cofinanziamento nazionale dal calcolo riferito al *deficit* ai fini del rispetto dei parametri previsti dal Patto di stabilità e crescita;
- la concentrazione degli obiettivi della programmazione e del numero dei progetti;
- la previsione di specifici criteri di ripartizione per le PMI e le micro-imprese e l'adozione del principio di proporzionalità delle procedure amministrative di monitoraggio e controllo rispetto alla dimensione dei progetti e dei beneficiari;
- l'adozione di un programma di intervento a sostegno dell'occupazione dedicato alle giovani generazioni, con particolare riguardo all'occupazione del Sud d'Italia e all'occupazione femminile.
- il collegamento della politica di coesione con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (Agenda 2030), valorizzando la politica di coesione e promuovendo il modello sociale europeo a livello internazionale;
- la certificazione "qualitativa" oltreché "quantitativa" dei *target* di spesa, prendendo a riferimento, ad esempio, indicatori Eurostat ovvero indicatori sul modello italiano BES - benessere equo e sostenibile.

Il CNEL esprime invece preoccupazione in ordine a una serie di misure le quali, rispondendo prioritariamente ad esigenze di controllo della spesa, di fatto indeboliscono gli obiettivi di coesione e mettono a rischio gli investimenti proprio in quei territori caratterizzati da maggiori difficoltà strutturali:

- la "**condizionalità macroeconomica**", che si sostanzia in "condizioni abilitanti" riferiti a parametri macroeconomici piuttosto che agli obiettivi di coesione, e il potere in capo alla Commissione europea di proporre al Consiglio la sospensione o la riduzione dei pagamenti in caso di mancato

rispetto di detti parametri, così inficiando la certezza dei pagamenti a fronte di programmi e progetti approvati;

- **il criterio del collegamento con le raccomandazioni-paese**, adottate nel contesto del Semestre europeo non necessariamente in base agli obiettivi di coesione, pena la sospensione o la riduzione dei pagamenti;
- **il ridimensionamento delle risorse per la coesione** economica, sociale e territoriale, con un taglio di circa il 10% degli importi (il *budget* per il FESR e il FSE *Plus* passa da 374 mld. della programmazione in corso a 331 mld. del settennio di programmazione 2021-2027), ancorché trasferite a sostegno della politica per l'innovazione e la digitalizzazione e della politica migratoria, che vede l'Italia in una posizione particolarmente sensibile;
- **la riduzione del cofinanziamento, la riduzione del livello di prefinanziamento (anticipo), la riduzione del periodo di verifica dell'assorbimento e conseguente eventuale disimpegno**, che comporteranno limitazioni per gli Stati con minore liquidità e con maggiori difficoltà di accedere ai fondi europei;
- **la separazione dello sviluppo rurale dalla politica di coesione** con esclusione dalla programmazione del FEASR - Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

3. A livello nazionale, il CNEL segnala l'urgente necessità di interventi di semplificazione e armonizzazione per il più efficace impiego dei fondi europei:

- l'attuazione del principio di addizionalità delle risorse UE, recuperando la quota di investimenti nazionali in aggiunta alle risorse dei fondi strutturali europei;
- la semplificazione e armonizzazione dei programmi e delle linee guida di accesso ai fondi europei;
- lo sblocco del *turn over* e la riforma delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali, con maggiori investimenti finalizzati al potenziamento delle competenze del personale chiamato a operare sugli strumenti finanziari europei, e la revisione e armonizzazione delle normative dei bilanci pubblici locali, in particolare comunali, che pongono problemi di recupero dei disavanzi amministrativi;
- la riforma della disciplina degli appalti pubblici, la cui complessità e farraginosità implica enormi contenziosi con conseguenti ritardi di esecuzione dei progetti cofinanziati con i fondi europei;
- la promozione della condivisione delle *best practice* attraverso l'incentivazione di forme di collaborazione interregionale per la replica delle buone pratiche di utilizzo dei fondi europei;

- la promozione di reti di condivisione di *know how* e supporto tecnico, con il coinvolgimento dei professionisti, anche prevedendo fondi *ad hoc* per il finanziamento di corsi formativi e servizi rivolti agli operatori nella stesura dei progetti ed espletamento delle procedure.

4. Le Parti sociali e gli organismi della società civile rappresentati al CNEL si propongono di farsi parti attive per facilitare l'utilizzo dei fondi europei, finalizzando alcune attività e funzioni del CNEL a detto obiettivo, ad esempio attraverso:

- la misurazione della "qualità dei servizi all'impiego dei fondi strutturali" della Pubblica Amministrazione e della "qualità della *governance* multilivello", nell'ambito della stesura - ai sensi dell'art. 9 della legge n. 15/2009 - della "Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini";
- la promozione, anche in collaborazione con l'Agenzia per la Coesione Territoriale, di eventi informativi e formativi rivolti al personale delle Pubbliche Amministrazioni coinvolto nelle attività connesse all'utilizzo dei fondi europei, convogliando competenze ed esperienze, ad esempio attivando partenariati con le università del territorio e gli organismi della società civile;
- la promozione della conoscenza del Codice europeo di partenariato e della Guida per i beneficiari, anche facendo ricorso allo strumento della consultazione/ informazione;
- la costituzione di un osservatorio e di un archivio dati - anche in risposta alle nuove disposizioni sulla trasmissione dei dati proposte dalla Commissione europea - con il duplice obiettivo: di fornire un quadro informativo sia di supporto agli operatori del settore sia di informazione generale, con evidenza dell'impatto della politica di coesione sul sistema-paese e sul benessere dei cittadini;
- la definizione dei criteri di rappresentanza e nella misurazione della rappresentatività delle Parti sociali chiamate dal principio di partenariato a svolgere un ruolo centrale nella programmazione finanziaria europea.

ALLEGATI

1. La politica di coesione 2014-2020: breve quadro illustrativo

Per il periodo 2014-2020 è destinato alla politica di coesione un terzo delle risorse previste nel bilancio dell'UE, per un investimento di 351,8 miliardi. A questi si aggiungono i contributi nazionali e gli altri investimenti privati, per un impatto stimabile in circa 450 miliardi. Le risorse messe a disposizione dall'Unione sono aggiuntive, non sostitutive, rispetto al finanziamento delle politiche da parte di ogni Stato membro, e ciò nel rispetto del **principio di addizionalità** delle risorse UE, in base al quale alle dotazioni finanziarie dei Fondi europei non devono corrispondere riduzioni degli investimenti strutturali nazionali nelle regioni interessate dall'intervento comunitario³.

Il potenziamento della politica di coesione si è sviluppato lungo l'asse portante della concentrazione delle risorse sugli obiettivi della Strategia Europa 2020, con una *governance* multilivello articolata sui binari seguenti:

un **Quadro Strategico Comune** per tutti i Fondi strutturali e di investimento-Fondi ESI (Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) che traduce in priorità di investimento gli obiettivi di Europa 2020;

un **Accordo di partenariato** che, basandosi sul Quadro Strategico Comune, stabilisce per ogni Stato le priorità di investimento, l'allocazione delle risorse nazionali e dell'UE tra settori e programmi prioritari, e il coordinamento tra i fondi a livello nazionale (per l'Italia è stato siglato ad ottobre 2014);

Programmi Operativi, strumenti snelli che traducono i documenti strategici in concrete priorità d'investimento, corredate da obiettivi chiari e misurabili;

concentrazione tematica dei programmi, ossia il raggruppamento delle risorse su una quantità limitata di obiettivi indicati dai regolamenti;

condizionalità *ex ante*, individuate nei regolamenti e da soddisfare dall'inizio della programmazione come pre-requisito per la pesa dei fondi, allo scopo di garantire la sussistenza delle condizioni quadro (programmatiche, regolatorie, di pianificazione e strumentazione operativa) necessarie per l'efficacia degli investimenti⁴;

quadro di riferimento dei risultati, ossia il monitoraggio, attraverso un sistema di *performance*, in termini di realizzazioni e tappe di avvicinamento agli obiettivi, con

³ Per l'Italia i fondi nazionali destinati alle politiche di coesione sono il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e risorse nazionali del Fondo di Rotazione per i Programmi complementari di Azione e Coesione (PAC), come indicato dalla delibera CIPE 10/2015.

⁴ Alle condizionalità *ex ante* si affianca la condizionalità macroeconomica, relativa al rispetto dei parametri previsti nell'ambito della *governance* economica europea.

verifica di metà percorso sull'effettivo rispetto degli impegni assunti e possibili sanzioni (sospensioni dei pagamenti, correzioni finanziarie, "riserva di performance");

orientamento ai risultati: sono stabiliti *ex ante* obiettivi e indicatori misurabili;

uso rafforzato degli strumenti finanziari, ossia il potenziamento del ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria che trasformino le semplici sovvenzioni in fondi di rotazione (con i rientri reimpiegati in nuovi finanziamenti) sostenibili sul lungo periodo;

rafforzamento della coesione territoriale attraverso programmi che danno particolare risalto al ruolo delle città, alle aree geografiche funzionali, a quelle con specifici problemi geografici o demografici, alle strategie macro-regionali. Sono previsti specifici strumenti dedicati allo sviluppo territoriale che possono essere sostenuti da più fondi in modo da raggiungere una migliore integrazione territoriale degli investimenti in favore dello sviluppo locale e urbano;

semplificazione delle procedure, con azioni volte a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari;

rafforzamento del **principio di partenariato:** per favorire un'armonica applicazione del principio a livello europeo e il costante coinvolgimento delle parti sociali nella stesura, nell'attuazione, nel controllo e nella valutazione degli accordi di partenariato e dei programmi, la Commissione adotterà un codice di condotta, che definisce gli obiettivi e i criteri per sostenere l'attuazione del partenariato e agevolare lo scambio di informazioni, esperienze, risultati e buone pratiche fra gli Stati.

Nella strutturazione della politica di coesione 2014-2020, i Fondi strutturali e di investimento intervengono su due direttrici fondamentali:

a) "Investimenti per la crescita e l'occupazione", con interventi su tutto il territorio UE di intensità graduata a seconda che si tratti di regioni meno sviluppate (PIL pro-capite medio inferiore al 75% della media UE), più sviluppate (PIL pro-capite medio superiore al 90% della media UE) o in transizione (PIL pro-capite medio compreso tra il 75 e il 90% della media);

b) "Cooperazione territoriale europea", riguardante specifiche aree dislocate lungo i confini interni ed esterni dell'UE o transnazionali, che interessano vaste porzioni del territorio europeo e in alcuni casi coincidono con il territorio delle Strategie macro-regionali europee.

