

## ESTRATTO DELLA RELAZIONE PROGRAMMATICA ANNUALE SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA SULLE AZIONI DI SPECIFICA COMPETENZA DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

### 1.1 Coesione economica sociale e territoriale

L'Italia intende approfondire il dibattito:

- sul futuro della politica di coesione, a seguito delle novità introdotte dalla riforma dei fondi strutturali 2014-2020
- sull'obiettivo della coesione territoriale e sugli strumenti per lo sviluppo territoriale integrato, con un'attenzione particolare alle aree interne e urbane

#### 1.1.1 La politica per la coesione dell'Unione

La 'presidenza semestrale' italiana aprirà un interessante spazio di opportunità per rilanciare un dibattito politico e strategico di lungo periodo sul **futuro della politica per la coesione**, proprio a partire dalle esperienze maturate nel periodo 2007-2013 e dalle novità introdotte dalla riforma dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2014-2020. In tale ambito, riveste particolare importanza lo sforzo verso **un più efficace coordinamento della politica di coesione**, sia con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e con i relativi meccanismi di attuazione (inclusa la condizionalità legata alle politiche di bilancio), sia con le politiche settoriali che hanno un impatto sullo sviluppo e la coesione territoriale. Anche la presentazione, da parte della Commissione europea, della Sesta relazione sulla coesione, attesa per l'inizio del 2014, offrirà spunti concreti per il dibattito.

Il semestre di presidenza italiana costituirà inoltre un'opportunità per riflettere sui seguiti dell'introduzione, avvenuta nel 2009 con il Trattato di Lisbona, di **un esplicito obiettivo di coesione territoriale**, considerando da un lato il lavoro di concertazione intergovernativa condotto con riferimento all'Agenda territoriale

2020, dall'altro prendendo spunto dalla previsione, nell'ambito del pacchetto legislativo 2014-2020, di strumenti dedicati allo sviluppo territoriale (*Community Led Local Development, Integrated Territorial Investment*) e di un'attenzione specifica alla dimensione urbana dello sviluppo territoriale.

Pertanto, nel semestre di presidenza, l'Italia perseguirà i seguenti obiettivi:

- accompagnare il periodo finale di attuazione del ciclo di programmazione 2007-2013 e l'avvio dei programmi per il 2014-2020, condividendo con gli altri Stati membri le lezioni apprese nella corrente programmazione e le innovazioni adottate per il nuovo ciclo.

Il confronto potrebbe essere incentrato sui temi trattati nella Sesta relazione sulla coesione, quali, ad esempio, la promozione dell'innovazione, l'occupazione giovanile e l'inclusione sociale;

- sviluppare un dibattito strategico sull'evoluzione della politica di coesione dopo il 2020, partendo dal lavoro avviato dalle presidenze polacca (nel 2011) e cipriota (nel 2012) e stimolando una riflessione su nuove possibili forme di intervento, che valorizzino ruolo e portata della politica di coesione, tenendo anche conto del potenziale impatto della *governance* rafforzata delle politiche economiche su di essa;
- approfondire il dibattito sull'obiettivo della coesione territoriale e sullo sviluppo di un'agenda urbana europea, proseguendo l'azione di collaborazione intergovernativa collegata all'Agenda Territoriale 'TA2020' e alla Carta di Lipsia e avviando un programma di medio-termine, nell'ambito del lavoro congiunto del Trio delle presidenze, che prenda anche spunto dalle strategie macro-regionali, nonché dalle opzioni strategiche territoriali per le aree interne ed urbane che l'Italia intende adottare nella programmazione 2014-2020.

### **1.1.2 Impiego dei Fondi strutturali del ciclo 2007-2013**

Le spese connesse all'attuazione dei progetti finanziati con le risorse dei Programmi operativi nel ciclo di programmazione 2007-2013 dovranno essere sostenute entro il 31 dicembre 2015. A fronte di una dotazione complessiva di 47,7 miliardi di euro, alla data del 31 ottobre 2013, i 52 Programmi operativi degli obiettivi 'Convergenza' e 'Competitività e Occupazione' hanno certificato alla Commissione europea un ammontare di spesa pari a 22,7 miliardi di euro. Rimangono da certificare, entro la chiusura, 25 miliardi di euro (il 52,5 per cento del totale). Sempre alla data del 31 ottobre 2013, inoltre, sono state certificate alla Commissione risorse per 367 milioni di euro relative ai sei programmi dell'obiettivo 'Cooperazione territoriale europea'.

L'impegno da sostenere è quindi di portata tale da non consentire rallentamenti, anche in relazione alle possibili difficoltà derivanti dalle più recenti regole della Commissione in materia di chiusura dei programmi. Tali regole, infatti, introducono nuove procedure connesse ai profili finanziari dei singoli progetti che, se non tenuti in debita considerazione, potrebbero mettere a rischio il riconoscimento di spese già sostenute e rendicontate.

In particolare, esclusi i 'Grandi progetti', si prevede che la spesa relativa ai progetti di importo inferiore a 5 milioni di euro potrà essere inclusa nella documentazione di chiusura solo nei casi di interventi conclusi e funzionanti al più tardi alla data del 31 dicembre 2017. I progetti di importo superiore a 5 milioni di euro, anche se non conclusi e funzionanti, potranno invece rientrare nella lista dei progetti contenuta nella documentazione di chiusura.

Quest'ultima possibilità è tuttavia sottoposta alla condizione che lo Stato membro si impegni a concludere i progetti, per un ammontare complessivo che non superi il 10 per cento delle risorse programmate, con risorse proprie entro 24 mesi dalla presentazione dei documenti per la chiusura, ovvero concluda il progetto con le risorse della programmazione 2014-2020.

