



CENTRO STUDI POLITEIA

**LA LOTTA ALLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE IN
EUROPA: LE INIZIATIVE RECENTI DELL'UE E IL
CONTRIBUTO DEL FONDO SOCIALE EUROPEO POST 2013**

ANTONIO BONETTI

Working Paper n. 2

Giugno 2013

INDICE

1. Introduzione	p. 3
2. Il dramma della disoccupazione giovanile in Europa e le iniziative recenti di <i>policy</i> della Commissione Europea	p. 5
3. Il Fondo Sociale Europeo e la “lisbonizzazione” della politica di coesione dell’UE	p. 10
4. Le principali innovazioni inerenti il FSE nel periodo di programmazione 2014-2020	p. 13
5. Considerazioni conclusive	p. 18
Bibliografia	p. 20

CENTRO STUDI POLITEIA

Via Antonio Labella 41 – 85021 Avigliano (PZ)

<http://www.politeiaonline.it>

Mailto: info@politeiaonline.it

** **ANTONIO BONETTI** è un esperto indipendente di sviluppo locale, politiche e finanziamenti dell’UE e finanza sociale.*

LinkedIn profile: <http://it.linkedin.com/pub/antonio-bonetti/37/783/2b8>

Mailto: a.bonetti@ymail.com

Il presente Working Paper è stato chiuso in data 30 Giugno 2013

*«Whenever a society loses its way in economics,
it also feels that it has lost its way morally.
The converse is that any return to economic growth
must also be accompanied by moral renewal too»*

Geoff MULGAN, British economist
The Locust and the Bee (2013)

1 Introduzione

L'apoforema riportato sopra, tratto da un magistrale libro dell'economista inglese Mulgan, è indicativo di come sia ormai diffuso il convincimento che la formulazione di percorsi articolati d'uscita dalla crisi drammatica che ha colpito i sistemi capitalistici occidentali debba necessariamente passare per l'individuazione e l'attuazione di riforme radicali nei sistemi socio-economici¹.

Tali riforme, inevitabilmente, richiedono profondi ripensamenti delle stesse politiche pubbliche. In questa luce, le proposte della Commissione Europea inerenti le politiche strutturali di sviluppo nel periodo di programmazione post 2013 sono alquanto deludenti.

In primo luogo, le proposte della Commissione che riguardano la strategia *Europe 2020* e la politica regionale europea (più nota come politica di coesione) non sembrano tenere sufficientemente conto dell'interessante dibattito su nuove forme di produzione e di consumo cooperativo (rese possibili anche dalle nuove tecnologie digitali) che possono favorire sia la ripresa dell'economia sia una riorganizzazione più ampia delle relazioni sociali (in genere si parla di "*social innovation*").

In secondo luogo, tali politiche continuano a perseguire un rafforzamento di quei fattori dal lato dell'offerta dello sviluppo che, per produrre una dinamica di crescita sostenuta e una ripresa dell'occupazione, dovrebbero essere assolutamente accompagnate da politiche espansive dal lato della domanda.

L'UE, invece, continua un po' ottusamente a proporre l'austerità fiscale – indicata ormai come "*European policy consensus*" (Collignon 2012) - quale via maestra sia per sanare gli squilibri dei bilanci pubblici degli Stati Membri, sia per favorire una ripresa solida della crescita economica in Europa².

¹ Geoff Mulgan si occupa da più di venti anni di innovazione tecnologica e innovazione sociale. Attualmente è direttore dell'agenzia britannica per l'innovazione NESTA (*National Endowment for Science, Technology and the Arts*).

² Tale inclinazione verso le politiche di austerità e le riforme generali che vengono proposte come certamente fattibili e adeguate in tutti i Paesi europei, è stato a più riprese criticato anche dalla "bibbia" internazionale del

Infine, con riguardo alle politiche del lavoro, anche nelle proposte regolamentari per il periodo di programmazione post 2013 che concernono il Fondo Sociale Europeo (FSE) e altri Programmi a sostegno dell'occupazione (segnatamente il nuovo *Programme per Social Change and Innovation - PSCI* - e il Programma *Erasmus for All/YE.S*) si continua a insistere sulla "adattabilità" dei lavoratori e sulla loro mobilità professionale e territoriale quali condizioni imprescindibili per il loro collocamento professionale.

Non si tiene adeguatamente conto *in primis* di quanto il mercato del lavoro di una UE ormai di 28 Stati Membri (SM), con l'ingresso della Croazia il 1° luglio, non potrà mai essere considerato, per vari motivi, un mercato del lavoro realmente unico caratterizzato da elevata mobilità territoriale, quale lo è, ad esempio, quello statunitense.

Inoltre, come già accennato, non si tiene conto del fatto che le politiche dal lato dell'offerta sono dei catalizzatori della crescita economica e dell'occupazione se, al contempo, la dinamica economica è sostenuta da una domanda aggregata espansiva. A fronte della crisi economica che ha colpito soprattutto gli Stati Uniti e l'Europa, la risposta di politica economica dell'UE appare certamente discutibile. Le politiche di riforma e di ulteriore flessibilizzazione dei mercati del lavoro europei dovrebbero seguire politiche di espansione degli investimenti pubblici in Europa, piuttosto che essere considerate l'unica leva di politica economica.

Il contributo, che ha finalità preminentemente divulgative, si sviluppa come segue. Il secondo paragrafo richiama trend e dati principali inerenti il dramma della disoccupazione giovanile in Europa, con un focus di analisi sul Mezzogiorno. Vengono anche brevemente presentate le iniziative che sono state avviate di recente dall'UE per abbattere la disoccupazione giovanile.

Il paragrafo successivo richiama il ruolo di "Giano bifronte" del Fondo Sociale Europeo (FSE), che è da un lato strumento della politica di coesione e dall'altro principale strumento della Strategia Europea per l'Occupazione. Si discute brevemente anche di come sia l'agenda di Lisbona prima, sia la nuova strategia *Europe 2020* nella fase attuale condizionino in misura rilevante la scelta degli strumenti e l'allocazione delle risorse nell'ambito della politica di coesione.

Il quarto paragrafo presenta brevemente le principali innovazioni inerenti il FSE nel periodo di programmazione 2014-2020, considerando soprattutto le possibili sinergie tra linee di riforma del FSE e proposte recenti della Commissione per contrastare la disoccupazione giovanile. Brevi considerazioni finali su alcuni desiderabili correttivi dell'impianto della politica economica dell'UE chiudono il contributo.

liberismo, ossia *The Economist*. Si veda in particolare il Volume 403, n. 8788 del giugno 2012 di *The Economist* per una chiara presa di posizione sulla necessità di sostenere la domanda effettiva in Europa attraverso politiche espansive. In termini ancora più perentori si sono espressi gli esperti della SVIMEZ nel loro *Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno* laddove scrivono «il problema dell'Unione monetaria europea (UME) non è esclusivamente economico e finanziario e non può essere addebitato soltanto ad alcuni Paesi 'spendaccioni': si tratta di un problema di disegno istituzionale e di volontà politica ad accettarne costi e benefici che affonda le sue radici fra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta. Tutto l'apparato di convergenza macroeconomica partorito in quegli anni – Trattato di Maastricht e Patto di Stabilità e Crescita – si è rilevato insufficiente a realizzare in modo sostenibile nel tempo il progetto dell'UME» (SVIMEZ, 2012, p. 295).

2 Il dramma della disoccupazione giovanile in Europa e le iniziative recenti di *policy* della Commissione Europea

La lunga fase di recessione in Europa sta producendo effetti drammatici sulle dinamiche del mercato del lavoro.

Il più recente Rapporto Annuale dell'ISTAT rimarca come fra il 2008 e il 2012 in Europa siano andati perduti circa 5 milioni di posti di lavoro (ISTAT 2013a, pp. 112 e ss.).

