





*Classificazione Decimale Dewey:*

**338.94 (23.) SVILUPPO ECONOMICO E POLITICHE DI SVILUPPO. Europa**

FILIPPO LUCCI, ALESSANDRO PERFETTI

**LA DECLINAZIONE OPERATIVA DEGLI  
OBIETTIVI STRATEGICI  
DI POLICY DELLA PROGRAMMAZIONE  
FINANZIARIA 2021-2027**

UNA LETTURA ALLA LUCE DELLE PRIORITÀ DELLA  
COMMISSIONE EUROPEA E DI TALUNI DOCUMENTI  
POLITICO-ISTITUZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA

*Prefazione di*

**RAFFAELE FITTO, ANTONIO PARENTI**

*Contributi di*

**EMANUELA GRIMALDI, PAOLA CASALENA  
JACOPO DI BONAVENTURA, MARIKA RUSSO**





©

ISBN  
979-12-218-1037-0

PRIMA EDIZIONE  
**ROMA** 30 NOVEMBRE 2023

## INDICE

- 7 *Piano dell'opera*
- 9 *Prefazione*  
di RAFFAELE FITTO
- 13 *Prefazione*  
di ANTONIO PARENTI

### PARTE PRIMA

- 19 Capitolo I  
La programmazione finanziaria relativa al periodo 2021-2027 e la riconfigurazione degli obiettivi strategici di *policy* della Politica di coesione dell'Unione europea
- 59 Capitolo II  
La rilevanza delle priorità della Commissione europea per la declinazione operativa degli obiettivi strategici di *policy*
- 117 Capitolo III  
Le indicazioni per la programmazione finanziaria derivanti da specifiche iniziative politico-istituzionali. L'impatto della *Common Response Investment Initiative* e del Programma *Next Generation EU*

PARTE SECONDA  
CONTRIBUTI TEMATICI

- 145 *La prospettiva della Regione Abruzzo nella programmazione europea 2021-2027: un'innovazione di metodo e di merito*  
di EMANUELA GRIMALDI
- 151 *La comunicazione dei Fondi europei: sviluppi e nuove tendenze*  
di PAOLA CASALENA
- 167 *Il Just Transition Fund: prospettive analitiche e profili applicativi.*  
di JACOPO DI BONAVENTURA
- 199 *Riforma della Pubblica Amministrazione: dalle riforme del passato a quella del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*  
di MARIKA RUSSO
- 209 *Schede dei programmi*

APPENDICE NORMATIVA E DOCUMENTALE

## PIANO DELL'OPERA

Il presente lavoro prende le mosse da alcune riflessioni emerse durante la collaborazione professionale degli Autori in seno al Consorzio Punto Europa e al Centro Europe Direct Abruzzo, i quali hanno inteso proporre un'opera dalla duplice finalità: da un lato, quella di ricostruire il quadro degli strumenti normativi e politico-istituzionali della Politica di Coesione dell'Unione europea, nell'ottica di rilevarne le caratteristiche tecnico-giuridiche salienti, al fine di informare i cittadini e gli stakeholders pubblici e privati; dall'altro, essa mira a consegnare al lettore una serie di strumenti di carattere tecnico-operativo utili ad approcciare il complesso e spesso frammentario universo delle opportunità di finanziamento messe a disposizione dalle istituzioni europee.

L'opera si articola in due parti. Nella prima, un capitolo introduttivo conduce un'analisi puntuale delle fonti della Politica di Coesione per il periodo di programmazione 2021-2027 e delle iniziative di carattere normativo e istituzionale che ne declinano il contenuto, con particolare riguardo per quegli strumenti noti come Fondi Strutturali. Tali strumenti sono esaminati alla luce degli orientamenti politici della Commissione europea, nella prospettiva di porne in evidenza i profili di coerenza e l'impatto sulle soluzioni finanziarie accolte. Il secondo capitolo riflette sulla rilevanza delle priorità della Commissione europea per la declinazione operativa degli obiettivi strategici di *policy* della programmazione finanziaria del settennio in corso, con un focus

sull'Accordo di Partenariato italiano in vigore. Il terzo capitolo è dedicato all'esame delle indicazioni per la programmazione finanziaria derivanti da specifiche iniziative politico-istituzionali di recente adozione sul piano europeo e, a caduta, su quello nazionale, con prioritaria attenzione alla *Common Response Investment Initiative* e al Programma *Next Generation EU*.

La seconda parte ospita contributi tematici intorno a taluni aspetti peculiari collegati all'attuazione degli strumenti della Politica di Coesione: l'approccio seguito dalla Regione Abruzzo; la comunicazione dei fondi; il ruolo del *Just Transition Fund* nella promozione della crescita sostenibile e la riforma della Pubblica Amministrazione nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'opera è corredata da un'appendice normativa e documentale a da una serie di schede tecniche recanti le informazioni più significative delle misure attivate nel quadro dei Programmi di finanziamento a gestione diretta, di supporto all'approfondimento dei temi trattati e alla comprensione dei meccanismi di sostegno finanziario elaborati dall'Unione europea per promuovere lo sviluppo socio-economico e la coesione territoriale.

FILIPPO LUCCI  
ALESSANDRO PERFETTI



## PREFAZIONE

Il 2023 rappresenta un anno di particolare complessità per le politiche di coesione: segna la conclusione del ciclo settennale 2014-20; introduce la fase attuativa dei programmi regionali e nazionali del periodo 2021-27; ed avvia la fase più intensa dell'attuazione del Dispositivo di Ripresa e Resilienza europeo, la quota più ingente della spesa di Next Generation EU (NGEU).