Tali regole confermano la necessità di un imponente impegno nella conclusione dell'attuazione della programmazione 2007-2013. Siffatto impegno andrà rafforzato anche in considerazione del concomitante e complesso avvio della programmazione 2014-2020.

### **1.1.3 Programmazione dei Fondi strutturali del ciclo 2014-2020**

Nel 2014 entrerà in vigore il **pacchetto legislativo 2014-2020**. L'attività di negoziazione non si esaurirà tuttavia con l'entrata in vigore dei nuovi regolamenti. Per attuare completamente le norme previste dal pacchetto legislativo, saranno necessari, infatti, numerosi atti delegati e atti di esecuzione, la cui definizione proseguirà presumibilmente almeno per il primo semestre dell'anno.

Contemporaneamente, gli Stati membri saranno impegnati nella predisposizione dei documenti programmatici: l'**Accordo di partenariato** (il documento nazionale che individua i fabbisogni di sviluppo, gli obiettivi tematici della programmazione, i risultati attesi e le azioni da realizzare con l'intervento dei fondi strutturali) e i **Programmi operativi**. La presentazione dei documenti programmatici alla Commissione europea dovrà avvenire entro quattro mesi dall'entrata in vigore dei regolamenti, con la possibilità di presentare i programmi al più tardi entro ulteriori tre mesi dalla presentazione dell'Accordo di partenariato.

L'Italia dovrà programmare l'utilizzo di circa 32 miliardi di euro a prezzi correnti a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo sociale europeo (FSE). A tali risorse andrà ad aggiungersi il cofinanziamento nazionale a

carico del bilancio statale quantificato dal disegno di legge di stabilità in 24 miliardi di euro. Integrando questa componente con quella assicurata dai bilanci regionali per i rispettivi programmi operativi, sarà garantito un livello di cofinanziamento pressoché analogo sul territorio nazionale.

L'Italia ha presentato alla Commissione europea, il 9 aprile 2013, una versione preliminare di alcune sezioni dell'Accordo di partenariato elaborate sulla base di un'ampia consultazione con il partenariato istituzionale, con le parti economico-sociali, con le organizzazioni della società civile, attraverso la costituzione di quattro tavoli tecnici dedicati alla trattazione delle tematiche di intervento individuate dai regolamenti comunitari.

Dopo un primo confronto con la Commissione europea, il documento preliminare è stato rivisto anche al fine di concentrare maggiormente gli interventi su un numero limitato di grandi obiettivi. È stata così elaborata una proposta contenente degli indirizzi strategici su cui è proseguito il confronto con le Regioni e con il partenariato più ampio per l'articolazione della strategia a livello di categorie di Regioni.

La strategia proposta tiene conto dei traguardi della Strategia Europa 2020 e, al contempo, valuta attentamente la politica di sviluppo territoriale più adatta alle specificità italiane fino al 2020. Gli interventi cofinanziati dai fondi europei si concentreranno sulle imprese (sostenendone la capacità innovativa e l'internazionalizzazione) sul contrasto alla disoccupazione, con particolare attenzione ai gruppi svantaggiati, e sul rafforzamento del capitale umano. Il Governo italiano considera infatti prioritario l'obiettivo dell'occupazione giovanile, in attuazione della *'Youth Employment Initiative'*. Ulteriori importanti ambiti di destinazione dei fondi sono, tra gli altri, la valorizzazione, anche economica, dei beni culturali e ambientali, e la digitalizzazione, favorendo un approccio integrato tra offerta di infrastrutture e servizi.

In merito alla distribuzione temporale degli interventi, alcuni impegni saranno concentrati nei primi due anni del ciclo di programmazione allo scopo di assicurare misure con effetti antirecessivi. In parallelo, in una logica di maggiore specializzazione delle fonti di finanziamento destinate al riequilibrio territoriale, oltre che in ragione della tempistica di realizzazione delle opere pubbliche spesso non compatibile con le procedure di rendicontazione dei fondi europei, il Governo intende destinare la dotazione del Fondo sviluppo e coesione (FSC) in via prioritaria al finanziamento di interventi per infrastrutture materiali e immateriali di natura strategica necessarie a garantire la coesione territoriale.

L'Accordo di partenariato, basandosi sui principi introdotti nella riforma della politica di coesione dal pacchetto legislativo 2014-2020, adotta alcune importanti innovazioni di metodo volte a rafforzare la qualità della spesa: maggiore orientamento ai risultati attesi; individuazione puntuale delle azioni per conseguirli; tempi di attuazione certi; maggiore coinvolgimento del partenariato rilevante; maggiore trasparenza informativa sulla realizzazione degli

investimenti; miglioramento dei processi di valutazione; rafforzamento del presidio nazionale sull'attuazione dei programmi, anche attraverso l'Agenzia per la coesione territoriale, con compiti di monitoraggio e controllo sull'uso dei fondi, di assistenza tecnica e formazione a tutte le istituzioni centrali e regionali coinvolte nella gestione dei programmi, di intervento nelle situazioni più complesse e nei progetti sperimentali, con la possibilità di sostituirsi alle autorità preposte alla gestione, a fronte di gravi inadempienze e ritardi.

Il nuovo impianto programmatico si avvale, inoltre, dello strumento delle **condizionalità *ex ante*** previsto dai nuovi regolamenti, con l'obiettivo di assicurare che, nei diversi ambiti di intervento dei fondi, siano operanti tutte le disposizioni riguardanti il quadro regolamentare, gli strumenti di pianificazione e i requisiti di *capability* amministrativa a garanzia dell'efficacia delle misure che si andranno a finanziare. Si tratta di una leva importante che ha il pregio di sensibilizzare verso i risultati della politica di coesione anche gli attori istituzionali non direttamente interessati dalla programmazione e gestione dei fondi e di anticipare la soluzione dei problemi che possono condizionarne l'attuazione.