L'Istituto di statistica dell'UE – EUROSTAT – stima che al marzo del 2013 oltre 26,5 milioni di persone potenzialmente occupabili siano senza un impiego nell'UE a 27. Sempre a marzo, sempre per l'UE a 27, i giovani disoccupati ammontano a quasi 5,7 milioni.

Come si evince dai dati riportati nella tabella 1, il quadro occupazionale generale continua a peggiorare e nella c.d. eurozona (include i 17 Stati dell'Unione che hanno adottato l'Euro) la situazione occupazionale è ancora più grave che nell'intera UE.

Il tasso di disoccupazione giovanile nell'eurozona ha raggiunto il 24% a marzo 2013, segnando percentuali record in Grecia (59,1%), Spagna (55,9%) e anche Italia (38,4%) e Portogallo (38,3%).

In Italia, peraltro, la crisi occupazionale si è ulteriormente accentuata nel 2012 e non mostra segni di miglioramento nella fase attuale. A questo si aggiunga che nel 2012 si sono accentuati ulteriormente la durata della disoccupazione e, inevitabilmente, il divario territoriale fra il Mezzogiorno e il resto del paese. Il tasso di disoccupazione medio nel 2012 ha raggiunto il 17,4% nel Mezzogiorno a fronte del 10,8% rilevato su scala nazionale (ISTAT 2013a, 2013b).

Appare abbastanza evidente, quindi, che le manovre di finanza pubblica restrittive degli ultimi due anni, varate per rispettare gli impegni europei in materia di consolidamento fiscale, stanno producendo una ulteriore accentuazione del ciclo negativo dell'economia reale.

Tab. 1 – Tassi destagionalizzati di disoccupazione – generale e giovanile - nell'UE a 27 e nell'eurozona (marzo 2012 e marzo 2013). Valori in %

	<i>UE 27*</i>		<i>Eurozona (17 SM)</i>	
	<i>Marzo 2012</i>	<i>Marzo 2013</i>	<i>Marzo 2012</i>	<i>Marzo 2013</i>
Tasso di disoccupazione	10,3	10,9	11,0	12,1
Tasso di disoccupazione giovanile ³	22,6	23,5	22,5	24,0

* I dati a marzo 2013 erano ancora riferiti ai 27 SM. Gli SM saranno 28 dal 1° Luglio con l'ingresso della Croazia.

Fonte: EUROSTAT

La piaga della disoccupazione giovanile sta assumendo dei connotati realmente drammatici in Italia, specialmente nel nostro Mezzogiorno. L'ISTAT (2013a, 2013b) rileva che il tasso di occupazione dei 15-29enni ha registrato una flessione di circa 7 punti percentuali tra il 2008 e il 2012. La Banca di Italia (2013) stima che fra il 2007 e il 2012 la flessione dell'occupazione fra i

³ Il tasso di disoccupazione giovanile qui riportato è dato dal rapporto fra le persone in cerca di occupazione in età 15-24 anni sul totale delle forze di lavoro in età 15-24 anni. Nelle rilevazioni EUROSTAT, tuttavia, la fascia di età inferiore per Spagna e Italia è di 16 anni, in quanto è questa l'età minima legale per lavorare.

giovani nella classe di età 15-29 anni sia stata in Basilicata del 28,8% a fronte di una flessione media regionale dell'occupazione del 5,2%.

Di converso, il tasso di disoccupazione, sempre classe di età 15-29 anni, continua ad aumentare, attestandosi nel 2012 sul 25,2%. Per il Mezzogiorno il tasso di disoccupazione giovanile si attesta sul 37,3%, come si evince dai dati della tabella 2, con un incremento dell'11,4% rispetto al 2008.

Tab. 2 – Tasso di disoccupazione giovanile 15-29 a. per sesso e ripartizione geografica. Anno 2012

Macroregioni	Maschi	Femmine	Totale
Nord	16,5	18,4	17,3
Centro	22,2	26,6	24,2
Mezzogiorno	35,0	40,7	37,3
Italia	24,1	26,8	25,2

Fonte: ISTAT RCFL

L'attenzione degli esperti, negli ultimi anni, si è concentrata su un altro fenomeno drammatico associato all'incapacità del sistema produttivo di assorbire le leve giovanili delle forze di lavoro, quello dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*). Si tratta di quei giovani che non avendo un impiego, non partecipano neanche ad attività educative e/o di riqualificazione professionale, ossia quei giovani per i quali è più forte il rischio di un circolo vizioso "disoccupazione - 'scoraggiamento' - devianza sociale".

Le rilevazioni dell'ISTAT sulle forze di lavoro evidenziano chiaramente il trend di crescita del fenomeno negli ultimi anni fra i giovani nella classe di età 15-29 anni. La crescita dell'incidenza dei NEET interessa tutte le regioni (v. Tab. 3). In Basilicata si registra un forte aumento fra il 2009 e il 2010.

La disaggregazione dei dati per sesso evidenzia che, anche nella regione lucana, l'incidenza di donne che non lavorano, studiano o sono in formazione è più elevata: nel 2011 la quota è del 29% a fronte dell'incidenza media del 26,9%.

Le indagini della Banca di Italia e della SVIMEZ sul fenomeno concentrano l'attenzione sulla classe di età 15-34 anni.

Come si evince dalla tabella 4, l'incidenza dei NEET di 15-34 anni sulla popolazione di età corrispondente, nel Mezzogiorno, nel 2011 era leggermente superiore al doppio di quella registrata nel Centro Nord (malgrado il trend di crescita dell'incidenza dei NEET, come già accennato, sia negli ultimi anni molto forte sull'intero territorio nazionale)⁴. La situazione è particolarmente grave in Campania, Sicilia e Calabria, mentre il dato della Basilicata nel 2011 (29,9%) era di quasi 5 punti percentuali inferiore al dato medio del Mezzogiorno. L'ultima

⁴ Gli esperti della SVIMEZ nel loro Rapporto 2012 stimano, elaborando su dati EUROSTAT, che l'incidenza dei NEET in Italia nel 2011 (23,9%) sia ben più elevata rispetto al dato medio registrato per l'UE a 27 (16,6%) e a quello registrato per l'area Euro (16,7%). Il dato medio nazionale, peraltro, era superiore a quello registrato da Spagna, Portogallo e Irlanda. Solo la Grecia nel 2011 registrava una incidenza dei NEET più elevata.

colonna, tuttavia, evidenzia anche che la regione fra il 2008 e il 2011 ha registrato un incremento del fenomeno superiore all'11% (incremento ben più elevato di quello medio registrato dall'intero Mezzogiorno).