Gli strumenti che finanziano gli interventi di **politica regionale e di coesione** sono singoli Fondi strutturali e di investimento europei, ognuno dei quali persegue un obiettivo:

il **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)** per consolidare la coesione economica e sociale regionale investendo nei settori che favoriscono la crescita, per migliorare la competitività, creare occupazione e correggere gli squilibri fra regioni;

il **Fondo Sociale Europeo (FSE)** è orientato alla crescita della competitività attraverso la creazione e l'utilizzo della conoscenza, nonché a consolidare i livelli di occupazione, la qualità del lavoro e la coesione sociale.

Non sono strumenti della politica regionale e di coesione ma lavorano in sinergia con gli strumenti finanziari attivati dai due Fondi precedenti:

il **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**, lo strumento di finanziamento della politica di sviluppo rurale attuato con il Programma di Sviluppo Rurale regionale (PSR);

il **Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)**, di sostegno ai pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile e alle comunità costiere nella diversificazione delle loro economie, di supporto ai progetti che creano nuova occupazione e migliorano la qualità della vita nelle regioni costiere europee;

il **Fondo di Coesione (FC)**, che interviene nei settori delle reti trans-europee di trasporto e della tutela dell'ambiente in 15 Stati membri.

Per il ciclo di programmazione in atto la politica di coesione ha fissato 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020:

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7. promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
8. promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
10. investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
11. rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Gli investimenti del **FESR** finanziano tutti gli 11 obiettivi, ma gli obiettivi da 1 a 4 costituiscono le principali priorità di investimento.

Le priorità del **FSE** coincidono con gli obiettivi 8, 9, 10 e 11, ma il fondo finanzia anche gli obiettivi da 1 a 4.

Il **FC** finanzia gli obiettivi 4, 5, 6, 7 e 11.

La strategia segue inoltre un approccio "territoriale" in due ambiti specifici:

- le "Aree Interne", caratterizzate da declino demografico, condizioni di disagio socio-economico, esistenza di una distanza significativa dai centri di offerta dei servizi pubblici essenziali (salute, trasporti, istruzione) e le "Città".

Per quanto riguarda i *target* di spesa certificata, un'importante innovazione introdotta nel ciclo attuale riguarda il termine fissato per la prima scadenza, spostata dal secondo al terzo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio del Programma operativo (dalla regola $n+2$ valida per la programmazione 2017/2013 a quella $n+3$).

2. La programmazione comunitaria 2014-2020. Attuazione finanziaria al 31 luglio 2018. Certificazioni di spesa (dati dell'Agenzia per la Coesione territoriale)

A conclusione dell'anno contabile 1.7.2017-30.6.2018, in conformità a quanto previsto dalla regolamentazione comunitaria, le Autorità responsabili dei 51 Programmi Operativi del ciclo 2014-2020 hanno presentato la certificazione delle spese sostenute entro il 30.6.2018 e la relativa domanda di rimborso alla Commissione.

Complessivamente la spesa sostenuta e certificata alla Commissione è stata di poco inferiore a 4,5 miliardi di euro, il connesso livello del tiraggio delle risorse (rimborsi UE) a valere sul bilancio comunitario si attesta a 2,8 miliardi di euro, il 53% delle risorse da richiedere entro la fine del corrente anno.

Verifica del *target* al 31 luglio 2018.

Il 31 luglio 2018 è la data di riferimento per verificare il raggiungimento degli obiettivi di utilizzo delle risorse comunitarie⁵ fissati nell'ambito del Comitato AP, a chiusura della procedura scritta di gennaio 2018. La verifica infra annuale ha due obiettivi:

- a) misurare il livello di assorbimento delle risorse comunitarie in corso d'anno;
- b) dare indicazioni sulle prospettive in relazione all'obiettivo di pieno utilizzo delle risorse in scadenza a fine anno.

Coerentemente con gli obiettivi e a livello di ogni Programma Operativo il *target* è raggiunto o con i rimborsi maturati a fronte della spesa complessiva certificata o con i rimborsi ottenibili rispetto al livello dei pagamenti registrati nel sistema di monitoraggio (BDU).

Il confronto dei dati dei rimborsi derivanti dalle certificazioni di spesa con i *target* al 31 luglio mostra che nel complesso i 12 *PON* ed i 39 *POR* hanno superato l'obiettivo di 203 milioni di euro. I dati che seguono illustrano i risultati del confronto.

I *PON* hanno certificato spese che hanno permesso di maturare rimborsi comunitari pari a 1,22 miliardi di euro, 129 milioni in più dell'obiettivo. I *POR* hanno certificato spese che hanno permesso di maturare rimborsi comunitari pari a 1,55 miliardi di euro, 75 milioni in più dell'obiettivo.

⁵ In esito al confronto intercorso tra le Autorità di Gestione responsabili dei Programmi Operativi e le Amministrazioni capofila, si è adottata la proposta di obiettivo di risorse comunitarie da richiedere (importo UE cumulato da richiedere alla Commissione Europea), fonte SFC2014-System for Fund Management in the EU, e relativa spesa sostenuta (fonte Banca Dati Unitaria-IGRUE, Sistema di monitoraggio 2014/2020) su cui misurare nel tempo la capacità dei Programmi di raggiungere l'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse.

L'analogo confronto fatto a partire dai dati dei rimborsi ottenibili derivanti dal livello dei pagamenti registrati con il sistema di monitoraggio mostra che *PON* e *POR* hanno superato l'obiettivo di 605 milioni di euro.

I *PON* presentano nel sistema di monitoraggio spese che permetterebbero di maturare rimborsi comunitari pari a 1,70 miliardi di euro, 608 milioni in più dell'obiettivo. I *POR* presentano nel sistema di monitoraggio spese che permetterebbero di maturare rimborsi comunitari pari a 1,69 miliardi di euro, 208 milioni in più dell'obiettivo.

La valutazione di dettaglio, a livello di singolo Programma Operativo, evidenzia che 32 Programmi su 51 hanno superato il *target* infra annuale, 19 Programmi non hanno raggiunto il *target*:

- a) 6 *PON* e 20 *POR* hanno raggiunto il *target* in base alla spesa certificata;
- b) 2 *PON* e 5 *POR* hanno raggiunto il *target* in base alla spesa monitorata, non avendo raggiunto il *target* in base alla spesa certificata;
- c) 4 *PON* e 14 *POR* non hanno raggiunto il *target*.

Il *PON* PMI e i *POR* Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte Toscana e Veneto, tutti cofinanziati dal FSE ed il *POR* Valle d'Aosta cofinanziato dal FESR hanno raggiunto e superato l'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse in scadenza al 31.12.2018.

Per i rimanenti 43 Programmi, che devono ancora richiedere complessivamente 2,7 miliardi di risorse comunitarie, corrispondenti ad una spesa stimata da sostenere pari a 4,1 miliardi di euro, rispetto a quelle in scadenza, la situazione si presenta decisamente differenziata.

La lettura combinata dei risultati della verifica dei *target* e delle prospettive di completo utilizzo delle risorse a disposizione entro il 31.12.2018 mostra livelli di rischio differenziati, che confermano la necessità di monitorare attentamente le criticità individuate, confermando l'importanza di tutte le attività messe in campo a sostegno dell'attuazione, le quali - se perseguite con rigore e costante impegno - consentiranno il raggiungimento del risultato.

Sempre in merito alle criticità occorre segnalare che il ritardo di certificazione di alcuni Programmi è conseguenza anche delle complessità organizzative degli stessi, per esempio la numerosità degli organismi intermedi, o operative, come la regola della chiusura dell'anno contabile introdotta in questo periodo di programmazione, che rende più vantaggioso certificare a valle della data del 31 luglio, se si prevede un innalzamento del tasso di cofinanziamento comunitario.

Dati finanziari al 31 luglio 2018.

La regolamentazione comunitaria⁶ prevede, per il tramite del sistema informativo comune SFC2014, la trasmissione ai servizi della Commissione dei dati relativi al costo

⁶ Regolamento (UE) 1303/2013, art. 112, comma 2: "Entro il 31 gennaio, il 31 luglio e il 31 ottobre, lo Stato membro trasmette per via elettronica alla Commissione ai fini della sorveglianza, relativamente a ciascun programma operativo e per ciascun asse prioritario:

- a) il costo totale e la spesa pubblica ammissibile delle operazioni e il numero di operazioni selezionate per il sostegno;
- b) la spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione.

delle operazioni selezionate⁷, la corrispondente quota pubblica ed il valore delle spese sostenute dai beneficiari delle operazioni.

Successivamente, la Commissione Europea procede alla pubblicazione delle tavole di raffronto dell'avanzamento della programmazione tra tutti gli Stati membri.

A fronte di 54,2 miliardi di euro della programmazione comunitaria 2014/2020, sono stati selezionati progetti per un valore complessivo pari a 31,5 miliardi, il 58,1% del totale. Su base semestrale (I semestre 2018) il valore dei progetti selezionati è salito in valore assoluto di oltre 5,5 miliardi di euro e di un ulteriore 10,2%.

I **PON** ed i **POR** mostrano un livello di avanzamento sostanzialmente omogeneo, mentre differenziazioni al loro interno si rilevano relativamente ai Fondi, con il FESR in vantaggio rispetto al FSE. Sulla base dei dati disponibili e del relativo livello di dettaglio è possibile leggere l'avanzamento anche con riferimento agli obiettivi tematici.

Gli Obiettivi tematici (OT) 5, 6, e 7, cofinanziati dal FESR, e l'OT 1, cofinanziato da FESR e FSE, hanno raggiunto livelli di avanzamento superiori al 70%, mentre gli OT 2, 3 e 4 sembrano avere una crescita più lenta, in particolare l'OT 3 e l'OT 2, incentrato quest'ultimo in larga parte sul GP Banda ultra larga.

Gli OT 8, 9, 10 e 11, finanziati in massima parte dal FSE, hanno raggiunto un livello di avanzamento compreso tra il 42 ed il 56 %, in linea con lo storico ritmo di avanzamento della programmazione FSE.