La riforma della politica di coesione include anche specifiche norme e strumenti per lo sviluppo territoriale. In questo senso, infatti, l'Accordo di partenariato considera due opzioni strategiche: una riferita alla dimensione urbana, e l'altra, riferita al tema dello sviluppo delle aree interne, molto importanti nel caso italiano che è caratterizzato dalla diffusione di aree di piccole dimensioni e spesso con limitata accessibilità a servizi essenziali. Si tratta di aree che tuttavia presentano un patrimonio ambientale (foreste, aree protette, produzioni agricole e agro-alimentari) e culturale (beni archeologici, piccoli musei, centri di mestiere) fortemente diversificato, come risultato di aspetti naturali originali e di lunghi e diversi processi di antropizzazione.

La programmazione 2014-2020 sta definendo una strategia nazionale per i programmi e gli interventi da realizzare sia per le città, sia per le aree interne. Nel caso delle città, la strategia si prefigge tre obiettivi principali: la modernizzazione dei servizi urbani; l'inclusione sociale dei segmenti della popolazione più disagiati; il rafforzamento del ruolo delle città nel contesto produttivo globale. Per le aree interne, la strategia si concentra sui fattori di sviluppo che hanno maggiore potenziale di crescita socio-economica, privilegiando i temi della gestione del territorio, delle risorse naturali, delle energie rinnovabili e del patrimonio culturale.

#### **1.1.4 'Macroregioni'**

Il Consiglio Europeo del 14 dicembre 2012 ha conferito alla Commissione europea il mandato di presentare entro la fine del 2014 una nuova Strategia dell'Unione per la Regione adriatico-ionica. Nel corso del 2013 la Commissione ha avviato un processo di consultazione con gli Stati membri e con gli

*stakeholders*, al fine di predisporre e approvare, entro la fine del suo mandato, la Comunicazione e il Piano d'azione relativi a tale Strategia. Inoltre, il Consiglio Affari generali del 22 ottobre 2013 ha adottato le Conclusioni sul Rapporto sul valore aggiunto delle strategie macroregionali, che la Commissione europea aveva pubblicato nel mese di giugno 2013, adempiendo a una richiesta del Consiglio Europeo in tal senso.

Tale Rapporto e le Conclusioni del Consiglio Affari generali costituiscono il quadro di riferimento per ulteriori sviluppi delle strategie macroregionali e l'attuazione di quelle già adottate. Nel 2013 è anche giunta a maturazione la richiesta di adottare una strategia macroregionale per l'area alpina: i rappresentanti dei Governi e delle Regioni hanno firmato a Grenoble, il 22 ottobre 2013, una risoluzione politica con la quale si impegnano a richiedere alla Commissione e al Consiglio Europeo di definire entro il 2015 anche una strategia e un Piano d'azione per la macroregione alpina.

La politica di coesione è direttamente chiamata in causa dalle strategie macroregionali europee, sia perché lo strumento della strategia macroregionale è stato inquadrato dalla Commissione europea, fin dall'adozione della prima strategia, quella per la regione del Baltico, nell'obiettivo della coesione territoriale, sia perché le disposizioni regolamentari 2014-2020 chiedono specificamente che l'Accordo di partenariato e i Programmi operativi indichino esplicitamente come essi tengono conto di tali strategie e in che modo contribuiscono concretamente ad attuarle.

I tempi previsti per l'adozione del Piano d'azione delle due strategie fanno sì che sia indispensabile tenere conto delle strategie nel quadro della programmazione 2014-2020, per assicurare un efficace coordinamento tra i due processi.

La messa a punto, nel 2014, dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi (nazionali, regionali e in attuazione dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea) costituirà un'occasione importante per verificare quale sia il valore aggiunto che le future strategie macroregionali (quella per la regione adriatico-ionica e quella per la Regione alpina), potranno apportare al rafforzamento dell'efficacia della politica di coesione e a individuare i progetti concreti rispetto ai quali, per coerenza di obiettivi e risultati attesi, per grado di maturità e calendario dei tempi di realizzazione, possa verificarsi un effettivo allineamento delle risorse europee e nazionali disponibili.

Fermo restando quanto poc'anzi indicato, nel 2014 proseguiranno i lavori sulle due strategie di più diretto interesse per il nostro Paese. Infatti, le Strategie Macro-Regionali hanno assunto un rilievo crescente anche sul piano istituzionale per il potenziale di cooperazione fra Stati, Regioni, Territori e agenti economici pubblici e privati.

a) promossa dal nostro Paese fin dal 2010, la **'Strategia UE per la Regione adriatico-ionica'** riunisce gli otto Stati – Italia, Slovenia, Grecia, Croazia,

Albania, Serbia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro – che sono membri, dal 2000, dell’Iniziativa adriatico-ionica (IAI), ancoraggio intergovernativo della Strategia. La Strategia adriatico-ionica ha un forte significato politico per i paesi coinvolti e per la stessa UE: essa rappresenta infatti un impulso sia al percorso europeo dei Balcani, favorendo sia la collaborazione su politiche convergenti e basate su standard comunitari, sia ad un migliore utilizzo dei fondi europei e nazionali.

Il lavoro finora svolto su impulso italiano, insieme agli altri paesi aderenti e con la Commissione, sulla scorta delle pertinenti Mozioni del Senato della Repubblica dell’11 gennaio 2012, ha assicurato, dopo il primo riconoscimento da parte del Consiglio Europeo del 24 giugno 2011, il conferimento del mandato da parte del Consiglio Europeo del 14 dicembre 2012, alla Commissione per il Piano d’Azione. Il Consiglio Europeo attende con interesse la presentazione, a cura della Commissione, di una nuova Strategia dell’UE per la Regione adriatica e ionica entro la fine del 2014.