Tab. 3 – Giovani NEET di 15-29 a. per regioni e macro-regioni. Anni 2004-2011. Incidenza in %

Regioni e macroregioni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Abruzzo	15,9	15,9	15,0	14,3	15,4	18,4	18,8	17,6
Molise	21,0	20,9	19,6	19,0	19,6	19,7	20,1	22,8
Campania	31,2	31,8	30,5	32,3	32,5	32,9	34,3	35,2
Puglia	29,0	30,8	29,1	28,2	26,9	28,0	28,7	29,2
Basilicata	24,9	25,2	24,0	23,1	23,0	23,7	28,5	26,9
Calabria	29,0	30,1	29,3	29,7	28,2	28,1	31,4	31,8
Sicilia	33,4	33,9	33,0	31,7	32,6	32,3	33,5	35,7
Sardegna	23,9	24,4	24,2	21,7	23,9	27,4	25,6	27,6
Mezzogiorno	29,3	30,2	29,0	28,9	29,0	29,7	30,9	31,9
Centro-Nord	12,5	12,7	12,2	11,8	12,4	14,2	16,1	16,4
Italia	19,5	20,0	19,2	18,9	19,3	20,5	22,1	22,7

Fonte: ISTAT RCFL

Tab. 4 – Giovani NEET di 15-34 a. per regioni e macro-regioni. Incidenza in % nel 2010 e nel 2011 sul totale della popolazione 15-34 a. e variazione dell'incidenza 2011/2008

Regioni-Macroregioni	Incidenza in % sul totale della popolazione di età corrispondente		Variazione in % 2011/2008
	2010	2011	
Abruzzo	21,6	20,3	16,4
Molise	26,7	25,1	10,5
Campania	39,8	38,8	5,2
Puglia	33,2	32,5	4,5
Basilicata	32,7	29,9	11,1
Calabria	36,2	35,7	11,7
Sicilia	38,1	38,1	5,3
Sardegna	29,1	28,3	11,3
Mezzogiorno	35,5	34,8	6,6
Centro-Nord	17,5	16,8	27,2
Italia	24,5	23,9	14,7

Fonte: Elaborazioni Banca di Italia e SVIMEZ su microdati ISTAT RCFL

Le risposte alla drammatica crescita della disoccupazione in Europa degli anni recenti sono state soprattutto improntate a un ulteriore incremento della flessibilità del mercato del lavoro e della mobilità sul territorio europeo (si veda il Focus 1).

Le principali iniziative di politica economica recenti da ricordare sono:

- ✓ la *Youth Opportunities Initiative*, lanciata nel dicembre 2011;
- ✓ lo *Youth Employment Package* lanciato nel dicembre 2012;
- ✓ la *Youth Employment Initiative* (YEI), proposta dal Consiglio Europeo del 7 e 8 febbraio 2013 (una sorta di perfezionamento dello *Youth Employment Package* che è stata dotata di un

pacchetto finanziario di 6 miliardi di euro per il periodo 2014-2020) e approvata dal Consiglio dei Ministri del Lavoro il successivo 28 febbraio;

- ✓ la decisione del Consiglio Europeo del 27 e 28 giugno – nel corso del quale, fortunatamente, vi è stata l’approvazione definitiva del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 dell’UE - di concentrare la spesa dei 6 miliardi di euro previsti negli anni 2014 e 2015, con un possibile incremento degli stanziamenti per la YEI fra il 2016 e il 2020.

Focus 1 – Il “*Growth and Jobs Compact*”

In relazione alla necessità di sostenere anche gli investimenti e la domanda aggregata, si ricorda l’approvazione da parte del Consiglio Europeo del giugno 2012 di un programma di rilancio degli investimenti in Europa che avrebbe dovuto essere una sorta di programma pilota verso un autentico *Growth and Jobs Compact*. Si tratta di un piano europeo orientato alla crescita che va ad affiancare e bilanciare il *Fiscal Compact*, alla base invece della strategia coordinata di stabilizzazione delle finanze pubbliche degli Stati Membri.

Il nodo della questione è che, se da un lato quel Consiglio Europeo aveva ricapitalizzato la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per potenziarne la capacità di credito a favore delle PMI europee, dall’altro aveva indicato nei Fondi strutturali ancora da spendere per il periodo di programmazione 2007-2013 l’unica altra fonte di finanza pubblica attraverso la quale finanziare a livello europeo il rilancio della crescita. Questi temi sono stati di nuovo discussi nel recente Consiglio Europeo del 27 e 28 giugno. Anche il recente Vertice europeo ha dato mandato di perfezionare il *Growth Compact* e rafforzare ulteriormente la capacità di credito della BEI.

A titolo di completezza si segnala che la BEI ha assunto l’impegno formale di implementare due specifiche iniziative: “*Jobs for Youth*”, che in sostanza consiste nella concessione di credito alle imprese per sostenere investimenti e creazione di occupazione giovanile e “*Investment in Skills*”. Quest’ultima iniziativa è più articolata e prevede investimenti nelle università e nei centri di ricerca, sostegno a programmi di mobilità professionale e di *re-training* professionalizzante e anche prestiti a condizioni agevolate per gli studenti.

Il dibattito, anche in Italia, negli ultimi mesi si è fortemente concentrato proprio sul *Youth Employment Package* e sulla *Youth Guarantee* (“Garanzia Giovani”).

Lo *Youth Employment Package* è imperniato su quattro filoni strategici:

- ✓ il varo della *Youth Guarantee*;
- ✓ un miglioramento della qualità della formazione professionale e di stage/tirocini per i giovani (e anche dei codici di condotta delle parti sociali, in quanto sovente sono usati dai datori di lavoro come possibilità di impiegare senza oneri dei giovani lavoratori);
- ✓ il potenziamento dello strumento dell’apprendistato;

✓ l'ulteriore rafforzamento della mobilità giovanile in Europa.

I principali tratti distintivi della *Youth Guarantee* (da considerare assolutamente parte della YEI) – che sono stati assunti come autentico pilastro anche della strategia a sostegno dell'occupazione del nuovo Governo italiano, che si è insediato in aprile e ha varato un Piano per l'occupazione giovanile il 26 giugno – sono:

- ✓ il gruppo target di riferimento è costituito da giovani di 15-24 anni che non studiano, lavorano o sono impegnati in percorsi di riqualificazione professionale (NEET);
- ✓ gli interventi – mutuati dalle positive esperienze di Austria e Finlandia - sono volti a garantire a tutti i giovani sotto i 25 anni una opportunità di impiego (apprendistato, tirocinio/stage o occupazione effettiva) entro 4 mesi dal termine del loro percorso di studi o dall'inizio della disoccupazione;
- ✓ gli interventi saranno attuati non a livello degli Stati, ma in quelle regioni NUTS II in cui la disoccupazione giovanile risulta superiore al 25% (gli Stati interessati - si stima 20 su 28 - entro fine anno dovranno presentare un Piano nazionale per la Garanzia Giovani)⁵;
- ✓ i giovani interessati dovranno essere residenti nelle regioni eleggibili, anche se è prevista una clausola di flessibilità per quelle regioni dove comunque la disoccupazione giovanile è molto elevata;
- ✓ gli interventi saranno attuati nell'ambito della programmazione strategica del FSE;
- ✓ le risorse finanziarie stanziata inizialmente dal Consiglio Europeo di febbraio – 6 miliardi di euro - erano riferite all'intero periodo di programmazione 2014-2020. La proposta di quel Consiglio Europeo prevedeva che tre miliardi provenissero dal FSE e altri tre da una linea di bilancio *ad hoc*. Il più recente Consiglio Europeo, come già accennato, ha deciso che i 6 miliardi vengano spesi già nel primo biennio del nuovo periodo di programmazione e che, fino al termine dello stesso, possano essere stanziati ulteriori fondi, anche a seguito della rimodulazione “tecnica” del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020. Per l'Italia si stima che il contributo europeo per l'attuazione della *Youth Guarantee* nel biennio 2014-2015 ammonti a circa un miliardo di euro;
- ✓ gli Stati Membri e le Amministrazioni regionali dovranno garantire il cofinanziamento solo della quota di risorse a valere del FSE, mentre la restante quota finanziata da una linea di bilancio specifica sarà esentata da vincoli di cofinanziamento.

⁵ In base ai dati più recenti del 2011 e del 2012 sulla disoccupazione giovanile e sui NEET questo significa che tutte le regioni del Mezzogiorno storico beneficavano della *Youth Guarantee*.