3. Sintesi del quadro finanziario e degli stati di avanzamento (Estratto dal monitoraggio delle politiche di coesione - ciclo di programmazione 2014/2020, MEF/RGS. Situazione al 30 giugno 2018)

In Italia, il totale delle risorse derivanti dai Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR e FEAMP) destinate alla realizzazione di interventi di sviluppo socio-economico ammonta complessivamente a 47 miliardi di euro a cui si aggiungono le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale pari a circa 30 miliardi di euro.

Al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi UE 2014-2020, come previsto dalla legge di stabilità 2014 e dall'Accordo di partenariato, concorrono anche interventi attivati a livello nazionale e complementari alla programmazione comunitaria per un

⁷ Il "Costo delle operazioni selezionate" è riferito al valore:

- i. dei progetti "a cavallo" iniziati nella programmazione 2007-2013 per la quota di costo che è portata a carico della programmazione 2014-2020;
- ii. dei bandi / avvisi pubblicati, in corso di aggiudicazione o aggiudicati;
- iii. delle altre procedure già decise che portano ad aggiudicazione di progetti;
- iv. dei progetti già individuati nel Programma Operativo o selezionati in via definitiva, singoli o raggruppati, anche se non ancora in attuazione, avendo cura di non conteggiare nuovamente il valore di progetti relativi a bandi /avvisi/procedure di cui ai precedenti punti (ii e iii) e quelli a cavallo di cui al punto i;
- v. dei progetti inclusi in piani di attuazione a realizzazione diretta, anche attraverso soggetti *in house*, da parte dell'Amministrazione beneficiaria.

ammontare complessivo di 7,4 miliardi finanziati con le risorse del Fondo di Rotazione di cui alla legge 183/1987.

Oltre ciò è rilevante ricordare come il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC- *ex* Fondo per le aree sottoutilizzate - FAS) sia finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale. Esso è destinato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale; ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo così l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari.

Con delibera CIPE 25/2016 è stato approvato lo stanziamento del Fondo Sviluppo e Coesione a 38,7 miliardi, poi successivamente ridefinito con delibera CIPE n. 26/2018 che ne ha aggiornato la dotazione a 59,8 miliardi e ne ha confermato le aree tematiche su cui indirizzare le risorse (tra cui: Infrastrutture, Ambiente; Sviluppo economico e produttivo; Agricoltura; Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse; Occupazione, inclusione sociale, lotta alla povertà, istruzione e formazione, Rafforzamento della PA).

	Contributo UE	Cofinanziamento nazionale	Totale
FESR	23,813	11,299	35,112
FSE - include la quota dell'Iniziativa IOG, programmata nel PON Iniziativa Occupazione Giovani dell'ANPAL.	12,238	7,76	19,998
FEASR - comprensivo delle quote relative ai PO/ CTE	10,444	10,43	20,874
FEAMP	0,537	0,441	0,978
Totale	47,032	29,93	76,962

Limitatamente ai fondi FESR e FSE, le risorse complessivamente stanziati per il 2014-2010 ammontano a 55,1 miliardi di euro, gestite attraverso 59 Programmi operativi, così suddivisi:

- 12 a titolarità di Amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali - PON). Di questi alcuni riguardano tutte le regioni (Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento; Sistemi di politiche attive per l'occupazione; Inclusione; Città Metropolitane; *Governance* e capacità istituzionali; Iniziativa Occupazione Giovani); altri le regioni in transizione e meno sviluppate (Ricerca e

innovazione; Imprese e Competitività; Iniziativa PMI); altri ancora solo le regioni meno sviluppate (Infrastrutture e reti; Cultura; Legalità);

- 39 a titolarità delle Amministrazioni regionali (Programmi Operativi Regionali - POR);

- 8 a titolarità di Amministrazione regionali (Programmi di Cooperazione Territoriale - PO CTE).

Al 30 giugno 2018, rispetto alle risorse complessivamente programmate nell'ambito dei Fondi FESR e FSE (inclusa quota IOG), risulta un avanzamento del 25,68% in termini di impegni e del 9,79% in termini di pagamenti (l'importo degli impegni e dei pagamenti comprende sia la quota UE e sia la quota nazionale riferiti ai programmi ossia impegni e pagamenti ammessi).

Fondo	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
FESR*	35,112	7,924	2,739	22,6%	7,8%
FSE	19,998	6,227	2,654	31,1%	13,3%
Totale	55,110	14,151	5,393	25,7%	9,8%

Valori in miliardi di euro

Stato di avanzamento al 30 giugno 2018 per tipologia di programma

Tipologia di Programma	Risorse Programmate	Impegni	Pagamenti	Impegni in % sulle risorse programmate	Pagamenti in % sulle risorse programmate
PON	15,34551	5,58988	1,31597	36,43%	8,58%
POR	36,08559	7,22565	3,10645	20,02%	8,61%
IOG- Giovani	2,78535	1,33574	0,97042	47,96%	34,84%
PO CTE	0,89404	0,00013	0,00013	0,01%	0,01%
Totale	55,11049	14,15140	5,39297	25,68%	9,79%

Valori in miliardi di euro

Stato di avanzamento al 30 giugno 2018 per tipologia di programma

Obiettivo Tematico	Risorse programmate	Impegni su risorse programmate	Pagamenti su risorse programmate
01-Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	6,1326	29,63%	6,45%
02-Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	2,5919	20,03%	4,87%
03-Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)	6,0315	23,21%	9,95%
04-Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	5,3304	16,73%	4,70%
05-Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	1,5995	18,55%	6,86%
06-Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	4,1477	17,84%	7,98%
07-Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	3,4390	36,36%	14,34%
08-Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	9,0181	36,62%	18,74%
09-Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione	5,8614	21,39%	5,89%
10-Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	7,0263	26,53%	11,62%
11-Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente	1,2779	10,76%	3,60%
AT- Assistenza Tecnica	1,7600	38,57%	10,72%
PO CTE	0,8940	0,01%	0,01%
Totale	55,1105	25,68%	9,79%

Valori in miliardi di euro

Analoghe informazioni (dettaglio per programma e obiettivo tematico) possono essere ottenute per singola regione, secondo la categoria: in transizione (Sardegna, Molise, Abruzzo), meno sviluppate (Campania, Calabria, Basilicata, Puglia, Sicilia) e le restanti, classificate come più sviluppate.

Nel dettaglio, per i POR delle regioni in transizione rispetto al totale di risorse programmate a valere sul FESR e sul FSE pari complessivamente a 1,9 miliardi di euro risulta un avanzamento del 23,05% in termini di impegni e del 7,90% in termini di pagamenti.

Regioni /Programmi	Risorse programmate	Impegni su risorse programmate	Pagamenti su risorse programmate
Abruzzo	414,010	9,77%	2,95%
Molise	153,610	0,56%	0,26%
Sardegna	1.375,780	29,56%	10,24%
Totale	1.943,400	23,05%	7,90%

FESR	1.308,390	22,31%	8,39%
FSE	635,010	24,58%	6,89%
Totale	1.943,400	23,05%	7,90%

Valori in milioni di euro

Analogamente per le regioni meno sviluppate e rispetto ai POR, rispetto al totale di risorse programmate a valere sul FESR e sul FSE pari complessivamente a 20,9 miliardi di euro risulta un avanzamento del 12,66% in termini di impegni e del 5,81% in termini di pagamenti.

Regioni /Programmi	Risorse programmate	Impegni su risorse programmate	Pagamenti su risorse programmate
Basilicata	1.115,660	11,35%	8,67%
Calabria	2.378,960	15,80%	5,46%
Campania	4.950,720	12,60%	4,73%
Puglia	7.120,960	19,82%	10,13%
Sicilia	5.378,000	2,12%	0,64%
Totale	20.944,300	12,66%	5,81%

FESR	17.113,460	13,19%	5,59%
------	------------	--------	-------

Regioni /Programmi	Risorse programmate	Impegni su risorse programmate	Pagamenti su risorse programmate
FSE	3.830,840	10,31%	6,78%
Totale	20.944,300	12,66%	5,81%

Valori in milioni di euro

Infine per le regioni più sviluppate e per i POR, rispetto al totale di risorse programmate a valere sul FESR e sul FSE pari complessivamente a 13,20 miliardi di euro risulta un avanzamento del 31,26% in termini di impegni e del 13,15% in termini di pagamenti.

Regioni /Programmi	Risorse programmate	Impegni su risorse programmate	Pagamenti su risorse programmate
Emilia Romagna	1.268,150	55,81%	21,67%
Friuli Venezia Giulia	507,210	35,68%	13,09%
Lazio	1.871,600	23,50%	7,63%
Liguria	747,090	35,68%	13,73%
Lombardia	1.940,950	29,49%	18,49%
Marche	873,360	15,74%	3,92%
PA Bolzano	273,240	35,08%	1,95%
PA Trento	218,650	31,58%	18,19%
Piemonte	1.838,130	39,97%	21,73%
Toscana	1.525,420	15,03%	4,51%
Umbria	649,820	15,80%	6,34%
Valle d'Aosta	119,920	32,22%	16,74%
Veneto	1.364,340	40,38%	13,35%
Tot. complessivo	13.197,890	31,26%	13,15%
di cui FESR	6.710,690	30,39%	8,81%
di cui FSE	6.487,200	32,17%	17,65%

Valori in milioni di euro

Per quanto riguarda il monitoraggio dei PON al 30 giugno 2018, rispetto al totale di risorse programmate pari complessivamente a 18,13 miliardi di euro, risulta un avanzamento del 38,20% in termini di impegni e del 12,61% in termini di pagamenti.

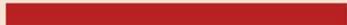
Secondo il territorio il maggior avanzamento si riscontra nelle regioni più sviluppate, seppure con percentuali inferiori al 50%.