Nel 2014 sono previste la conclusione della preparazione del Piano d’Azione della Strategia, avviata nel 2013, la predisposizione della comunicazione della Commissione sulla Strategia e l’adozione della Strategia nel Consiglio Europeo del secondo semestre dell’anno, durante la presidenza di turno italiana del Consiglio UE.

Il calendario operativo della preparazione della Strategia prevede pertanto, nel 2014, i seguenti passaggi: (i) 6-7 febbraio 2014: workshop di presentazione, in Grecia, degli esiti della consultazione degli stakeholder, sulla base dei pertinenti rapporti trasmessi nel dicembre del 2013 dai paesi aderenti riguardo ai quattro pilastri dello schema di Piano d’Azione (cosiddetto ‘*EUSAIR Discussion Paper*’ del 9 agosto 2013). L’Italia ha coordinato, insieme alla Serbia, la consultazione sul pilastro ‘*Connecting the Region*’ (infrastrutture, trasporti, energia, ricerca e innovazione applicati ai predetti settori); (ii) febbraio – giugno 2014: redazione del Piano d’Azione, coordinata dalla Commissione con la partecipazione degli Stati aderenti attraverso i Punti di Contatto Nazionali e i Focal Point di settore nei Ministeri e, per i paesi ad ordinamento regionale / decentrato, negli Enti regionali / locali (per l’Italia, le Regioni hanno costituito il Gruppo di Lavoro ‘*EUSAIR/Italia*’); (iii) giugno 2014: finalizzazione da parte della Commissione della comunicazione relativa alla Strategia, incluso il Piano d’Azione; (iv) autunno 2014 (semestre di presidenza italiana del Consiglio UE): approvazione da parte del Consiglio Europeo della Strategia, incluso il Piano d’Azione.

- b) gli Stati nell’ambito del programma di cooperazione transnazionale Spazio alpino (progetto ‘*Strategy development for the Alps*’), le Regioni dei paesi dell’arco alpino (Dichiarazione di intenti dei Governatori delle Regioni alpine adottata il 29 giugno 2012 a Bad Ragaz) e la Convenzione delle Alpi (‘*Input Paper*’ della XII Conferenza alpina del 7 settembre 2012 a Poschiavo) hanno

espresso, nelle rispettive competenze, il forte interesse dei territori alpini ad una proposta di 'Strategia UE per la Regione alpina', sulla base di una pluridecennale cooperazione esistente sul piano comunitario (prima come Iniziativa comunitaria 'INTERREG' e poi in attuazione dell'obiettivo 'cooperazione territoriale europea' della politica di coesione), intergovernativo (come la Convenzione delle Alpi) e dei territori (come le Euro-regioni e i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale, GECT).

La Conferenza del 18 ottobre 2013 a Grenoble ha rappresentato l'evento di lancio della proposta di Strategia UE per la Regione alpina, attraverso una Risoluzione politica firmata da Ministri e Presidenti delle Regioni alpine, che ha ufficializzato l'impegno a conseguire il mandato da parte del Consiglio Europeo del 19-20 dicembre del 2013 alla Commissione per la preparazione del Piano d'Azione, in vista dell'approvazione definitiva entro giugno 2015. A favore di questo calendario operativo si è recentemente espressa anche la Commissione europea.

Il valore aggiunto della Strategia UE per la Regione alpina viene così identificato nei seguenti aspetti:

- rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale dell'area, promuovendo strategie condivise e integrate di sviluppo, capaci di dare impulso a percorsi di crescita sostenibile e inclusiva e di solidarietà territoriale fra aree montane e aree urbane;
- capacità di rafforzare la coerenza e il coordinamento delle diverse iniziative di cooperazione esistenti nell'area, aumentandone l'orientamento a risultati concreti e misurabili.

Qualora il percorso europeo confermasse la volontà politica espressa a Grenoble, il 2014 rappresenterebbe una fase decisiva per la preparazione del Piano d'Azione e per la Strategia alpina, che potrebbe in prima approssimazione prevedere i seguenti passaggi operativi: (i) fine gennaio-inizio febbraio 2014: Conferenza presieduta dal Commissario Europeo per le Politiche Regionali, Johannes Hahn, con Ministri dei sette paesi alpini, volta a sancire l'impegno comune della Commissione e dei paesi riguardo alla preparazione del Piano d'azione; (ii) da gennaio a giugno 2014: preparazione del documento – base del Piano d'Azione (cosiddetto 'Discussion Paper') per la consultazione pubblica degli stakeholder; (iii) da giugno a ottobre 2014: consultazione pubblica degli stakeholder; (iv) novembre 2014: evento di presentazione dell'esito della consultazione degli stakeholder sui pilastri; (v) gennaio - marzo 2015: redazione del Piano d'Azione; (vi) valutazione di impatto; (vii) entro maggio 2015: comunicazione della Commissione contenente il Piano d'Azione e *endorsement* finale della Commissione; (viii) giugno 2015: approvazione definitiva da parte del Consiglio Europeo.