3 Il Fondo Sociale Europeo e la “lisbonizzazione” della politica di coesione dell’UE

Il Fondo Sociale Europeo, disciplinato dall’art. 162 del Trattato sul Funzionamento dell’UE (TFUE), è il Giano bifronte della politica di coesione dell’UE. Esso è il primo Fondo strutturale ad essere istituito con il Trattato di Roma (1957), ma a partire dal Consiglio Europeo di Amsterdam (giugno 1997) e dal Consiglio Europeo straordinario sull’occupazione tenutosi a Lussemburgo nel novembre 1997 (Consiglio che approva e avvia un processo di “coordinamento aperto” delle politiche del lavoro degli Stati Membri) è anche il principale strumento della Strategia Europea per l’Occupazione (SEO), ossia la strategia, coordinata a livello europeo per tutti gli Stati, di valorizzazione delle risorse umane.

Nel primo decennio del nuovo millennio la programmazione degli interventi del FSE ha tenuto conto in primo luogo dei c.d. “pilastri” della SEO – occupabilità, adattabilità, imprenditorialità e pari opportunità di genere⁶ - e, in seguito, delle linee strategiche dell’agenda di Lisbona.

L’agenda di Lisbona era stata lanciata nel marzo del 2000 dal Consiglio Europeo straordinario che si era tenuto nella capitale portoghese per definire un quadro di politica economica decennale volto a rafforzare strutturalmente la competitività produttiva dell’UE.

L’agenda di Lisbona, riformata fra l’autunno del 2004 e la primavera del 2005, ha comportato, *inter alia*, una crescente concentrazione “tematica” degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali (si è parlato esplicitamente di una “lisbonizzazione” della politica di coesione). In altri termini, la programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali è stata fortemente indirizzata a finanziare obiettivi strategici e linee di intervento dell’agenda di Lisbona ribattezzata nel 2005 “*Growth and Jobs Strategy*” (riportati nei c.d. “Orientamenti Integrati per la Crescita e l’Occupazione”). I riflessi più evidenti di questa scelta sono stati:

1. i Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, ai sensi dell’art. 27 del regolamento generale per il periodo 2007- 2013, dovevano essere coerenti con i Programmi Nazionali di Riforma (attuativi degli “Orientamenti Integrati per la Crescita e l’Occupazione”);
2. il Consiglio Europeo che si era tenuto nel dicembre 2005 stabilì che le spese cofinanziate dai Fondi strutturali venissero allocate su categorie di spese direttamente connesse agli obiettivi della strategia di Lisbona (principio di *earmarking*), secondo le seguenti riserve finanziarie:
 - ✓ almeno il 60% delle risorse nell’ambito dell’Obiettivo Convergenza (include Campania, Calabria, Sicilia, Puglia e Basilicata in *phasing out*);
 - ✓ almeno il 75% delle risorse nell’ambito dell’Obiettivo Competitività e Occupazione.

⁶ Non è un caso che gli obiettivi “diretti” dei Programmi Operativi Regionali cofinanziati dal FSE nel ciclo di programmazione 2000-2006 corrispondano ai “pilastri” della SEO varata nel 1997.

L'approvazione nel giugno 2010 del Piano strategico “*Europe 2020*” segna uno step decisivo nella definizione del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale post 2013 dell'UE e della programmazione degli interventi per lo sviluppo strutturale delle aree più deboli, dal momento che costituirà il quadro di *policy* di riferimento per tutti gli Stati Membri per il rilancio della competitività in Europa (*Europe 2020*, in sostanza, è il quadro strategico pluriennale che sostituisce l'agenda di Lisbona).

La strategia *Europe 2020*, diversamente dalla agenda di Lisbona, ha una impostazione strategica più semplice e al tempo stesso meno evasiva, nel senso che sono chiaramente indicati i contorni della strategia di rilancio della competitività dei sistemi produttivi europei.

Essa è strutturata in 3 obiettivi strategici e 7 “Iniziativa Faro” (*flagship initiatives*), come si evince dalla tavola sinottica che segue. Vanno anche considerati i 5 target da raggiungere al 2020 relativi al tasso di occupazione, all'obiettivo di incrementare la spesa in R&ST, alla riduzione dell'emissione di gas serra nell'atmosfera, alla riduzione dell'abbandono scolastico e a quella del numero di poveri (Commissione Europea, 2010).

Tab. 5 - Il disegno strategico di *Europe 2020*

<i>Linee strategiche</i>	<i>Iniziativa Faro</i>	<i>Presentazione sintetica dei contenuti</i>
<i>Smart Growth</i>	<i>Innovation Union</i>	Promuovere l'innovazione in senso lato nell'UE, sia nell'ambito del settore privato, sia nell'ambito delle politiche pubbliche. L'iniziativa concerne <i>in primis</i> la promozione della R&ST e dell'innovazione, ma si riserva grande importanza anche alla “ <i>social innovation</i> ”.
	<i>Youth on the move</i>	Migliorare la qualità dei percorsi formativi in Europa, potenziare la sua attrattività per i ricercatori di tutto il mondo e potenziare i processi di mobilità geografica e professionale dei giovani.
	<i>A digital agenda for Europe</i>	Creare un mercato unico delle tecnologie digitali e coprire il territorio europeo con sistemi telematici superveloci.
<i>Sustainable Growth</i>	<i>Resource Efficient Europe</i>	Favorire la dematerializzazione dei processi produttivi e un uso efficiente di tutte le risorse, <i>in primis</i> quelle energetiche. Potenziare la produzione di energia rinnovabile e la “decarbonizzazione” dell'economia.
	<i>An industrial policy for the globalisation era</i>	Potenziare la competitività, l'innovazione e l'efficienza energetica del sistema produttivo europeo.
<i>Inclusive Growth</i>	<i>Employment and skills</i>	Creare nuovi e migliori posti di lavoro, migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e creare nuovi <i>skills</i> adatti ai nuovi modelli di competitività.
	<i>European platform against poverty</i>	Potenziare la coesione economica, sociale e territoriale in Europa e contrastare le varie forme di povertà in Europa.

In linea di principio tutte le Iniziative presentano degli elementi di innovatività al loro interno, ma purtroppo la storia comunitaria e l'attuazione della stessa agenda di Lisbona insegnano quanto,

sovente, sia davvero ragguardevole lo scarto fra enunciati di *policy* e concreta attuazione degli interventi.

Europe 2020, tuttavia, presenta delle criticità strutturali, soprattutto laddove venga applicato anche come base strategica della programmazione della politica di coesione post 2013.

In primo luogo, appare evidente come, una volta di più, emerge la volontà di pochi Stati Membri aventi una forza negoziale più elevata di imporre ad altri – specialmente quelli del Sud Europa, considerati inefficienti e “spendaccioni” – delle strategie di *policy* omogenee (“*European policy consensus*”) a fronte di condizioni strutturali di competitività assolutamente diverse (non si dimentichi che la Germania, a più riprese, negli anni recenti ha riproposto l’adozione generalizzata di un “*competitiveness pact*” informato al proprio “modello competitivo”). Questa considerazione sull’eterogeneità delle condizioni strutturali di competitività, ovviamente, vale a maggior ragione a livello di singoli territori (o, se si preferisce, di regioni NUTS II). A questo si somma il fatto, non secondario, che tutti gli Stati Membri sono assolutamente restii a finanziare queste politiche comuni con maggiori risorse finanziarie⁷.

Il varo della strategia *Europe 2020*, peraltro, non sembra tenere adeguatamente conto di come si fosse rilevata assolutamente poco efficace l’agenda di Lisbona nei primi anni del Duemila. L’agenda di Lisbona era probabilmente poco efficace più per la volontà di alcuni paesi forti di imporre a tutti gli Stati europei un modello di sviluppo uniforme che non per le inefficienze e/o i ritardi nell’attuazione delle riforme previste (Pochet, 2010). In altri termini, già in quegli anni non era tanto l’attuazione della strategia sbagliata, ma probabilmente lo era il discutibile disegno di *policy* generale e, soprattutto, la sua applicazione generalizzata a prescindere dalle caratteristiche distintive – sul piano socio-istituzionali e strutturale – dei vari territori.