Programma	Risorse programmate			Impegni su risorse programmate		Pagamenti su risorse programmate	
	FESR	FSE	Totale	FESR	FSE	FESR	FSE
PON Cultura e sviluppo	490,930		490,930	35,66%	0,00%	16,14%	0,00%
PON <i>Governance</i> e Capacità Istituzionale	363,030	464,670	827,700	9,13%	17,75%	0,66%	1,74%
PON Imprese e Competitività	3.278,240		3.278,240	36,71%	0,00%	4,20%	0,00%
PON Inclusione		1.320,200	1.320,200	0,00%	46,16%	0,00%	3,48%
PON Infrastrutture e Reti	1.843,730		1.843,730	55,94%	0,00%	22,84%	0,00%
PON Iniziativa PMI	102,500		102,500	100,00%	0,00%	100,00%	0,00%
PON Legalità	467,770	142,560	610,330	10,27%	0,33%	6,69%	0,30%
PON Città Metropolitane	675,740	217,190	892,930	21,77%	8,45%	5,75%	3,48%
PON Ricerca e Innovazione	1.003,230	282,770	1.286,000	29,30%	4,21%	7,06%	1,40%
PON Per la Scuola	860,860	2.102,620	2.963,480	35,06%	25,76%	22,86%	1,59%
PON Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione		1.729,450	1.729,450	0,00%	57,20%	0,00%	7,85%
PON IOG		2.785,350	2.785,350	0,00%	47,96%	0,00%	34,84%
Totale Complessivo	9.086,040	9.044,820	18.130,860	36,72%	39,68%	11,90%	13,33%

Valori in milioni di euro

FONDI STRUTTURALI EUROPEI 2021-2027

Dote per Paese in miliardi di euro (Fonte: Commissione europea)

	2014-2020	2021-2027	Variazione %
Ungheria	23,6	17,9	-24 
Lituania	7,4	5,6	-24 
Estonia	3,8	2,9	-24 
Rep. Ceca	23,5	17,8	-24 
Malta	0,8	0,6	-24 
Polonia	83,9	64,4	-23 
Slovacchia	15,1	11,8	-22 
Germania	19,8	15,7	-21 
Lettonia	4,9	4,3	-13 
Irlanda	1,2	1,1	-13 
Slovenia	3,4	3,1	-9 
Portogallo	22,8	21,2	-7 
Croazia	9,3	8,8	-6 
Francia	16,9	16,0	-5 
Lussemburgo	0,1	0,1	0
Austria	1,3	1,3	0
Olanda	1,4	1,4	0
Belgio	2,4	2,4	0
Svezia	2,1	2,1	0
Danimarca	0,6	0,6	0
Cipro	0,9	0,9	+2 
Spagna	32,4	34,0	+5 
Finlandia	1,5	1,6	+5 
Italia	36,2	38,6	+6 
Grecia	17,8	19,2	+8 
Bulgaria	8,3	8,9	+8 
Romania	25,2	27,2	+8 
Ue 27	367,0	331,0	-9,9 

FONDI STRUTTURALI EUROPEI: INTENSITÀ DEGLI AIUTI
Euro per abitante (Fonte: Commissione Ue)

	2014-2020	2021-2027	Var. %
Estonia	409	317	-22
Slovacchia	398	310	-22
Lettonia	309	308	0
Croazia	299	298	0
Portogallo	306	292	-5
Lituania	316	278	-12
Ungheria	336	260	-22
Grecia	226	254	+12
Rep. Ceca	322	242	-25
Polonia	314	239	-24
Slovenia	239	213	-11
Malta	273	197	-28
Romania	167	196	+17
Bulgaria	155	178	+15
Cipro	155	147	-5
Ue 27	119	106	-11
Spagna	102	105	+3
Italia	87	91	+5
Finlandia	41	42	+2
Francia	38	34	-9
Irlanda	40	33	-17
Belgio	33	31	-5
Svezia	33	31	-6
Germania	34	27	-20
Austria	22	21	-4
Lussemburgo	19	16	-14
Danimarca	15	14	-3
Paesi Bassi	13	12	-3



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

COMMISSIONE ISTRUTTORIA II
POLITICHE SOCIALI E SVILUPPO SOSTENIBILE

ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO: PROPOSTE DEL CNEL

L'Italia si conferma tra i paesi che investono meno in istruzione (4% del PIL) al terz'ultimo posto in Europa. All'inadeguatezza delle risorse corrisponde un dato altissimo di giovani che non studiano e non lavorano (NEET), un alto tasso di dispersione scolastica, un basso numero di laureati. L'istruzione, la formazione e la ricerca sono centrali per lo sviluppo del Paese e per far ripartire l'ascensore sociale.

Spesa pubblica per consumi finali per l'istruzione e la formazione (Istat. Conti Territoriali)

anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% pil	3,79	3,96	3,91	3,94	3,79	4,01	3,85	3,59	3,6	3,62	3,57	3,46	3,5

Il CNEL ritiene che la crescita economica del Paese non sia conseguibile senza la crescita delle competenze delle persone. Investire in istruzione migliora il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, e interviene su un preoccupante e marcato processo di spopolamento ed emigrazione che è in corso da vari anni e che coinvolge anche le aree più sviluppate del Paese.

Le nuove tecnologie specie digitali stanno trasformando in profondità non solo le forme del lavoro ma gli *skills* necessari alle persone che lavorano.

Le ricerche anche del CNEL mostrano che queste tecnologie penalizzano i lavori di routine e valorizzano i lavori ad alta intensità di conoscenza e di capacità relazionali.

Una priorità riconosciuta anche da altri paesi è di dedicare attenzione specifica ai giovani a rischio che hanno abbandonato precocemente la scuola e quelli con competenze deboli, che vedono crescere la difficoltà di inserirsi al lavoro. Sono questi due gruppi particolarmente critici nel nostro Paese, soprattutto nelle aree del sud, che sono deboli anche per altri aspetti economici e sociali.

La povertà educativa, in particolar modo quella minorile, rappresenta un ostacolo importante per l'elevazione sociale e culturale delle persone. L'istruzione, insieme ai servizi integrativi territoriali contro la povertà e la dispersione, è lo strumento principe per l'integrazione e rompe il meccanismo di trasmissione generazionale della povertà. Questo breve documento può quindi essere letto in sinergia con le "Osservazioni e proposte sul tema: "Povertà, disuguaglianze e inclusione"" redatte dalla stessa Commissione.

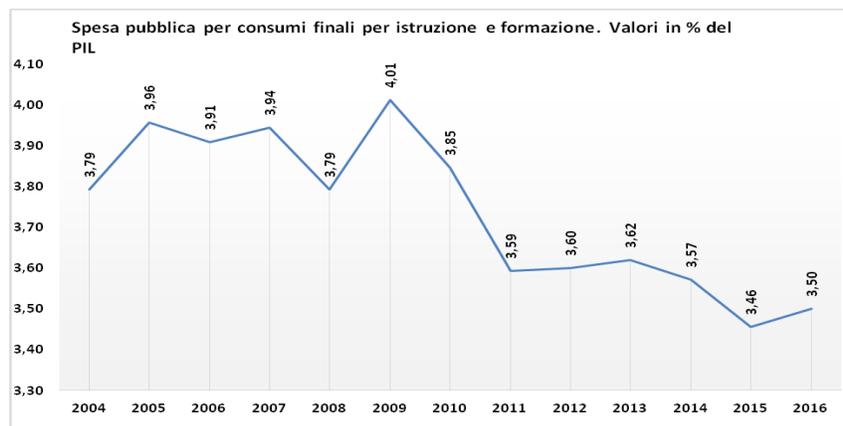
La formazione continua diventa quindi un investimento imprescindibile per mettere le persone in grado di fronteggiare il rapido cambiamento dei sistemi produttivi e del lavoro.

La acquisizione e il mantenimento delle competenze in un contesto così mutevole non possono essere un sentiero fisso ma un continuum adattabile. Per questo motivo la formazione non può essere inquadrata in strutture rigide e statiche, ma va organizzata in modo flessibile in stretta collaborazione fra imprese e centri formativi e deve essere capace di comprendere anche percorsi di educazione al di fuori del lavoro. All'interno tuttavia di un quadro nazionale di riferimento per garantire la spendibilità della qualifica acquisita in tutto il Paese.

Per lo stesso motivo l'accesso ai vari interventi formativi, come l'impiego delle competenze acquisite, devono essere lasciati alla scelta degli individui fruitori, dotandoli di strumenti adeguati come quelli prevista dalla normativa francese sul conto personale di attività.

Una importanza decisiva ha la educazione terziaria, non solo quella fornita nelle università, perseguendo l'obiettivo europeo del 40% della partecipazione. Offrire ai giovani tale livello di competenze corrisponde alla evoluzione dei lavori che richiederanno sempre più elementi cognitivi. È anche necessario per sostenere l'innovazione dei nostri sistemi produttivi e per rendere fruibili gli stessi risultati della ricerca. Infine queste tendenze richiedono un rinnovamento anche dei metodi e dei contenuti dell'insegnamento. Le migliori pratiche internazionali confermano che un insegnamento all'altezza delle sfide che ci attendono deve saper combinare in modo nuovo la formazione di competenze tecniche e specialistiche con l'arricchimento delle conoscenze di base e con lo

sviluppo delle capacità relazionali e di risposta positiva ai cambiamenti. Queste sono capacità che le macchine intelligenti non possono replicare (per ora) e che continueranno a essere richieste e apprezzate anche in ambienti ad alta intensità tecnologica.



Si ritiene importante indicare quindi alcune linee operative prioritarie finalizzate ad innalzare i livelli di istruzione, condizione fondamentale per incrementare il numero dei laureati nel nostro Paese, rafforzando la filiera che va dalla scuola dell'infanzia fino alla secondaria di secondo grado:

1) Estendere i servizi educativi e la scuola dell'infanzia a partire dal Sud del Paese

Occorrono politiche pubbliche di investimento per incrementare in tutto il Paese l'offerta educativa rivolta ai bambini tra 0 e 3 anni e garantire la concreta realizzazione di un sistema educativo integrato 0/6, garantendo diffusione territoriale delle diverse tipologie, qualità dell'offerta e del progetto pedagogico e costi accessibili a carico delle famiglie, così da favorire anche la partecipazione e la permanenza femminile nel mercato del lavoro, con tutte le positività collegate.

Prevedere una serie di interventi programmati che porti in un quinquennio il numero di asili nido al raggiungimento degli obiettivi Europa 2020, in particolare nelle regioni più carenti, in quanto un precoce inserimento scolastico favorisce le future performance dei ragazzi.

2) Innalzare l'obbligo formativo e rendere più inclusivo il percorso di istruzione dall'infanzia alla scuola secondaria di secondo grado

La formazione è il fondamentale strumento per evitare pericolose tendenze alla polarizzazione del mercato del lavoro e per migliorare le chances occupazionali di tutti i lavoratori.

Questo richiede non solo più investimenti nella scuola e negli insegnanti, per recuperare i ritardi del nostro passato, ma anche un ri-orientamento delle priorità di intervento e della organizzazione del nostro sistema formativo, rivalorizzando anche la formazione professionale.