## 1.2 Occupazione

L'Italia intende:

- aumentare l'occupazione, soprattutto giovanile, e agevolare la mobilità internazionale dei lavoratori
- valorizzare la 'dimensione sociale' dell'Unione economica e monetaria
- favorire l'inclusione sociale
- contrastare povertà e discriminazione sociale

### 1.2.1 Lotta alla disoccupazione

Gli elevati tassi di disoccupazione rappresentano una delle sfide più impegnative cui l'Unione deve fornire risposte adeguate. Tale constatazione, nonostante il peggioramento dei dati sul mercato del lavoro, ha faticato ad assumere una posizione prioritaria nell'agenda politica europea a causa dell'emergenza del consolidamento dei conti pubblici imposta dalla crisi. Il Governo italiano ritiene che questa riluttanza non sia più giustificabile. In assenza di interventi concreti per la crescita e l'occupazione, il risanamento fiscale finora ottenuto rischia di essere vanificato, la credibilità delle stringenti regole della nuova *governance* economica europea sarebbe messa in discussione e, in ultima analisi, il divario che si è aperto tra cittadini e Istituzioni europee sarebbe destinato ad aumentare. In tale ottica, il semestre di presidenza italiana collocherà le **misure per favorire la crescita e l'occupazione** al centro della propria agenda. Per quanto riguarda le politiche del lavoro, in particolare, il Governo italiano si concentrerà sui temi della disoccupazione giovanile, della mobilità internazionale dei lavoratori e della dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria (UEM).

### 1.2.2 Piano nazionale della 'Garanzia per i giovani'

La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una 'Garanzia per i giovani' invita gli Stati membri a garantire ai giovani di età inferiore a 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, il proseguimento degli studi, l'apprendistato o il tirocinio o altra misura di formazione entro quattro mesi dall'inizio della condizione di disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

Nello specifico caso italiano, suddetta iniziativa contemplerà anche misure destinate ai giovani disoccupati e 'scoraggiati' di più lunga durata. I **principi guida della 'Garanzia per i giovani'** saranno applicati, replicandone le misure, anche a favore di altre fasce della popolazione attiva, allo scopo di avviare una riforma strutturale del sistema delle politiche attive per il lavoro.

Nello specifico, il **piano italiano della 'Garanzia per i giovani'** offrirà maggiori opportunità mediante: a) la garanzia dell'opportunità di un colloquio specializzato, preceduto da percorsi di costruzione del curriculum vitae e di auto-valutazione; b) la promozione dell'attività di orientamento al mondo del lavoro; c) la prevenzione e il contrasto dell'abbandono del sistema di istruzione e di formazione, sia attraverso i servizi per l'impiego, sia mediante appositi partenariati con le imprese, le istituzioni pubbliche, gli enti no-profit; d) l'agevolazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; e) la promozione delle iniziative imprenditoriali.

### **1.2.3 Servizi pubblici per l'impiego (*Public Employment Services – PES*)**

Per creare un punto di riferimento nel territorio e migliorare l'inserimento lavorativo dei disoccupati, il Governo ha posto le basi per una **riforma dei Servizi per l'impiego**. I criteri alla base del progetto di riforma sono: a) la qualità e la misurabilità dei servizi erogati; b) l'inserimento lavorativo come obiettivo principale di tutte le attività svolte, con un rafforzamento delle funzioni di consulenza per le imprese e di promozione delle iniziative imprenditoriali individuali; c) una maggiore interazione con il sistema educativo. Il progetto di riforma destina grande attenzione all'impiego dei sistemi informativi. In particolare, si fa riferimento al portale 'Cliclavoro' e alla 'Banca dati delle politiche attive e passive', la cui piena realizzazione è prevista per il mese di febbraio 2014 e costituirà la base informativa per il piano della 'Garanzia giovani'.

### **1.2.4 Piano d'azione per la coesione**

Il Piano d'azione per la coesione comprende la gestione, il monitoraggio e il controllo degli interventi previsti dal Programma apprendistato e uscita dallo stato di NEET (*Not in Education, Employment or Training*). Nell'ambito del Progetto apprendistato e mestieri a vocazione artigianale (AMVA) proseguiranno anche nel 2014 le azioni per il rafforzamento, soprattutto nei comparti produttivi appartenenti alla tradizione italiana, della cooperazione tra imprese e servizi per il lavoro. In particolare, tramite tirocini e contributi per favorire il ricambio generazionale, sarà sviluppato un sistema sperimentale di botteghe artigianali per la formazione dei giovani nel settore dell'artigianato tradizionale. Relativamente al progetto 'Giovani Laureati', rivolto ai giovani nella fascia d'età 25-34 anni che non studiano e non lavorano, residenti nelle Regioni 'Convergenza', per il 2014 si prevede l'attivazione di 3.000 tirocini formativi con assistenza tecnica alle aziende.

### 1.2.5 Mobilità transnazionale

Nel quadro del semestre di presidenza italiana, si ritiene utile proporre un'attenzione specifica al tema della mobilità transnazionale, per sensibilizzare l'attenzione sulle opportunità che essa offre. In particolare, per superare le difficoltà di partecipazione, prodotte in Italia dall'insufficienza delle competenze linguistiche e dall'inadeguatezza delle borse di mobilità, sarebbero auspicabili misure volte a favorire: un utilizzo reale degli strumenti nazionali ed europei di validazione e certificazione delle competenze; il miglioramento della preparazione, dell'attuazione e delle attività di *follow-up* delle azioni di mobilità, nonché una maggiore diffusione e utilizzo di tali azioni; una maggiore inclusione dei soggetti svantaggiati; l'estensione della mobilità anche in paesi non anglofoni. Per quanto riguarda i programmi nel campo dell'apprendimento permanente, dal 2014, il Programma 'Erasmus+' sostituirà l'attuale programma di apprendimento permanente (*Lifelong Learning Programme* – LLP) il cui regolamento è stato approvato a fine 2013. In materia di libera circolazione dei lavoratori, il riconoscimento delle qualifiche professionali estere prevede che il professionista migrante possa fare richiesta della tessera professionale europea per le professioni a elevata mobilità. La tessera faciliterà la mobilità dei professionisti per soddisfare la domanda di personale altamente qualificato in diversi Stati membri.