A fronte dell’enorme incremento del mercato interno, sarebbe stato necessario, probabilmente, differenziare adeguatamente le politiche pubbliche nei vari Stati Membri, soprattutto quelle che concernono il riequilibrio territoriale delle condizioni di sviluppo (all’interno dell’UE e degli stessi Stati Membri). Le politiche pubbliche “*one size fits all*”, infatti, sono quasi per definizione la negazione di un’autentica politica regionale. Le politiche regionali, infatti, devono necessariamente differenziare gli strumenti di intervento e la loro applicazione a seconda delle condizioni di contesto. In merito, va anche ricordato che, in genere, sono le regioni più deboli a pagare più pesantemente il prezzo delle crisi di lunga durata e, quindi, a maggior ragione appare discutibile la omogeneizzazione degli interventi di politica economica. Invece di “lisbonizzare” la politica di coesione dell’UE, sarebbe più opportuno differenziare adeguatamente a seconda delle condizioni di competitività e dei nodi strutturali locali le riforme e le linee strategiche di sviluppo stabilite a livello comunitario (riforme, come già accennato, peraltro discutibili).

⁷ Gli stanziamenti per pagamenti del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 che erano stati proposti dalla Commissione nel giugno 2011 sono stati rivisti al ribasso dal Consiglio Europeo del febbraio 2013 e sono stati confermati sullo stesso livello dal recente accordo del 19 giugno fra negoziatori delle due Autorità di Bilancio dell’Unione, ossia Consiglio dell’UE e Parlamento Europeo. L’accordo politico definitivo sul Quadro Finanziario Pluriennale è stato raggiunto nel corso del Consiglio Europeo del 27 e 28 giugno 2013.

Inoltre, secondo diversi autori, le c.d. “Iniziativa Faro” appaiono poco credibili e sembrano una volta di più soprattutto un lastricato di “buone intenzioni” (Pochet, 2010, Barbier 2011).

4 Le principali innovazioni inerenti il FSE nel periodo di programmazione 2014-2020

La politica di coesione per il periodo 2014-2020, come già accennato, sarà contraddistinta da un forte ancoraggio strategico alla strategia *Europe 2020* e alle sue Iniziative Faro, ma anche al nuovo sistema di *governance* macroeconomico che l’UE ha sviluppato a partire dall’approvazione nel settembre del 2010 del c.d. “*Six Pack*” – volto a rafforzare il Patto di Stabilità e Crescita già previsto dal Trattato di Maastricht - ed ha perfezionato in un sistema di controllo multilaterale della politica fiscale degli Stati Membri – sempre più improntato a un irrigidimento dei bilanci pubblici - denominato “semestre europeo”⁸.

In primo luogo, l’approccio strategico alla programmazione dei Fondi strutturali è caratterizzato dall’approvazione di un documento di orientamento strategico a livello comunitario (adottato dalla Commissione) che è stato denominato *Common Strategic Framework (CSF)*.

In secondo luogo, sono previste delle condizionalità macroeconomiche esplicitamente volte a “condizionare” la politica macroeconomica di quegli Stati Membri che non dovessero rispettare gli impegni contratti a livello europeo sul consolidamento fiscale e sul rispetto delle raccomandazioni formulate dalla Commissione nell’ambito del “semestre europeo”. La Commissione, come previsto dall’art. 21 della proposta di regolamento generale, nel caso di inadempienza di uno Stato, potrebbe sospendere gli impegni assunti e i pagamenti (fin quando esso non abbia ottemperato agli impegni di bilancio e/o alle raccomandazioni).

Anche le condizionalità macroeconomiche, pertanto, concorrono a “ri-centralizzare” ed omologare le politiche strutturali di sviluppo dell’UE che, invece, sarebbe auspicabile fossero costruite secondo un approccio “*bottom up*” e tenendo conto dell’eterogeneità della geografia fisica e produttiva dei territori, così come dei diversi assetti socio-istituzionali locali.

Il *Common Strategic Framework* ha la finalità di garantire la massima coerenza possibile fra strategia *Europe 2020*, le riforme a livello di Stati Membri e gli interventi di *policy* attuati nei territori.

Nel *Common Strategic Framework* vengono definite le priorità di intervento coerenti con la strategia *Europe 2020* dei seguenti strumenti finanziari:

- ✓ i Fondi strutturali propriamente detti (FESR e FSE);

⁸ Il “Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche” è disciplinato dal Reg. (UE) 1175/2011. L’analisi delle scelte istituzionali che hanno condotto all’adozione di stringenti vincoli multilaterali alla definizione di struttura e dimensione dei bilanci pubblici nazionali esula dagli obiettivi di questo *paper*. Per una ampia disamina di questi aspetti si rinvia a Degryse (2012), Bonvincini e Brugnoli (2012), Hallerberger *et al.* (2012). In questa sede preme solo ricordare che due documenti cardine della politica economica dei 25 Stati Membri dell’UE che hanno ratificato i nuovi accordi sulla *governance* economica europea (Repubblica Ceca e Regno Unito, infatti, non hanno ratificato il c.d. “*fiscal compact*”) vengono rilasciati in primavera e sono: (i) il Programma Nazionale di Riforme in cui vengono recepiti gli Orientamenti dell’UE relativi all’attuazione della strategia *Europe 2020*; (ii) il Programma di Stabilità.

- ✓ il Fondo di Coesione;
- ✓ il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR, che finanzia il II pilastro della Politica Agricola Comune);
- ✓ il Fondo Europeo per l'Attività Marittima (finanzia le azioni di sostegno alle attività della pesca).

Tali Fondi, non a caso, vengono indicati come “*CSF Funds*” e includono, come previsto già dal rapporto Barca del 2009, anche i fondi per lo sviluppo rurale e per la pesca.

L'approccio strategico nel ciclo 2014-2020, di riflesso, implica un forte rafforzamento della concentrazione tematica degli interventi dei Fondi strutturali.

Nelle proposte regolamentari e nella bozza di *Common Strategic Framework* elaborata dalla Commissione, infatti, vengono indicate 11 aree tematiche prioritarie che dovranno indirizzare la programmazione degli interventi;

- ✓ nel *Partnership Agreement* (Accordo di partenariato) che ciascun Stato Membro “adotterà di concerto con la Commissione”;
- ✓ nei Programmi Operativi nazionali e regionali cofinanziati dai Fondi strutturali (tenendo conto, ovviamente, della diversa modalità di applicazione di tali strumenti)⁹.

Il FSE, in particolare, presenta un legame strategico diretto molto forte con le due Iniziative Faro dell'area strategica *Inclusive Growth* e un legame indiretto con quelle dell'area strategica *Smart Growth*, segnatamente con l'Iniziativa “*Giovani in movimento*”.

Le aree tematiche indicate nel CSF come prioritarie per il FSE sono le seguenti:

- ✓ Occupazione e sostegno alla mobilità del lavoro;
- ✓ Inclusione sociale e lotta alla povertà;
- ✓ Educazione, competenze e *life-long learning*;
- ✓ *Capacity Building* istituzionale ed amministrazioni pubbliche efficienti.

A conferma della rafforzata concentrazione degli interventi sulle priorità di *Europe 2020* e del *Common Strategic Framework* 2014-2020 si rileva che l'art. 3 della proposta di regolamento per il FSE indica in queste 4 priorità le stesse priorità di intervento del FSE (in altri termini, esse saranno gli Assi dei nuovi PO regionali che saranno cofinanziati dal FSE).