3) Rafforzare l'istruzione secondaria tecnica

In Italia si rileva da anni un paradosso: agli sconsolanti dati sull'occupazione giovanile fa eco l'incremento del numero di imprese che non trovano sul mercato figure di tecnici specializzati. Alla carenza formativa del sistema scolastico, in particolare tecnico, si aggiunge uno strutturale *deficit* di orientamento al quale è auspicabile porre rimedio.

Si stima che nel triennio 2018-2020 in Italia saranno necessarie migliaia di unità di personale specializzato nelle professioni digitali e nella *green economy*, e che almeno il 50% di queste unità saranno di difficile reperimento, a causa di un'offerta formativa non allineata con la domanda.

Alla carenza di personale formato non sempre le imprese rispondono formando in proprio le figure professionali di cui hanno necessità: ad esempio il credito di imposta riconosciuto dal Piano Impresa 4.0 alle imprese che fanno formazione interna è utilizzato solo dal 30% delle aziende, rispetto alla platea complessiva che ricorre all'agevolazione dell'iper-ammortamento dei beni materiali.

4) Valorizzare gli Istituti tecnici superiori

È necessario investire maggiori risorse nei percorsi degli Istituti Tecnici Superiori, post diploma, che registrano ottime *performance* in termini di occupabilità in quanto capaci di rispondere al fabbisogno di competenze nei settori manifatturieri soprattutto rispetto agli indirizzi di Impresa 4.0. Vanno confermate ed incrementate le esperienze degli ITS, favorendo la partecipazione nelle Fondazioni delle parti sociali oltre a consentire alle imprese di partecipare significativamente all'attività di formazione.

Iscritti ai percorsi attivi per regione e anno di inizio (luglio 2018)

Regione	Iscritti ai percorsi attivi iniziati nel 2014	Iscritti ai percorsi attivi iniziati nel 2015	Iscritti ai percorsi attivi iniziati nel 2016	Iscritti ai percorsi attivi iniziati nel 2017	Iscritti ai percorsi attivi iniziati nel 2018*	Totale iscritti ai percorsi attivi
Abruzzo	0	0	140	111	0	251
Calabria	0	0	195	88	17	300
Campania	0	0	120	144	0	264
Emilia Romagna	0	0	377	436	0	813
Friuli Venezia Giulia	0	23	218	243	0	484
Lazio	0	85	227	204	0	516
Liguria	0	70	224	269	74	637
Lombardia	0	26	968	1076	0	2070
Marche	0	0	164	151	0	315
Molise	0	0	29	24	0	53
Piemonte	0	0	389	412	0	801
Puglia	0	0	317	534	0	851
Sardegna	0	23	64	136	0	223
Sicilia	25	82	134	319	19	579
Toscana	0	74	431	258	0	763
Umbria	0	0	119	118	0	237
Veneto	0	0	654	751	0	1405
ITALIA	25	383	4770	5274	110	10562

* I dati relativi al 2018 non sono ancora definitivi

Fonte: Banca Dati Nazionale ITS

Percorsi attivi per regione e anno di inizio (luglio 2018)

Regione	Percorsi attivi iniziati nel 2014	Percorsi attivi iniziati nel 2015	Percorsi attivi iniziati nel 2016	Percorsi attivi iniziati nel 2017	Percorsi attivi iniziati nel 2018*	Totale percorsi attivi
Abruzzo	0	0	5	5	0	10
Calabria	0	0	8	4	1	13
Campania	0	0	5	6	0	11
Emilia Romagna	0	0	16	18	0	34
Friuli Venezia Giulia	0	1	10	10	0	21
Lazio	0	3	8	8	0	19
Liguria	0	3	9	12	3	27
Lombardia	0	1	41	46	0	88
Marche	0	0	7	7	0	14
Molise	0	0	1	1	0	2
Piemonte	0	0	14	15	0	29
Puglia	0	0	12	19	0	31
Sardegna	0	1	3	6	0	10
Sicilia	1	3	5	13	1	23
Toscana	0	3	18	11	0	32
Umbria	0	0	5	5	0	10
Veneto	0	0	27	32	0	59
ITALIA	1	15	194	218	5	433

* I dati relativi al 2018 non sono ancora definitivi

Fonte: Banca Dati Nazionale ITS

5) Qualificare l'alternanza scuola - lavoro

Una sommaria valutazione dell'esperienza dell'alternanza scuola-lavoro mostra che essa non si è generalmente ancora mostrata in grado di fornire formazione di alto livello, o di diffondere la conoscenza del lavoro di alta qualità, o di trasmettere, attraverso un percorso di crescita professionale, la rilevanza dell'auto-imprenditorialità e dell'apprendimento permanente.

È quindi necessario ripensare il depotenziamento dei percorsi di alternanza scuola lavoro migliorandone la qualità, prevedendo risorse crescenti e un monitoraggio attento per scongiurare abusi e garantire l'utilizzo efficace di questa metodologia didattica. Inoltre occorre recuperare la valorizzazione e

l'investimento sugli apprendistati formativi di carattere duale a cui il Governo non fa alcun riferimento e garantendo comunque un percorso con finalità didattiche ed educative.

6) Investire nella formazione universitaria e nella ricerca

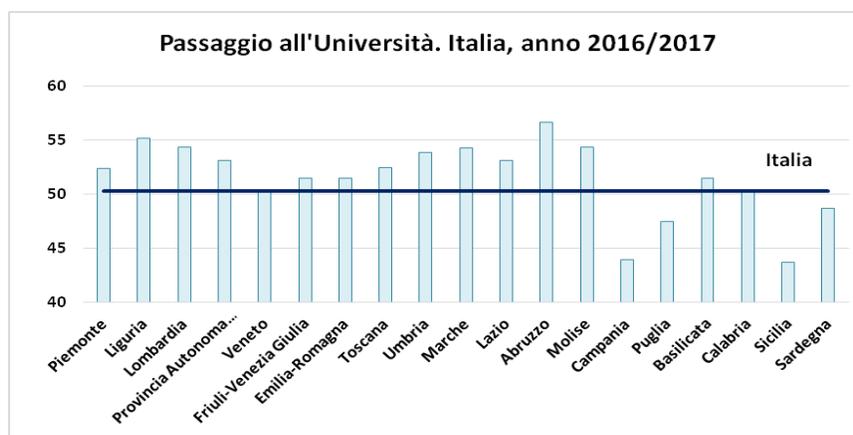
Per ridurre il forte ritardo sul secondo obiettivo della strategia Europa 2020 (30-34enni provvisti di titolo di studio terziario) il CNEL ritiene necessario uno sforzo straordinario che nei prossimi cinque anni avvicini l'attuale 26,9% - che pone l'Italia al penultimo posto - alla media UE (39,9%). L'aumento dei livelli di istruzione è fondamentale sia per le sfide che l'Italia ha di fronte che per rafforzare la cittadinanza e la partecipazione democratica.

Servono quindi misure sul settore universitario per aumentare la percentuale di giovani con titolo di laurea, puntando sullo sviluppo della formazione terziaria professionalizzante mai decollata nel nostro paese, perché questo serve ad incrementare la capacità di sviluppo e innovazione del nostro Paese. In parallelo occorre incrementare le risorse per la ricerca, non limitandosi al riferimento ai programmi europei. Non è più rinviabile la definizione di una governance unica per superare la frammentazione del sistema della ricerca italiano.

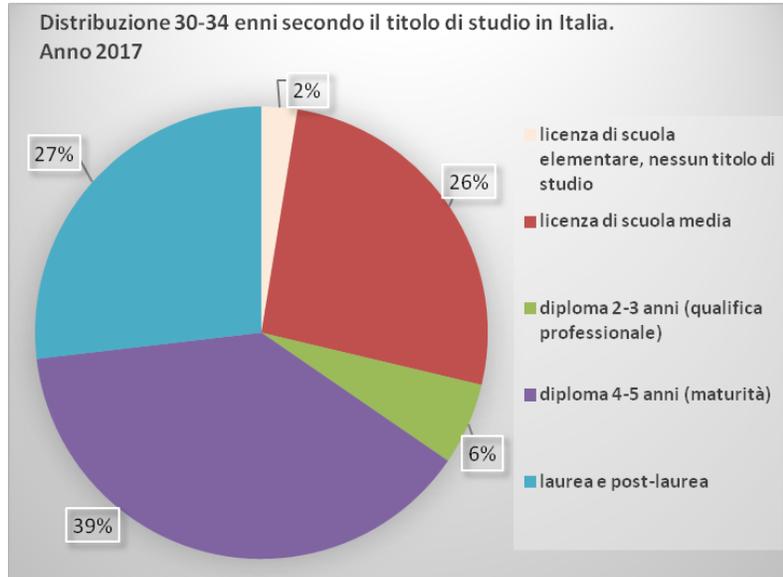
Target Europa 2020 - Livello di istruzione terziaria, fascia di età 30-34

Anno	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EU (28)	31,2	32,3	33,8	34,8	36	37,1	37,9	38,7	39,1	39,9
Euro area (19)	31,9	32,6	33,7	34,2	35,1	36,1	36,5	37,3	37,6	38,4
Italy	19,2	19	19,9	20,4	21,9	22,5	23,9	25,3	26,2	26,9

(Elaborazioni su dati Eurostat)