### 1.2.6 Distacco dei lavoratori

La proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'applicazione della direttiva 96/71 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi è una delle dodici priorità del *Single Market Act I*. La direttiva nasce dall'esigenza di dare piena attuazione alla precedente direttiva 96/71/CE che, negli anni, ha fatto emergere numerosi problemi applicativi. Inoltre, alcune sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea risalenti al biennio 2007-2008 hanno stimolato un dibattito che ha portato alla formulazione della proposta. Le pronunce della Corte, infatti, avevano suscitato un sentimento di diffuso allarme per il timore che si volesse conferire una sorta di primazia sistemica alle libertà economiche rispetto ai diritti sociali. Gli **obiettivi generali della proposta** sono: a) fissare standard più ambiziosi per l'informazione dei lavoratori e dei datori di lavoro; b) definire regole più stringenti in materia di cooperazione amministrativa; c) chiarire gli elementi costitutivi della fattispecie del distacco, al fine di arginare il fenomeno delle 'compagnie fantasma' che vi fanno ricorso a soli fini elusivi; d) definire le responsabilità in materia di misure di controllo nazionali; e) garantire migliore attuazione ai diritti, anche attraverso l'introduzione di un sistema di responsabilità congiunta e solidale in caso di subappalto; f) porre in essere un meccanismo di cooperazione transnazionale per l'esecuzione delle sanzioni amministrative.

Il Governo italiano attribuisce grande importanza alla direttiva, soprattutto per le sue implicazioni in termini di corretto funzionamento dei mercati, quale strumento efficace nel contrasto di abusi, frodi e *dumping* sociale tra paesi europei.

Lo scorso 9 dicembre, dopo un complesso negoziato durato oltre diciotto mesi, il Consiglio ha raggiunto un **accordo sul testo della direttiva**. Si aprirà così, fin dai primi mesi del 2014, la fase di confronto legislativo con il Parlamento Europeo in vista della formale adozione della direttiva.

### **1.2.7 Dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria**

Nella costruzione dell'UEM la dimensione sociale è stata sostanzialmente accantonata: i parametri fissati a Maastricht sono, infatti, tutti di carattere economico-finanziario. La recessione di questi ultimi anni, l'alto livello di disoccupazione registrato in molti paesi, soprattutto tra i giovani, il sorgere di una nuova generazione di NEET, l'acuirsi della povertà e delle disuguaglianze, sono realtà che non possono più essere ignorate. Il Governo italiano, pertanto, ritiene che la **sostenibilità sociale e quella ambientale** siano importanti quanto la sostenibilità economica, ma tale approccio non è ancora condiviso da tutti i *policy makers* europei e dal settore privato. Rafforzare questa idea della sostenibilità ambientale e sociale, consentirebbe di verificare importanti opportunità nel settore della *green economy*, con ripercussioni per l'occupazione, in particolare giovanile.

Una delle ragioni principali di questo 'ritardo di percezione' è la difficoltà di **misurazione della sostenibilità sociale**. Manca, cioè, un quadro analitico che possa rivelare oltre quali soglie una società diventa instabile. Tuttavia, ciò non vuol dire che tali soglie non esistano. Il Governo italiano ritiene che si debba lavorare per approntare un sistema solido e ampio di **indicatori sui fenomeni sociali**. In tal modo si potrebbero effettuare quelle analisi approfondite a supporto della fase decisionale. Un primo passo in questa direzione è rappresentato dall'adozione – da parte del Consiglio EPSCO del 9 dicembre 2013 – di una prima versione di '**scoreboard sociale**', come proposto dalla Commissione europea nella sua Comunicazione del 2 ottobre 2013.

Tale strumento sarà utilizzato per la prima volta in occasione del semestre europeo 2014, ma dovrà essere ulteriormente approfondito e affinato nel corso del prossimo anno. In particolare, l'Italia ritiene che gli indicatori proposti dalla Commissione presentino diversi punti deboli. Innanzitutto la tempestività: non tutti gli indicatori sociali sono disponibili in tempo reale, al contrario di quelli economici. I rischi sociali non seguono percorsi lineari e occorre pertanto rafforzare la cooperazione con EUROSTAT al fine di disporre di statistiche più tempestive.

Un secondo aspetto riguarda la natura stessa degli indicatori proposti, i quali descrivono il passato, o nel migliore dei casi, la situazione attuale, ma dicono poco circa i rischi futuri.

Il Governo italiano ritiene che un **approfondimento dell'analisi** dei suddetti indicatori sia molto importante dato che il tema della dimensione sociale dell'UEM sarà inserito tra le priorità del semestre di presidenza italiana.

### **1.3 Altre politiche sociali**

Il potenziamento dei sistemi di protezione sociale e delle politiche di inclusione sociale rappresenta una priorità per l'azione del Governo. Tale obiettivo, in linea con la Strategia Europa 2020 e con il programma della Commissione per il 2014, sarà perseguito attraverso una corretta programmazione, nonché un produttivo utilizzo dei fondi europei (Fondo sociale europeo – FSE, Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione – FEG, Fondo aiuti europei per sostenere le persone indigenti – FEAD).

Il Governo intende promuovere azioni per il superamento dei divari che ancora caratterizzano la situazione di uomini e donne nel nostro Paese e per contrastare attivamente le forme di discriminazione di cui all'articolo 29 della legge comunitaria 1 marzo 2002, n. 39. Particolare attenzione sarà attribuita alle azioni per favorire la rimozione degli ostacoli che impediscono alle donne di partecipare attivamente alla vita sociale ed economica – attraverso un piano di interventi volti a favorire la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa e l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro – nonché alle iniziative finalizzate a garantire la tutela dei diritti fondamentali (quali appunto quelle volte al contrasto di ogni forma di violenza su donne, minori o soggetti 'deboli' e perciò più esposti a subire comportamenti discriminatori e al rischio di esclusione sociale). Tali orientamenti e priorità saranno debitamente inseriti nel semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea.