⁹ Le 11 aree tematiche sono: (i) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; (ii) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dell'Agenda digitale; (iii) favorire la competitività dei sistemi produttivi e in particolare delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e della pesca; (iv) promuovere un'economia a basse emissioni, in particolare attraverso la diffusione di fonti di energia sostenibile; (v) sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici e migliorare la prevenzione/gestione dei rischi ambientali; (vi) tutelare l'ambiente e valorizzare le risorse culturali e ambientali; (vii) promuovere la mobilità sostenibile di persone e merci; (viii) sostenere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori; (ix) favorire l'inclusione sociale e contrastare la povertà; (x) investire nelle competenze, nell'istruzione e nella formazione; (xi) rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa.

Anche nel ciclo di programmazione 2014-2020 i Programmi cofinanziati dal FSE saranno strutturati su un reticolo di priorità strategiche dirette e orizzontali (trasversali):

- ✓ le priorità dirette (quelle di cui sopra, riportate nell'art. 3);
- ✓ alcune priorità trasversali comuni a tutte le politiche europee (il passaggio ad un'economia a bassa emissione di carbonio; la promozione delle tecnologie digitali; il rafforzamento della ricerca e delle attività innovative, il sostegno della competitività delle PMI);
- ✓ alcune priorità trasversali specifiche al FSE, ossia creazione di partenariati per lo sviluppo (art. 6); promozione della parità di genere (art. 7); lotta a ogni forma di discriminazione (art. 8); sostegno all'innovazione sociale (art. 9); promozione della cooperazione transnazionale (art. 10).

In relazione agli aspetti strategici, fra gli elementi distintivi della nuova programmazione 2014-2020 del FSE – anche alla luce delle indicazioni del *Social Investment Package* approvato il 20 febbraio 2013 dalla Commissione – si possono annoverare:

1. la forte concentrazione, a livello di singoli Programmi, su alcune priorità di intervento che siano assolutamente coerenti con:
 - ✓ le priorità e azioni strategiche delle aree tematiche di *Europe 2020* (come già accennato);
 - ✓ le tipologie di attività produttive e/o le eccellenze produttive e tecnologiche che sono realmente distintive della struttura produttiva di ciascuna regione (si veda il Focus 2 sul concetto di *smart specialisation* delle regioni europee).

Focus 2 – La “*smart specialisation*” delle regioni e la programmazione degli interventi strutturali

Il concetto di “*smart specialisation*” dovrebbe rafforzare ulteriormente la concentrazione tematica degli interventi nel periodo 2014-2020 sulle priorità strategiche di *Europe 2020* e, al tempo stesso, garantire che, come sarebbe auspicabile, in effetti gli interventi siano quanto più possibile coerenti con la specializzazione produttiva delle varie regioni europee. La Commissione, ovviamente, ha invitato a più riprese tutte le Regioni e le Amministrazioni centrali a focalizzare gli interventi su quelle attività innovative e /o a maggiore valore aggiunto realmente distintive della specializzazione produttiva locale.

In merito si ricorda che lo stesso tema delle *smart cities* – di cui si discute molto in Italia - è riconducibile a questo filone di ricerca e di politica pubblica più ampio denominato *smart specialisation*, su cui ha insistito molto la DG Ricerca della Commissione Europea nello scorso decennio e a cui hanno contribuito esperti di fama mondiale come Dominique Foray e Paul David. Il tema *smart specialisation* poi è stato applicato ai territori (regioni) e quindi anche alle città, che sono sempre più viste come “*engines of innovation*” e, quindi, come fulcro di strategie articolate di sviluppo territoriale. Il tema si ricollega al concetto di politica regionale “*place-based*” che è uno dei pilastri della “agenda Barca” del 2009, che ha condizionato fortemente il nuovo quadro strategico della politica di coesione europea.

La Commissione ha elaborato una guida *ad hoc* – *Guide to Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation* – per consentire a Stati Membri e Regioni di rafforzare la concentrazione degli interventi cofinanziati dai Fondi dell’UE su quelli che sono realmente settori e attività produttive di eccellenza e i vantaggi competitivi dei territori (Commissione Europea, 2012a).

L’approccio *smart specialisation*, peraltro, è stato fortemente enfatizzato in un pregevole studio commissionato dalla Regione Basilicata a un Gruppo di Esperti di Alto Livello (e pubblicato all’inizio del 2013) che dovrebbe orientare la programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 a livello regionale (lo studio è reperibile sul sito <http://www.pofesr.basilicata.it/politica-di-coesione/il-futuro/capacitylab>)

2. La previsione di una riserva finanziaria per il Fondo Sociale Europeo, per cui la sua quota sul totale dei Fondi strutturali non potrà essere inferiore al 25% nelle regioni meno sviluppate, al 40% nelle regioni di transizione e al 52% nelle regioni più sviluppate (regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate sono i tre raggruppamenti territoriali delle regioni europee di riferimento per la programmazione 2014-2020).

3. La riserva nell’allocazione dei finanziamenti per la lotta contro l’esclusione sociale e la povertà (nella misura di almeno il 20% degli stanziamenti complessivi del FSE), come presa d’atto della crescita recente, in tutta Europa, di forme di povertà materiale¹⁰.

4. La crescente rilevanza attribuita al *co-design* delle politiche pubbliche – secondo un approccio *citizen driven* nella definizione delle politiche, che è parte di una più ampia strategia della Commissione volta ad ampliare il novero delle politiche elaborate secondo approcci realmente partecipativi e non tramite semplici consultazioni pubbliche¹¹. Le proposte regolamentari, inoltre, invocano che il principio del partenariato dei Fondi strutturali sia sempre più orientato verso processi realmente partecipativi e un più ampio coinvolgimento nella formulazione di Programmi e linee di azione anche delle organizzazioni senza scopo di lucro¹².

5. L’attenzione riservata alla *social innovation*. La proposta di regolamento – nella sua versione del marzo 2012 – evidenzia che è « essenziale sostenere l’innovazione sociale al fine di adeguare

¹⁰ L’aggravarsi della crisi economica e i crescenti fenomeni di esclusione sociale materiale in Europa, specialmente nei paesi della “periferia”, hanno condotto al varo di un nuovo strumento di intervento che sarà particolarmente importante per supportare l’azione di contrasto della povertà: il Fondo Europeo di Aiuto per i più Deprivati (*Fund for European Aid to the Most Deprived – FEAD*).

¹¹ Sul *design* dei processi decisionali pubblici (esprimibile in Italiano con il concetto di “cittadinanza attiva”), dei processi di innovazione sociale e dei processi innovativi in generale è impegnata fortemente la DG Imprese e Industria della Commissione Europea che ha lanciato nel 2011 la “*European Design Innovation Initiative*”. L’Iniziativa dovrebbe condurre all’elaborazione di un Piano di Azione per la *design driven innovation*. Il concetto di *design* delle politiche è così espresso nel principale Rapporto fin qui prodotto: «*Design is perceived in this report as a broadly-defined activity of user-centred innovation that focuses on people in the process of defining new products and services; as a sector in its own right of specialised, professional economic activity by trained and qualified practitioners and as a tool for business and organisational growth at the highest strategic levels*» (Commissione Europea, 2012b, p. 77).

¹² Le proposte regolamentari rimarcano la necessità di coinvolgere le organizzazioni del terzo settore e le organizzazioni sociali innovative, anche prevedendo delle specifiche azioni di *capacity building* a loro favore. Questa attenzione per le organizzazioni orientate al sociale e al bene comune è coerente con l’attenzione per l’imprenditoria sociale come strumento di creazione di nuova occupazione e di nuove relazioni sociali.

ulteriormente le politiche ai cambiamenti sociali ed incoraggiare e sostenere le imprese sociali innovative » (v. art. 9). Correntemente, nel gergo comunitario per *social innovation* si intendono « le nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che soddisfano dei bisogni sociali (in modo più efficace delle alternative esistenti) e che allo stesso tempo creano nuove relazioni e nuove collaborazioni. In altre parole, innovazioni che sono buone per la società e che accrescono le possibilità di azione per la società stessa » (si veda Commissione Europea 2013a, p. 6)¹³.