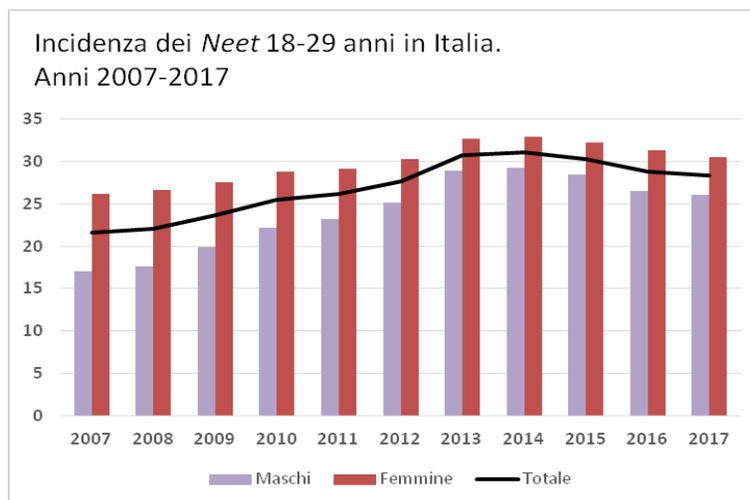


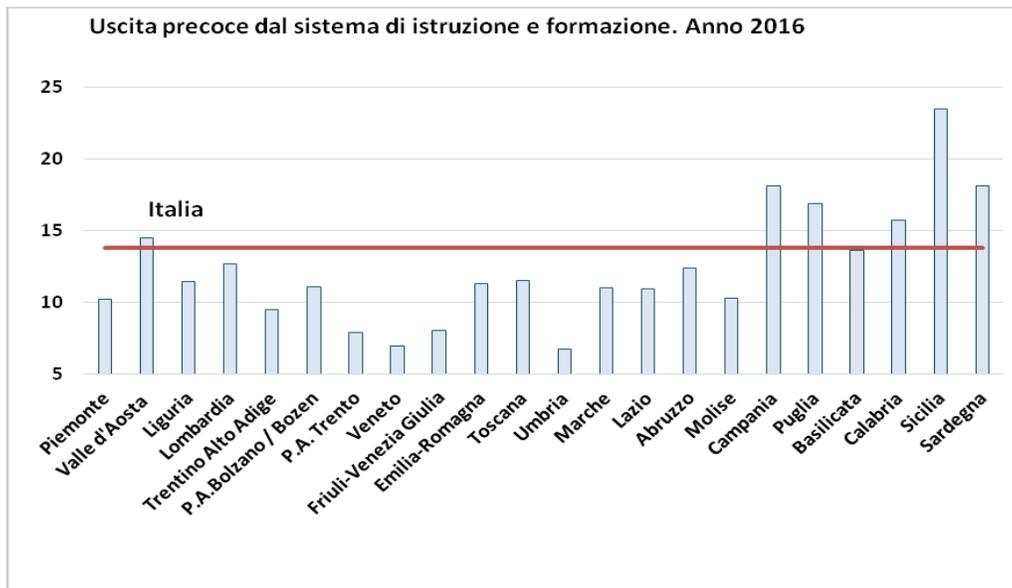
% di neo diplomati che si iscrive all'università nello stesso anno in cui ha conseguito il diploma. Non sono disponibili i dati relativi a: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, P.A. di Bolzano



7) Recuperare i giovani Drop out e Neet

Particolare attenzione va posta sui giovani Drop out e sui *NEET*, utilizzando anche le risorse del programma Garanzia giovani, proseguendo, rafforzando e rendendo sempre più sinergico tra i vari soggetti pubblici e privati coinvolti, il lavoro di orientamento, presa in carico e profilazione e prevedendo pacchetti *ad hoc* per il loro inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro e/o nel sistema dell'istruzione e formazione.





(*) % di 18-24enni con al più il diploma di scuola secondaria di I grado che non sono in possesso di qualifiche professionali e non sono inseriti in percorsi di formazione e istruzione sul totale dei 18-24enni.

8) Costruire un sistema di apprendimento permanente e strutturare un piano di formazione continua

Un sistema di apprendimento permanente di qualità deve fondarsi su esperienze orizzontali che vedano coinvolte Scuole, Centri di formazione professionale, Cpia, Servizi sociali, Università, Parti sociali, Terzo Settore, Fondi interprofessionali e Agenzie per il lavoro, con i Cpia “in quanto rete territoriale di servizio del sistema di Istruzione” nella funzione di “soggetti pubblici di riferimento per la costituzione delle reti territoriali per l'apprendimento permanente”.

È indispensabile anche per affrontare le sfide della digitalizzazione e della costruzione delle competenze, definire un grande piano di formazione continua per i lavoratori che aumenti la platea di lavoratori coinvolti verso livelli europei, realizzi un accesso giusto alla formazione come diritto soggettivo, alimentato dai fondi comunitari e anche dai Fondi interprofessionali di cui vanno tutelate le risorse.

È indispensabile prorogare ed estendere il credito di imposta previsto dal Piano nazionale Impresa 4.0 per la formazione dei lavoratori coinvolti nei processi di innovazione, rendendo stabili tali misure.



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

COMMISSIONE ISTRUTTORIA II

POLITICHE SOCIALI E SVILUPPO SOSTENIBILE

OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUL TEMA:

“POVERTÀ, DISUGUAGLIANZE E INCLUSIONE”

Analisi di contesto.

L'Istat ha stimato in povertà assoluta, nel 2017, 1 milione 778 mila famiglie residenti per un totale di 5 milioni e 58 mila individui, con una incidenza del 6,9% per le famiglie e 8,4% per gli individui. Valori, in crescita rispetto al 2016 e i più alti della serie storica (dal 2005).

La povertà relativa riguarda 3 milioni e 171 mila famiglie residenti (12,3%) e 9 milioni 368 mila individui (14,0%).

In entrambi i casi si registra un'incidenza maggiore nelle regioni del Mezzogiorno (10,3% povertà assoluta, 24,7% povertà relativa), in un quadro generale che vede aumentare la povertà in tutte le aree del Paese e una maggiore incidenza tra le famiglie di soli stranieri regolarmente residenti (29,2% povertà assoluta e 34,5% povertà relativa).

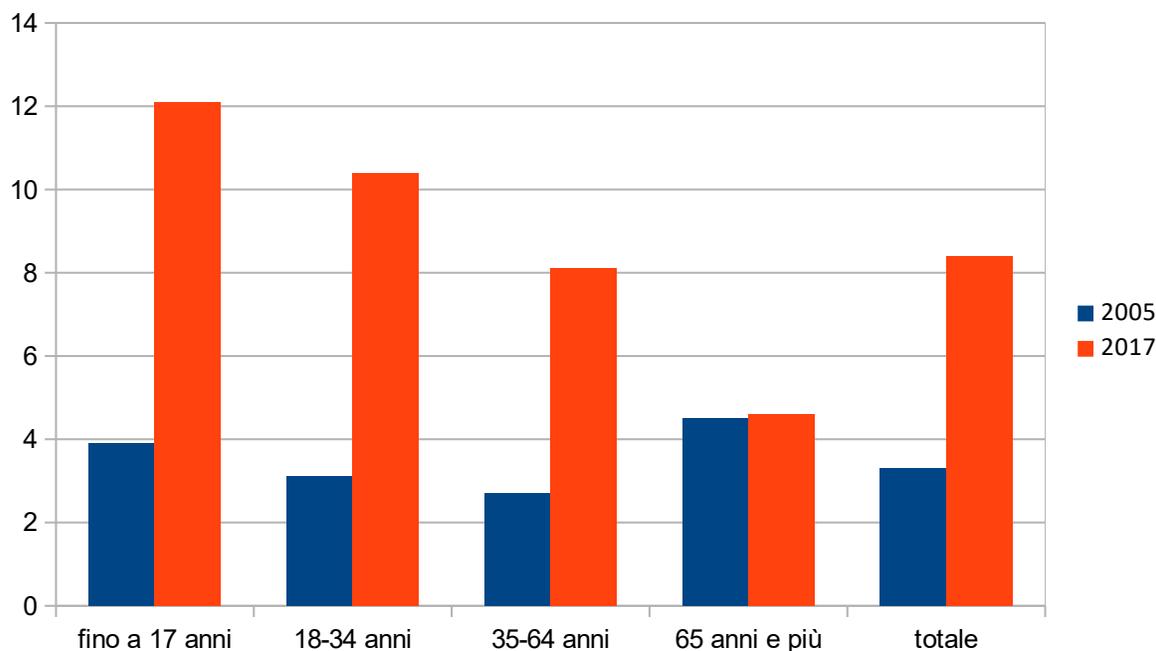
I recenti dati Eurostat relativi al rischio povertà ed esclusione sociale confermano l'acuirsi di una situazione del nostro Paese già caratterizzata da forti squilibri nella distribuzione del reddito e di ampie sacche di povertà. Infatti l'indice già elevato nel 2008, era pari al 25,5% della popolazione, è salito fino al 28,9% del 2017, pari a quasi 17 milioni e mezzo di persone, ciò in controtendenza rispetto a quanto accaduto nel complesso dell'Unione Europea dove si è una riduzione nel medesimo periodo dal 23,7% al 22,5%. In Italia peraltro tutte le componenti di questo indice (rischio povertà, grave deprivazione e bassa intensità lavorativa) sono peggiorate.

Il profilo della povertà è peraltro radicalmente mutato rispetto alla situazione pre-crisi perché, secondo i dati Istat è caratterizzato: da una maggiore incidenza delle famiglie numerose, in particolare con figli minori; dall'emergere del fenomeno in misura significativa anche in aree del paese precedentemente meno coinvolte (in particolare al centro-nord), da un coinvolgimento non più solo delle persone fuori del mercato del lavoro (*working poor*) o con una bassa scolarizzazione e da una crescita esponenziale nelle fasce più giovani della popolazione, soprattutto, tra i minori.

	2005	2017
Incidenza povertà assoluta familiare	3,6	6,9
Nord	2,5	5,4
Centro	3	5,1
Sud	5,5	10,3
Incidenza per ampiezza della famiglia		
1	5,3	5,3
2	2,9	4,9
3	2	7,2
4	2,2	10,2
5 o più	6,3	17,8
Incidenza famiglie con minori	2,8	10,5
1 figlio minore	1,7	9,5
2 figli minori	3,6	9,7
3 o più figli minori	6,9	20,9
Incidenza per condizione professionale persona di riferimento		
Occupato	2,2	6,1
Operaio o assimilato	3,9	11,8
Non occupato	4,8	7,7
In cerca di occupazione	9,4	26,7
Incidenza per titolo di studio persona di riferimento		
Licenza elementare o nessun titolo	6,8	10,7
Licenza media	2,9	9,6
Diploma e oltre	0,9	3,6

Fonte: Istat

Incidenza povertà assoluta individuale per classi di età



Fonte: Istat

Tra i fattori che determinano la maggiore incidenza della povertà nelle famiglie con figli minori vi è la insufficienza e frammentazione di prestazioni e servizi pubblici a sostegno dei figli che favoriscano la piena occupazione dei genitori, in particolar modo delle donne. Sono necessarie pertanto politiche di conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari che intervengano in maniera coordinata su congedi e permessi, sulla organizzazione del lavoro, su istituti innovativi disciplinati dalla contrattazione collettiva e, soprattutto, sul sistema dei servizi all'infanzia. Questi ultimi risultano ancora scarsamente diffusi, con riferimento alle diverse tipologie qualitativamente appropriate in relazione alle diverse fasce di età, ed eccessivamente onerosi, per cui non viene scongiurata la catena di trasmissione intergenerazionale della povertà, generata in particolare dalla disuguaglianza di opportunità in età scolare, e la dispersione scolastica.

SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA									
AREA	N° Servizi attivi			N° posti autorizzati			N° posti per 100 bambini		
	Titolarità pubblica	Titolarità privata	Totale	Titolarità pubblica	Titolarità privata	Totale	0-2		
							Titolarità pubblica	Titolarità privata	Totale
Nord-ovest	1.364	2.960	4.324	54.946	58.032	112.978	13,2	14,0	27,2
Nord-est	1.266	2.141	3.407	51.642	39.465	91.107	17,0	13,0	29,9
Centro	1.201	1.849	3.050	45.958	46.728	92.686	14,9	15,1	30,0
Sud	558	1.044	1.602	16.480	20.953	37.433	4,5	5,7	10,2
Isole	349	530	879	12.139	11.443	23.582	7,0	6,6	13,7
Italia	4.738	8.524	13.262	181.165	176.621	357.786	11,6	11,3	22,8

Fonte: Istat

SCUOLA PER L'INFANZIA (anno 2014)						
AREA	Pubblica (statale + non statale)		Privata		Totale	
	N° scuole	Iscritti	N° scuole	Iscritti	N° scuole	Iscritti
Nord-ovest	3280	268079	2129	162194	5409	430.273
Nord-est	2.088	155.781	1.965	144.571	4.053	300.352
Centro	3234	260390	964	52310	4198	312.700
Sud	4.498	330.427	2.173	87.644	6.671	418.071
Isole	2278	152174	906	34132	3184	186.306
Italia	15.378	1.166.851	8.137	480.851	23.515	1.647.702

Fonte: Istat

NUMERO DI CLASSI TEMPO PIENO NELLA SCUOLA PRIMARIA (al 31/08/2017)					
AREA	Classi totali		Classi con tempo pieno		% classi tempo pieno su totale
	V.A.	%	V.A.	%	
Nord Ovest	36.656	25,7	17.036	36	44,4
Nord Est	24.517	17,2	9.346	19,7	38,12
Centro	27.348	19,2	11.922	25,2	43,59
Sud	37.220	26,1	6.649	14	17,86
Isole	16.800	11,8	2.387	5	14,2
Totale	142.450	100	47.340	100	33,23

Fonte: Miur

Tra i principali dati socio economici all'origine dell'incremento dell'incidenza della povertà assoluta e relativa c'è l'andamento della distribuzione dei redditi negli anni della crisi che ha visto un'ulteriore crescita della disuguaglianza, certificata dall'aumento dell'indice di Gini da 0,31 a 0,33 tra il 2008 e il 2016. Una crescita dovuta ad un calo molto più forte, durante la crisi, dei redditi del 10% più povero della popolazione (intorno al 35% a fronte di una media sensibilmente inferiore al 10% per le altre classi reddituali), cui non sono corrisposte adeguate politiche pubbliche di sostegno ai redditi e all'occupazione.

La rete pubblica dei servizi per il lavoro è composta da 501 Centri per l'impiego principali, da cui dipendono ulteriori 51 sedi secondarie e 288 sedi distaccate o sportelli territoriali. La spesa pubblica destinata a finanziare i servizi per il mercato del lavoro in percentuale del PIL, nel 2015, è stata dello 0,04%, rispetto allo 0,36% della Germania e lo 0,25% della Francia, in termine di spesa per disoccupato e forza lavoro potenziale, in Germania la spesa è stata di circa 3.700 euro pro-capite, in Francia di circa 1.300 euro, in Italia di circa 100 (Anpal, 2017).

Il ritardo strutturale nell'infrastruttura pubblica delle politiche attive è certificato, inoltre, dai dati relativi all'elevato rapporto tra operatori e persone in cerca di occupazione, un rapporto ostativo di un'adeguata presa in carico.

AREA	Persone in cerca di occupazione per addetto CPI	Persone in cerca + Forza lavoro potenziale per addetto CPI
Nord Ovest	436	763
Nord Est	348	643
Centro	353	644
Sud	379	922
Italia	380	801

Fonte: Anpal 2017

A questi dati sulla cresciuta e crescente porzione di popolazione in condizione di povertà e a rischio povertà, che coinvolge in misura maggiore determinate segmenti di popolazione, si sommano quelli sull'immobilità sociale del Paese che lasciano presagire una cristallizzazione della situazione in assenza di un deciso intervento pubblico: circa il 60% dei figli di genitori con un basso grado di istruzione, resta con lo stesso livello; il 40% dei figli di lavoratori manuali, ha un lavoro manuale, il 31% di chi ha genitori con basse retribuzioni, percepisce basse retribuzioni (fonte: Ocse 2018).

La prima misura strutturale di contrasto alla povertà, in Italia, è stata introdotta, con estremo ritardo, solamente nel 2017 con l'approvazione del decreto 147/2017 Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà (ReI), entrata in vigore il 1 gennaio 2018.

I dati forniti dall'Inps sui beneficiari del Reddito di Inclusione (aggiornati al 19 luglio 2018) mostrano che nel I semestre 2018 sono stati percettori della misura 266.653 nuclei familiari (in prevalenza con presenza di minori: 168.580), per un totale di 840.745 individui coinvolti, con un importo medio di 307,99 euro. A questi potremmo aggiungere le 44.249 famiglie che fanno ricorso alla vecchia misura sperimentale (il SIA), ma che in gran parte potranno trasformare nel REI, ottenendo un numero di famiglie superiore a 310.000, ovvero oltre un milione di individui. Si tratta di una quota assai rilevante (oltre il 60%) delle famiglie potenzialmente interessate, stimate dal governo pari a 500.000.

Dal 1 luglio 2018, la misura è condizionata al soddisfacimento dei soli requisiti economici, divenendo così potenzialmente universale. Dal 1 gennaio 2019, a normativa vigente, l'erogazione del beneficio economico previsto dalla misura non sarà erogato se non dopo aver sottoscritto un progetto personalizzato predisposto in seguito alla valutazione del servizio sociale del Comune, il cui ruolo diviene cruciale nell'identificazione della causa o delle cause (nel qual caso di deve attivare un'équipe multidisciplinare) che hanno causato la condizione di povertà.

La realizzazione della misura di contrasto alla povertà, prevedendo la presa in carico da parte dell'équipe, investe dopo anni sulla rete dei servizi sociali territoriali ed in particolare nel potenziamento del Servizio sociale professionale.

Il parametro a cui gli ambiti territoriali dovranno adeguarsi nel triennio è di 1 assistente sociale per 5000 abitanti. I dati attuali, parziali, mostrano come tale proporzione non sia raggiungibile in molte regioni. La tabella mostra infatti tutti gli Assistenti sociali che dichiarano (dato CNOAS) di esercitare presso Enti locali, ma non tiene conto né dei professionisti incaricati di attività direttiva, di coordinamento o di back office (quindi non a diretto contatto con la popolazione) e non può dirci quanti di questi sono in astensione dal lavoro per maternità, malattia o altro incarico. Vanno quindi considerate queste cifre come stimate per eccesso. Un riferimento può essere anche il numero di Assistenti sociali suddivisi per comune, la proporzione è di poco superiore a 1 mostrando i limiti della struttura.

ASSISTENTI SOCIALI CHE HANNO INDICATO COME AMBITO PROFESSIONALE UN ENTE LOCALE		
REGIONE	A.S./EE.LL.	AA.SS./POP.
Trentino Alto Adige	412	2.579,76
Friuli Venezia Giulia	416	2.927,58
Val D'Aosta	40	3.172,08
Sardegna	505	3.273,53
Liguria	434	3.606,70
Emilia Romagna	1.149	3.871,92
Piemonte	955	4.599,50
Lombardia	2.008	4.989,62
Veneto	914	5.369,29
Marche	265	5.803,98
Umbria	146	6.088,41
Toscana	610	6.135,14
Puglia	616	6.597,22
Molise	46	6.748,89
Sicilia	744	6.796,56
Basilicata	71	8.033,31
Lazio	701	8.413,87
Campania	680	8.586,89
Abruzzo	145	9.118,94
Calabria	195	10.077,58
Media Italia	11.052	5.482,22

Fonte: Cnoas (novembre 2017)

Risorse per l'inclusione sociale nell'ambito della protezione sociale.

La spesa per la protezione sociale italiana pur essendo sostanzialmente in linea in rapporto al Pil con la media dei Paesi UE a 19 (29,9% rispetto al 29,3%) ha una incidenza della spesa pro capite inferiore.

Se analizziamo questa spesa nella ripartizione per tipo di bisogno, emerge che nel confronto con la media UE il nostro Paese investe molto meno per l'esclusione sociale rispetto al proprio Pil (0,77% contro 1,8%), per la famiglia ed i minori (5,98% contro 8,08%) per l'abitazione (0,12% contro 1,5%) (dati Eurostat 2018).

Sempre considerando il medesimo confronto emerge che la percentuale di prestazioni sociali in natura (quindi sostanzialmente servizi) risulta in Italia molto bassa, così come assai contenuta è la spesa sociale sottoposta alla prova dei mezzi.

Con la crisi - che ha comportato un accrescimento dei bisogni di cura, inclusione e contrasto alla povertà - la dinamica della spesa socio assistenziale invece di segnare un incremento ha registrato nel periodo 2013/2017 una tendenziale stagnazione (pur se con andamenti altalenanti) e peraltro si è andata riducendo in particolare proprio nella componente più importante del welfare territoriale e dei servizi. Secondo la Corte dei Conti infatti nel 2017 la spesa per prestazioni assistenziali della Pubblica Amministrazione era composta per 38,2 miliardi da

misure in denaro e soltanto poco più di 10 miliardi in servizi, per lo più a carico dei Comuni.