In armonia con la priorità del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2014 per promuovere la crescita e l'occupazione, il Governo potenzierà gli interventi, a livello nazionale e locale, in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, accrescendo gli strumenti e i servizi volti a favorire tale equilibrio, anche al fine di consentire alle donne di rientrare nel mercato del lavoro o accedervi per la prima volta. Al fine di sostenere le iniziative imprenditoriali femminili, il Governo ha sottoscritto una convenzione per la costituzione di una sezione speciale del Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI), dedicata all'imprenditoria femminile. Tale sezione speciale rientra tra quegli strumenti di ingegneria finanziaria che il *Position Paper* per il 2020 individua come prioritari per la crescita delle PMI e sarà concretamente operativa dal 2014.

Un altro importante filone è dato dall'educazione finanziaria e dal divario di conoscenze tra uomini e donne in materia, così come evidenziato dall'Unione e dall'OCSE.

L'OCSE, in particolare, ha avviato un progetto di *empowerment* delle donne sui temi finanziari, nell'ambito dell'*International Framework for Financial Education* (INFE). In tale contesto, nel 2014 il Governo proseguirà le attività di sostegno alle iniziative delle Università italiane sul tema dell'educazione finanziaria rivolta alle donne, sulla base dei particolari bisogni legati alle specifiche situazioni personali e professionali.

### **1.3.1 Integrazione e non discriminazione**

Con riferimento alla promozione delle **pari opportunità** tra uomini e donne, il Governo continuerà a sostenere l'attività dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (*European Institute for Gender Equality – EIGE*), in relazione allo sviluppo e diffusione della Rete europea per la parità di genere (*European Network on Gender Equality – EuroGender*) e alla realizzazione di attività di comunicazione e sensibilizzazione finalizzate a favorire la diffusione di una cultura di parità.

Per quanto concerne le azioni volte a garantire il **rispetto dei diritti umani**, il Governo continuerà a seguire le attività dell'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA). In particolare, riguardo al contrasto della violenza sulle donne, riconosciuta come una delle più gravi violazioni dei diritti umani, il Governo intende partecipare attivamente alla diffusione dell'indagine condotta a livello europeo dall'Agenzia sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne, che sarà presentata a marzo 2014 e che costituirà il primo studio in grado di fornire dati comparabili tra i 28 Stati membri.

Sempre nell'ambito del dialogo tra il Governo italiano e l'Unione, si intende attribuire priorità a varie attività, tra cui quelle realizzate attraverso la partecipazione ai diversi comitati presieduti o istituiti presso la Commissione europea che operano, tra l'altro, a favore del *mainstreaming* di genere e in materia di tratta di esseri umani.

Nel 2014, inoltre, il Governo garantirà la piena attuazione del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2011/36 concernente la prevenzione e la **repressione della tratta di esseri umani** e la **protezione delle vittime**.

Il Governo, nel corso del primo semestre 2014, seguirà le attività previste dalla presidenza greca del Consiglio dell'Unione Europea, sulla revisione dell'area della Piattaforma d'azione di Pechino (1995) dedicata a "Donne ed economia".

Durante il semestre di presidenza italiana, il Governo, in collaborazione con l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere e nell'ambito del programma del

Trio, procederà all'elaborazione di un **rapporto europeo di valutazione complessiva** dell'attuazione degli obiettivi contenuti in tutte le dodici aree critiche della Piattaforma dal 2010 al 2014, nell'ambito delle priorità e finalità strategiche dell'UE, presentando la situazione attuale e identificando risultati ottenuti e sfide future in ciascuna area della Piattaforma sia a livello nazionale che a livello di UE, con una speciale attenzione alla revisione dell'area relativa alla **violenza contro le donne**. In tale contesto, il Governo intende organizzare, in collaborazione con la Commissione europea, una conferenza di alto livello sulle tematiche della Piattaforma d'azione di Pechino, nonché riprendere la prassi, interrotta nel 2008, di organizzare una riunione informale dei Ministri europei per le Pari Opportunità finalizzata a consentire lo scambio di opinioni e discussioni su un tema specifico, proponendo l'adozione di un testo di Conclusioni consiliari. Durante la presidenza italiana, la semestrale riunione del Gruppo di alto livello sul *mainstreaming* di genere sarà organizzata a Roma.

Nel corso del 2014, inoltre, il Governo sarà impegnato nella realizzazione del progetto "*Women mean business and economic growth*" nell'ambito del programma dell'Unione PROGRESS, che sostiene lo sviluppo e il coordinamento delle politiche dell'UE nei settori occupazione, integrazione e protezione sociale, condizioni di lavoro, lotta alle discriminazioni e parità uomo-donna. Il progetto, della durata di due anni a partire da ottobre 2013, è finalizzato alla promozione della presenza equilibrata di donne e uomini nelle posizioni apicali dei luoghi decisionali dell'economia e studierà, tra l'altro, l'effetto sui livelli di occupazione e sul rendimento dell'organizzazione delle società italiane conseguente all'entrata in vigore della legge 120/2011 relativa alle quote di genere negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate e delle società pubbliche. I primi risultati del progetto, che prevede una solida strategia di comunicazione sia a livello nazionale sia europeo, saranno illustrati nell'ambito di un convegno che si terrà a Roma nel luglio 2014, nell'ambito del semestre di presidenza italiana del Consiglio UE.