Questa attenzione riservata alla *social innovation* è assolutamente condivisibile, dal momento che le esperienze fin qui realizzate, soprattutto nel Nord Europa, dimostrano chiaramente come essa, sovente, si concretizza in innovativi modi di erogare dei servizi di cura alla persona e alla comunità ai cittadini, che incontrano più facilmente il loro favore (anche per il fatto che, sovente, implicano un coinvolgimento diretto dei cittadini nella formulazione degli interventi di politica sociale). Per ora, tuttavia, non è ancora chiaro quali siano le tipologie di azioni concrete che la Commissione potrebbe chiedere di inserire nei Programmi cofinanziati dal FSE, quali azioni di *social innovation*.

6. Il rilancio degli interventi di sviluppo secondo l'approccio *bottom up* con integrazione dei vari strumenti finanziari, attraverso due strumenti specifici di intervento: i *Community Led Local Development* (CLLD) e gli *Integrated Territorial Investments* (ITIs). Questi strumenti, in sostanza, implicano un rilancio della progettazione integrata sul modello dei patti territoriali europei sul finire degli anni Novanta e dei Piani di Sviluppo Locale gestiti dai Gruppi di Azione Locale nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali cofinanziati dal FEASR.

7. Il rinnovato interesse per l'auto-impiego quale via maestra per ampliare la base occupazionale europea e, soprattutto, contrastare la disoccupazione giovanile. Già la proposta di regolamento iniziale prevedeva una forte focalizzazione del FSE sulla disoccupazione giovanile e sul drammatico problema dei NEET.

Viene particolarmente enfatizzata, inoltre, la creazione di nuove organizzazioni produttive attive nel settore senza scopo di lucro e/o dei nuovi servizi basati su tecnologie telematiche e *apps* per *smartphones* e tablet (si vedano in merito Commissione Europea 2012c e Commissione Europea-OCSE, 2013). Anche in Italia vi è ormai grande attenzione per le *start up* innovative quali creatrici di nuova occupazione e anche di nuove dinamiche di sviluppo.

Questa attenzione è di massima condivisibile se consideriamo che la crisi economica attuale ha un carattere strutturale. A fronte di cambiamenti strutturali, certamente il sostegno alla generazione di imprese innovative che possano intercettare nuovi bisogni sociali e nuove domande effettive potrebbe favorire l'emergere di nuovi paradigmi tecno-economici e nuove "catene del valore".

Gli aspetti critici principali di una siffatta strategia sembrano essere due: (i) a fronte di politiche macroeconomiche tendenzialmente deflative, è lecito chiedersi a quali mercati di sbocco possano rivolgersi i nuovi imprenditori, anche laddove realmente innovativi; (ii) la grande fiducia

¹³ La Commissione ha ripreso questa definizione dal *Libro aperto sulla Social Innovation* di Robin Murray, Julie Caulier Grice e Geoff Mulgan disponibile sul sito <http://www.socialinnovator.info>. Si vedano anche Mulgan (2006) e Borzaga e Bodini (2012).

nell'apertura di nuovi mercati legati ai servizi basati su applicativi multimediali e/o interattivi in Europa appare eccessiva e un pò fideistica. Questa fiducia appare plausibile nei Paesi “emergenti” (che sarebbe corretto definire già “nuove potenze”), ma non certo in Europa. Questo per il fatto che una popolazione europea sempre più anziana incontrerà inevitabilmente delle difficoltà nell'utilizzare con disinvoltura questi nuovi servizi (anche quando pensati soprattutto per persone avanti nell'età, quali i servizi di *e-health*).

8. Un forte incremento del ricorso a quegli strumenti di finanziamento che, in genere, implicano un maggiore coinvolgimento di finanza privata nella realizzazione degli interventi, denominati strumenti di ingegneria finanziaria e finanche la sperimentazione di uno strumento innovativo di finanziamento delle politiche sociali denominato *Social Impact Bonds* (strumento che, finora, si sta diffondendo nei Paesi anglosassoni e non nell'Europa continentale).

9. La elaborazione di un quadro programmatico più coerente con le riforme dei sistemi di welfare e con le politiche sociali dell'UE attraverso il *Social Investment Package*. Il *Social Investment Package* è stato adottato dalla Commissione il 20 febbraio 2013. Esso è incentrato su tre aree tematiche: (i) investimenti nelle politiche sociali, tenendo conto della crisi economica, ma anche dei cambiamenti demografici, (ii) la *social innovation* e (iii) un più ampio *co-design* delle politiche pubbliche, ossia un maggiore coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici (si veda Commissione Europea, 2013b).

10. La possibilità – mai prevista in precedenza – che il Fondo Sociale Europeo finanzi alcuni investimenti materiali legati al tema dell'istruzione e del *life-long learning* (*in primis* l'acquisto di computer e tablet per le scuole) .

5 Considerazioni conclusive

A proposito del quadro di *policy* macroeconomico sono già state avanzate alcune considerazioni sul forte legame fra il quadro occupazionale drammatico in Europa e le politiche deflattive seguite in questi anni dall'UE.

La crisi economica iniziata nel 2007 negli Stati Uniti ha certamente avuto effetti reali disastrosi, ma questi effetti sono stati amplificati dalle successive manovre restrittive attuate in tutti gli Stati Membri, sostanzialmente imposte dai paesi “rigoristi”.

Il varo nel giugno 2012 del c.d. *Growth Compact* e il potenziamento progressivo della capacità di credito della BEI sono certamente segnali importanti di un cambiamento di rotta nella politica macroeconomica dell'UE. Al tempo stesso, va anche segnalato con preoccupazione che: (i) è auspicabile che il cambiamento di rotta sia più deciso, anche prevedendo la revisione del Patto di Stabilità e Crescita e lo scorporo di alcuni investimenti pubblici dal computo del deficit di bilancio “eccessivo” degli Stati; (ii) l'applicazione del *Growth Compact* sta richiedendo – anche in questo caso per i distinguo dei paesi “rigoristi” - tempi troppo lenti in relazione alla dinamica rapidissima di ulteriore inasprimento della crisi economica e della disoccupazione in tutta Europa.

Per chiudere si propongono alcune considerazioni più puntuali che riguardano la strategia europea di contrasto della disoccupazione giovanile, come si è andata delineando nell'ultimo anno. Tale strategia, specialmente nei primi anni del ciclo 2014-2020, costituirà un pilastro della programmazione futura del FSE.

In primo luogo, il fatto che la *Youth Guarantee* abbia funzionato bene in Austria e Finlandia non necessariamente significa che funzionerà altrettanto bene in altri contesti istituzionali. Una volta di più emerge una tendenza dell'UE a generalizzare degli interventi di *policy* che appare un po' superficiale e fideistica. Le stesse politiche e gli stessi progetti possono sortire effetti ben diversi a seconda delle specificità – socio-istituzionali ed inerenti i sistemi produttivi locali – di Stati Membri e regioni.

Questo appare tanto più vero con riferimento alla realtà italiana in cui i Servizi per l'Impiego, nonostante tanti interventi di *capacity building*, continuano a registrare performance di efficacia e di efficienza ben inferiori a quelli medi dell'UE (FORMEZ 2012), in cui i legami fra i sistemi formativi e il sistema delle imprese appaiono ancora oggi deboli e, non ultimo, alcune pratiche poco edificanti delle piccole imprese, quali il ricorso al lavoro sommerso, rischiano di indebolire l'efficacia di questo strumento.