Risulta pertanto molto importante il ruolo dei Fondi nazionali finalizzati a sostenere gli interventi ed i servizi sociali territoriali:

- Nazionale Politiche Sociali
- Non autosufficienza
- “Dopo di Noi”
- “Caregivers familiari”
- Lotta alla Povertà e esclusione sociale
- Famiglia
- Infanzia ed adolescenza (Città riservatarie)
- Politiche giovanili
- Pari opportunità
- Piano anti violenza
- Centri anti violenza e case rifugio

Per entrare maggiormente nello specifico delle dotazioni dei maggiori Fondi: Il Fondo Nazionale per le politiche sociali, per il 2018, ammonta a 275,9 milioni di euro, per l'anno 2019 e 2020 di 280,9 milioni di euro, importo che secondo quanto stabilito dalla Rete per la protezione e l'inclusione sociale, sarà destinato almeno per il 40% al rafforzamento degli interventi e dei servizi nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza. Il Fondo per le non autosufficienze ha una dotazione di 450 milioni di euro annui per il triennio 2018-2020, così come il fondo *Caregiver* può contare su 20 milioni annui. L'ammontare del Fondo Dopo di Noi è di 51,1 milioni per il biennio 2018-2019, incrementato a 56,1 per il 2020. Il Fondo infanzia e adolescenza destinato ai comuni riservatari è di 28,3 milioni di euro per il 2018, incrementati a 28,8 per il biennio 2019-2020.

Il Fondo Nazionale per la lotta alla povertà per il 2018 ha una dotazione pari a 2.059 milioni di euro, per l'anno 2019 pari a 2.545 milioni di euro e a decorrere dall'anno 2020 pari a 2.745 milioni di euro, cui si aggiungono le risorse del PON inclusione.

Complessivamente, quindi, considerando sia gli stanziamenti previsti nel bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che del Ministero dell'Economia e delle Finanze le risorse stanziare per lo sviluppo del sistema dei servizi alla persona ammontano per il 2018 a poco più di 3,3 miliardi di euro, con un andamento che ha ripreso una dinamica in crescita, dopo aver subito, come già accennato, pesanti riduzioni proprio negli anni della crisi economica e delle manovre di *spending review*.

Dal 2013 infatti vi è stata una inversione di tendenza che ha permesso un parziale recupero e dal 2015 la stabilizzazione di alcuni Fondi ed il varo del Rei con la quota destinata allo sviluppo dei servizi ha permesso anche un avvio nella definizione dei livelli essenziali.

Il quadro complessivo però risulta ancora caratterizzato da risorse insufficienti ed incapaci di superare i gap territoriali, eccessivamente frammentato e con un andamento instabile che induce incertezza nella programmazione dei vari livelli di governo del sistema.

Anche la spesa sociale dei comuni, aggiornata al 2015, (cfr. Corte dei Conti) che era pari a circa 7 miliardi, è tornata soltanto negli ultimi anni ai valori del 2010 dopo

anni di flessione (mentre la spesa pro capite risulta ancora inferiore a quella del 2009). Ciò ha comportato un contemporaneo arretramento dei servizi rispetto alla domanda potenziale.

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI (2015)			
Area	v.a.	%	Spesa pro-capite
Nord-ovest	1.993.634.722	28,8	124
Nord-est	1.936.902.945	27,9	166
Centro	1.540.722.994	22,2	128
Sud	708.713.302	10,2	50
Isole	751.619.953	10,9	111
ITALIA	6.931.593.916	100,0	114

Fonte: Istat.

Peraltro non accenna a diminuire la già profonda divaricazione sia nella distribuzione delle risorse tra le Regioni e a volte anche all'interno delle stesse, come anche nella diffusione e copertura dei servizi e si evidenzia, infine, una concentrazione di interventi rivolti alle politiche per la famiglia e i minori (38,6%), soprattutto legata ai servizi alla prima infanzia.

Pertanto, va investito ulteriormente per contrastare disuguaglianza e povertà e garantire quella "tenuta sociale" che è presupposto della crescita sostenibile ed inclusiva al centro delle stesse strategie europee e degli obiettivi definiti dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'Onu.

Politiche da attuare.

Il contrasto alla povertà, il superamento delle disuguaglianze e le politiche per l'inclusione richiedono interventi molteplici il cui pilastro centrale sono le politiche sociali, da finanziare adeguatamente con la dotazione dei Fondi nazionali a garanzia delle prestazioni (a partire da quelle definite e da definire come Livelli Essenziali) e l'infrastruttura territoriale che garantisca uniformità e adeguatezza della rete dei servizi a governance pubblica in ogni Regione.

Riteniamo fondamentale, data la complessità dei fenomeni in esame, l'adozione di politiche pubbliche per l'inclusione educativa, sociale e lavorativa che operino in stretto coordinamento tra loro con la pluralità di strumenti, prestazioni e servizi necessari a ciascuna politica, a partire dalla diffusione e qualificazione del sistema di servizi per le famiglie con carichi di assistenza e cura e per la prima infanzia (integrato con lo 0-6 e del tempo pieno per l'inclusione educativa) e dal rafforzamento del ReI per il contrasto alla povertà assoluta e delle politiche attive per l'inserimento lavorativo.

Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

Il ReI è un primo passo nella definizione dei livelli essenziali e nella promozione della strutturazione del pilastro più debole del nostro sistema di welfare, quello dei servizi per l'inclusione sociale, ma è necessario procedere all'individuazione di tutti LEP, a partire da quanto previsto dalla legge 328/2000, e da interventi strutturali che rafforzino l'intero sistema di welfare locale affrontando povertà e disuguaglianze per quello che sono: fenomeni complessi che richiedono interventi "multidisciplinari" da parte del sistema pubblico. Le cause che possono condurre

le persone in condizioni di povertà sono molteplici e non si attestano alla sola condizione reddituale o di non occupazione, ma possono essere legate a condizioni di salute, formative, abitative...

È necessario, dunque, definire (una normativa quadro nazionale che assicuri), anche attraverso passaggi intermedi gradualmente, i Livelli Essenziali delle Prestazioni da garantire su tutto il territorio per superare le sperequazioni generate dalla attuale profonda divaricazione dei sistemi territoriali delle politiche sociali e prevenire un'ulteriore diversificazione dei servizi pubblici che potrebbe verificarsi con la concessione di ulteriori forme di autonomia ad alcune regioni. Una legislazione nazionale di riferimento che assicuri l'uniformità dei diritti sociali fondamentali, da cui ciascun territorio, secondo le proprie peculiarità, possa partire per produrre avanzamenti.

Tra i Livelli Essenziali delle Prestazioni da definire, sono prioritari anche alla luce dei dati evidenziati, quelli relativi ai servizi socio-educativi per la prima infanzia nell'alveo del sistema integrato 0-6, con l'obiettivo che siano presenti in modo omogeneo sul territorio nelle diverse tipologie, di qualità ed accessibili. Ciò unitamente al rafforzamento sia degli strumenti di natura fiscale per sostenere le famiglie con figli, specie se numerose e con carichi di cura, sia dei permessi e congedi remunerati a motivo della cura di figli, a partire dal congedo parentale e dai permessi di paternità e sostenendo la contrattazione collettiva dedicata al tema.

Incremento della dotazione dei Fondi nazionali per le politiche sociali, loro coordinamento e programmazione partecipata

I dati presentati mostrano la necessità di incrementare strutturalmente la dotazione dei Fondi nazionali e di attivare criteri e regole che ne favoriscano il coordinamento ed una programmazione pluriennale multilivello, adottando meccanismi di ripartizione che tengano conto di indicatori socioeconomici, oltre che demografici.

Vanno pertanto incrementati i principali Fondi nazionali, in particolare quello per la lotta alla povertà, al fine di allargare la platea dei potenziali beneficiari a tutte le famiglie in povertà assoluta e aumentare gli importi del beneficio in misura adeguata a permettere alle famiglie l'uscita da tale condizione e potenziare i servizi per l'inclusione; quello per le Non autosufficienze (condizione che comporta un forte rischio di povertà ed esclusione) per dare sostanza ad un Piano nazionale integrato sociosanitario ed alla definizione dei Lesna. Ciò in vista di una normativa quadro che riformi e potenzi l'intero settore della "Long Term Care" (LTC), quello delle politiche sociali per sostenere le azioni di sistema ed i servizi socio educativi all'infanzia più fragile.

Inoltre, vanno rafforzati gli strumenti di coordinamento e pianificazione nazionale multilivello a partire dallo sviluppo della Rete della Protezione e Inclusione Sociale istituita dal decreto 147/2017, coinvolgendo attivamente le parti sociali nella definizione della programmazione e progettazione degli interventi a tutti i livelli territoriali.

Un utile strumento in tal senso sarebbe l'implementazione, prevista anch'essa dalla legge 328/2000, di "un sistema informativo dei servizi sociali", così come ridefinito dal Decreto Legislativo 147/2017 per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali per poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione. Un sistema

integrato che sia funzionale alla valutazione e al monitoraggio delle politiche attuate e del mutare delle esigenze per intervenire con i correttivi necessari.

In un quadro di sistema è rilevante valutare l'effettiva capacità di incidere dei diversi trasferimenti economici.

È noto come sia necessaria, infine, una riflessione sulla spesa per la protezione sociale che contemperi i trasferimenti economici con la presenza di efficaci servizi di attivazione e supporto. L'integrazione dei vari interventi dovrebbe consentire l'inclusione sia delle persone in difficoltà, sia evitare processi di esclusione di eventuali *caregivers*.

Strutturare la rete dei servizi territoriali per l'inclusione

Deve esistere una correlazione imprescindibile tra misure individuate, dotazione dei Fondi e rete dei servizi pubblici locali da rafforzare, a partire dal raggiungimento degli obiettivi già individuati dai LEP (dove definiti), per creare una infrastruttura di governance pubblica capace di fare sistema con le risorse di privato sociale e volontariato per rispondere a bisogni e aspettative dei potenziali beneficiari, con una presa in carico ed un accompagnamento attivo che sia realmente multidisciplinare e non limitata a misure esclusivamente assistenziali, ma di inclusione sociale e lavorativa.

Condizione essenziale per realizzare questo sistema integrato di servizi pubblici è lo sbocco del *turn over* nella P.A., incrementando gli organici per i Comuni (servizi sociali) e le Regioni (Cpi) e assicurare, come previsto dalla normativa sul ReI, la gestione associata dei servizi sociali (questa riguarda ad oggi solo circa la metà degli ambiti territoriali) e garantire forme di collaborazione e cooperazione tra servizi a partire dalla determinazione di confini omogenei per gli ambiti sociosanitari e le politiche del lavoro.

Le medesime logiche di integrazione dovrebbero riguardare il necessario coordinamento con i servizi sanitari per garantire continuità assistenziale, valutazione multidisciplinare e presa in carico attraverso competenti equipe territoriali e percorsi assistenziali socio sanitari. Come detto il contrasto dell'esclusione e della marginalità è possibile laddove vi siano servizi capaci di integrare professionalità e risorse pubbliche e di terzo settore.