Sempre al fine di valorizzare la dimensione sociale dell'Unione, il Governo intende organizzare eventi ed incontri di alto livello per approfondire le problematiche relative alla **garanzia dei diritti delle persone**, in particolare delle categorie **più svantaggiate e vulnerabili** perché esposte a un forte rischio di discriminazione, come immigrati, rifugiati, anziani, disabili, rom e persone *Lesbian, Gay, Bisexual, Transexual* (LGBT), soprattutto in una congiuntura che ne accentua la marginalità. In particolare il Governo intende organizzare eventi di alto livello per trattare di:

- politiche di antidiscriminazione, al fine di verificare lo stato di avanzamento della proposta di direttiva del Consiglio recante l'applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale;

- l'analisi può arricchirsi del contributo degli altri *equality bodies* europei nella esperienza di attuazione delle direttive 2000/43 e 200/78 secondo una logica comparativa finalizzata a monitorarne lo stato di attuazione;
- inclusione sociale dei rom, per monitorare lo stato di avanzamento dell'attuazione delle relative strategie europee (in base all'ultima comunicazione della Commissione n. 454/2013) facendo riferimento al *network* dei focal point nazionali;
- antidiscriminazione nei luoghi di lavoro e di *Diversity Management*, al fine di promuovere modelli, progetti pilota e sperimentazioni per l'inserimento nel mondo del lavoro di categorie svantaggiate (persone disabili e iscritti alle categorie protette, persone transgender e persone di origine straniera) attraverso la realizzazione di un *Career Forum* rivolto alle aziende.

Il Governo continuerà a seguire le iniziative finalizzate a promuovere l'adozione di un quadro normativo uniforme, a livello europeo, in tema di *empowerment* femminile e superamento dei divari di genere nello sviluppo di carriera, partecipando e impegnandosi attivamente per far progredire i negoziati sulla proposta di direttiva riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa e relative misure. L'esame della proposta di direttiva 'Quote rosa' proseguirà nel corso del semestre di presidenza italiana.

Infine, nell'ambito delle politiche di immigrazione, l'azione è anche rivolta a sostenere gli interventi della Commissione europea nel settore dell'integrazione. In tale contesto, l'intendimento è quello di organizzare nel corso del semestre di presidenza italiana un evento informale che veda il coinvolgimento oltre che degli Stati membri, della Commissione e del Parlamento Europeo e degli organismi internazionali, anche di importanti stakeholder della società civile e del mondo accademico, nonché di paesi terzi. Scopo dell'evento è una comune riflessione sull'integrazione nell'Europa 2020.

### **1.3.2 Lotta alla povertà**

Nel luglio 2013, il Consiglio dell'Unione Europea ha formulato al nostro Paese una raccomandazione in materia di lotta alla povertà invitando a garantire una maggiore efficacia dei trasferimenti sociali attraverso un miglioramento del *targeting*, con particolare riferimento alle famiglie a basso reddito con bambini. Per perseguire efficacemente quest'obiettivo, nel corso del 2014 saranno attuate ed estese alcune misure già avviate nel 2013, in attuazione del Programma nazionale di riforma.

Nel corso del 2014, la **Social card** 'ordinaria' verrà estesa anche ai cittadini comunitari e agli stranieri lungo-soggiornanti, al fine di migliorare la lotta alla povertà assoluta e a offrire contributi diretti alle famiglie in difficoltà.

Accanto alla *Social card* 'ordinaria', sarà avviata la sperimentazione della nuova *Carta per l'inclusione sociale*, che si rivolge a famiglie in condizioni economiche e lavorative di estremo disagio in cui siano presenti dei minori. Tale misura, il cui *budget* è di 50 milioni di euro per la durata di 12 mesi, è rivolta ai Comuni italiani con maggiore densità demografica ed è strettamente connessa a politiche attive di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale.

L'attuazione, nel 2014, della riforma dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), consentirà di renderlo più rappresentativo della situazione economica reale delle famiglie ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate. In tale contesto, l'attivazione della banca dati delle prestazioni consentirà di rafforzare i controlli connessi e di irrogare sanzioni.

Le linee prioritarie di intervento da attivare, anche attraverso l'utilizzo dei Fondi strutturali 2014 - 2020, sono:

- sperimentazione, in coerenza con la Raccomandazione del 3 ottobre 2008 della Commissione europea sulla cosiddetta 'inclusione attiva', di misure rivolte alle famiglie in condizione di povertà assoluta, con particolare riferimento ai nuclei in cui siano presenti minori, fondate sull'erogazione di un sussidio economico, condizionale alla adesione ad un progetto di attivazione e supportato da una rete di servizi (*Conditional Cash Transfers*);
- sperimentazione di programmi innovativi, nel settore delle politiche sociali, sottoposti a valutazione di impatto, possibilmente con metodologia contro fattuale, come indicato nel *Social Investment Package*, al fine di dare alle politiche sociali una maggiore capacità di adattamento attraverso lo sviluppo di nuovi prodotti, servizi e modelli e la loro verifica sul campo;
- attivazione di un presidio partenariale di confronto per ridurre l'eterogeneità sul territorio delle misure di politica sociale, per accompagnare il processo di definizione di livelli e standard comuni dei servizi con il rafforzamento degli strumenti e delle sedi di confronto tra i diversi livelli di governo.

Successivamente alla recente approvazione della proposta di regolamento istitutivo del Fondo per sostenere le persone più indigenti all'interno dell'UE (che stanZIA 3,5 miliardi di euro per il periodo 2014-2020), il Governo prevede di avviare la realizzazione di programmi operativi dedicati alla distribuzione di alimenti e altri beni essenziali e all'adozione di misure di inclusione sociale.