La *Youth Guarantee*, in secondo luogo, non è uno strumento particolarmente innovativo. Si tratta, come già segnalato, di un tentativo di perfezionare e razionalizzare politiche attive del lavoro già ampiamente praticate dall'UE (Commissione Europea, 2013c). Lo strumento, pertanto, potrà risultare nel biennio 2014-2015 relativamente più efficace che non nel passato solo se, finalmente, si registrerà anche in Europa la tanto agognata ripresa economica.

Infine, va rimarcato che è certamente positivo che il recente Consiglio Europeo abbia approvato il “*frontloading*” della *Youth Guarantee* (ossia, abbia deciso di spendere lo stanziamento iniziale già nel 2014 e nel 2015), ma appare lecito chiedersi se tutti gli Stati Membri e le regioni europee saranno in grado di concretizzare gli stanziamenti di impegno in stanziamenti di spesa in soli due anni.

Il dubbio, purtroppo, è particolarmente cogente in Italia. Nel nostro paese, dopo venti anni di programmazione di fondi europei, sia i Ministeri del Governo centrale sia, in particolare, le Amministrazioni regionali continuano a registrare ritardi nell'attuazione degli interventi.

Quest'ultima criticità è certamente imputabile in primo luogo ad inefficienze dei sistemi decisionali pubblici e degli apparati amministrativi, ed anche a un sistema di *Multi Level Governance* nazionale – come delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 - ampiamente criticabile e da riformare (Bagarani, Bonetti 2012). Tale criticità, tuttavia, è acuita dalle difficoltà della Pubblica Amministrazione (PA) italiana – ai vari livelli - a garantire la quota di cofinanziamento dei Programmi complessi e dei progetti, a causa del patto di stabilità interno.

L'ultima considerazione, in sostanza, impone a tutti una riflessione ineluttabile alla vigilia dell'avvio del nuovo periodo di programmazione, che lega il piano macroeconomico delle

politiche europee a quello microeconomico (segnatamente i progetti cofinanziati con fondi europei attuati nei territori).

La riflessione riguarda il fatto che la nuova Garanzia Giovani e i progetti attuati nei territori potranno davvero produrre impatti sullo sviluppo socio-economico sostenibili solo a fronte di un riorientamento in senso espansivo della stessa politica macroeconomica dell'UE.

Tale riorientamento, in sostanza, si potrebbe registrare quasi automaticamente qualora si rivedesse il Patto di Stabilità e Crescita, inserendovi quella che viene indicata come “*golden rule* della finanza pubblica”: è ampiamente accettabile che gli investimenti pubblici infrastrutturali e/o in attività di ricerca e sviluppo vengano finanziati in deficit, in quanto il loro sostegno alla crescita economica consentirà poi di sostenere senza difficoltà l'indebitamento pubblico. L'allentamento del Patto di Stabilità europeo, ovviamente, condurrebbe a un rilassamento anche di quello nazionale. In questo modo, si attenuerebbero le difficoltà che la PA in tutta Europa – specialmente nei paesi “periferici” – sta incontrando nel cofinanziare il contributo pubblico dell'UE.

In merito non va dimenticato che, a causa dell'austerità fiscale imposta a tutti gli Stati, i Fondi strutturali ormai vengono usati, sovente, per finanziare le spese ordinarie della PA, violando palesemente il principio di “addizionalità”.

Infine, si evidenzia che lo scorporo di alcune spese per investimenti della PA dal calcolo del deficit “eccessivo” degli Stati dovrebbe riguardare, in particolare, proprio le spese in conto capitale sostenute dei Fondi strutturali e il relativo cofinanziamento. Questo per il fatto che questi fondi intervengono principalmente nelle regioni più arretrate dell'UE. Fra i maggiori beneficiari di tali fondi, pertanto, vi sono prevalentemente proprio quei paesi “periferici” che, ormai, riescono a rispettare i vincoli di bilancio europei solo operando delle politiche restrittive che tendono a peggiorare ulteriormente sia la disoccupazione, sia la preoccupante diffusione di fenomeni di povertà materiale.

Bibliografia

- Bagarani M., Bonetti A. (2012), *Evoluzione del sistema di governo delle politiche comunitarie e cambiamenti nella politica regionale nazionale*; in Bagarani M. (a cura di), *Il governo delle Regioni e lo sviluppo economico. Limiti e rischi del processo di decentramento comunitario*; Edizioni dell'Orso, Alessandria
- Banca di Italia (2013), *Economie Regionali. L'economia della Basilicata 2013*, Potenza
- Barbier J.C. (2011), “*Changes in Political Discourses from the Lisbon Strategy to Europe 2020: Tracing the Fate of Social Policy?*”; ETUI Working Paper, WP 1/2011
- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, DG Regio, Independent Report, april 2009
- Bonvincini G., Brugnoli F. (a cura di) (2012), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Ed. Nuova Cultura, Roma

- Borzaga C., Bodini R. (2012), *What to make for social innovation? Towards a framework for policy development*; Euricse Working Paper, N.036 | 12
- Collignon S. (2012), *Macroeconomic Imbalances and Comparative Advantages in the Euro Area*, ETUI, <http://www.etui.org/content/search?SearchText=Stefan+Collignon&x=0&y=0>
- Commissione Europea (2010), *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010)2020 final 3.3.2010; <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>
- Commissione Europea (2012a), *Guide to Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation (RIS3)*; <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu>
- Commissione Europea (2012b), *Design for Growth and Prosperity. Report and Recommendations of the European Design Leadership Board*, <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files>
- Commissione Europea (2012c), *Entrepreneurship 2020 Action Plan. Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe*, COM (2012)795 final, 09.01.2013
- Commissione Europea (2013a), *Guide to Social Innovation*, Luxembourg
- Commissione Europea (2013b), *Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013)83 final, 20.02.2013
- Commissione Europea (2013c), *Youth Employment Initiative*, COM (2013)144 final, 12.03.2013
- Commissione Europea-OCSE (2013), *Policy brief on Social Entrepreneurship. Entrepreneurial activities in Europe*, Luxembourg
- De Gryse C. (2012), *The new European economic governance*, ETUI Working Paper N. 14/2012
- EUROSTAT (2013), *Euro area unemployment rate at 12.1%*; Eurostat NewRelease n. 70, 30.04.2013
- FORMEZ (2012), *I Servizi per l'Impiego nell'ottica della transizione scuola-lavoro. Un'analisi comparata*, Roma
- Hallerberg M., Marzintotto B., Wolff G.B. (2012), *On the effectiveness and legitimacy of EU economic policies*, Bruegel Policy Brief N. 4/2012
- ISTAT (2013a), *Rapporto annuale 2013. La situazione del Paese*, Roma
- ISTAT (2013b), *Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile. Audizione dell'Istituto nazionale di statistica alla Camera dei Deputati*, Roma, 27.06.2013
- Mulgan G. (2006), *Social Innovation: what it is, why matters, how it can be accelerated*, Basingstoke Press, London
- Mulgan G. (2013), *The locust and the bee. Predators and creators in the capitalism's future*, Princeton U.P., Princeton
- Murray R., Caulier Grice J., Mulgan G. (2010), *The open book of social innovation*, NESTA – The Lab – The Young Foundation, <http://www.socialinnovator.info>
- Pochet P. (2010), *“What's wrong with EU 2020?”*; ETUI Policy Brief, Issue 2/2010
- Regione Basilicata – Gruppo di Esperti di Alto Livello (2013), *Sketch of a Strategy for the Basilicata region Towards an Operational Regional Development Program Basilicata Region 2014-2020*, <http://www.pofesr.basilicata.it/politica-di-coesione/il-futuro/capacitylab>
- SVIMEZ (2012), *Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna
- The Economist (2012), *“Please, can we start the engines now, Mrs Merkel? – Mrs Merkel between two nightmares*, Volume 403 N. 8788 - June 9th -15th 2012

Le opinioni qui espresse sono da attribuire solamente all'autore e non implicano alcuna responsabilità del Centro Studi.