Il momento richiama, quindi, tutti gli attori coinvolti nei processi di pianificazione ed attuazione, al massimo della responsabilità e all'impegno comune per valorizzare le opportunità di crescita e sviluppo a partire da una lucida analisi dei limiti riscontrati sino ad oggi.

In questa prospettiva, non è più rinviabile la definizione di soluzioni per far fronte alle annose problematiche di semplificazione, di rafforzamento dell'attuazione e di coordinamento strategico ed operativo degli interventi, con l'obiettivo di garantire l'ottimale utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione dell'Italia – che si posiziona al secondo posto tra i Paesi europei per ammontare di risorse assegnate sia dalla Politica di coesione europea che dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza in termini di sovvenzioni – e di rendere i quadri programmatori integrati.

Anche a livello europeo si è aperta una fase di riflessione sul futuro della politica di coesione, con la consapevolezza della necessità di ripensare i modelli di riferimento, in parte per l'inevitabile confronto con le differenti modalità introdotte dal PNRR, ma, soprattutto, per

l'evidenza dell'eterogeneità degli impatti generati nelle diverse regioni d'Europa.

La stessa Commissione Europea nell'"Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale" colloca l'Italia tra i Paesi che vivono in una "trappola dello sviluppo", nei quali non si è verificata l'attesa riduzione dei divari tra le regioni, evidenziando, invece, una tendenza all'aumento delle disparità.

A livello nazionale, la "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale – Programmazione 2014-2020", approvata dal Consiglio dei Ministri il 16 febbraio 2023 e allegata al Documento di Economia e Finanza, ha restituito un quadro dell'attuazione dei Programmi anche più preoccupante del monitoraggio condotto a livello europeo.

In Italia, l'elemento di ulteriore criticità, non rilevato dalla reportistica europea, è rappresentato dalla componente nazionale della politica di coesione, basata su risorse di provenienza del bilancio nazionale, con un peso finanziario comparativamente più significativo della componente europea. Per il periodo di programmazione 2014-20, le Amministrazioni regionali e nazionali titolari di programmi hanno potuto contare su risorse europee quasi pari a 48 miliardi di euro, a fronte di risorse di provenienza del bilancio nazionale dedicate alla politica di coesione superiori a 78 miliardi di euro, che comprendono la quota di "cofinanziamento nazionale" dei programmi europei, la cosiddetta "programmazione complementare", le risorse del noto "Fondo Sviluppo e Coesione". La dimensione finanziaria, oltre che la rilevanza strategica degli interventi che queste risorse avrebbero dovuto finanziare, rendono tale componente un elemento imprescindibile e di assoluta centralità nella trattazione con riferimento all'approccio italiano alla politica di coesione.

La citata Relazione, che ha analizzato l'avanzamento complessivo sia della componente europea che di quella nazionale dei programmi, ha evidenziato un grave ritardo nell'impiego delle risorse, con un avanzamento finanziario complessivamente pari al solo 34 per cento in termini di pagamenti.

Una grande opportunità di sviluppo mancata.

L'analisi ha fatto emergere, inoltre, la sempre più debole integrazione tra le risorse europee e quelle nazionali, con il conseguente venire

meno del principio di “addizionalità”, secondo il quale le risorse europee non possono essere sostitutive delle risorse nazionali ma devono garantire un effetto “addizionale” del proprio impiego.

Nello specifico, il Fondo Sviluppo e Coesione, creato per sostenere progetti di particolare rilevanza strategica attraverso investimenti in conto capitale, ha subito nel corso del tempo una deviazione dalle finalità proprie, anche per la prassi di rendicontare i progetti finanziati con questo fondo nell’ambito dei programmi europei, per non incorrere nella regola del disimpegno di tali fondi.

Le criticità del quadro attuativo così ricostruito sono state confermate dall’Istat nel Rapporto sui vent’anni di Politica di coesione, presentato il 13 maggio scorso.

Sulla base di tali evidenze, mentre a livello europeo si stanno indagando nuove configurazioni per il futuro della politica di coesione, a livello nazionale si è avviato con urgenza un confronto istituzionale con le Amministrazioni nazionali e regionali.

Il percorso di coordinamento istituzionale per la programmazione e l’impiego delle risorse europee e nazionali della Politica di coesione è stato avviato nel mese di maggio, con l’obiettivo di definire un Accordo tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e ciascuna delle Regioni e Province Autonome, sulla base del confronto in Conferenza Stato Regioni, degli incontri bilaterali con tutti i Presidenti delle Regioni, e delle istruttorie congiunte nei tavoli tecnici istituiti ad hoc in seno al Dipartimento per le Politiche di Coesione per la verifica dello stato di attuazione dei programmi del ciclo 2014-20 e dei progetti da sostenere con le risorse del ciclo 2021-27.

Il Decreto Legge Sud, recante “disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione e per il rilancio dell’economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 settembre scorso, tra le misure dirette a creare, nelle aree del Sud Italia, le migliori condizioni per la crescita e lo sviluppo del tessuto economico e sociale, opera un riordino della programmazione e gestione del Fondo Sviluppo e Coesione, nell’ambito delle nuove regole di programmazione e attuazione degli interventi della politica di coesione.

L’Accordo per la coesione, individuato come nuovo strumento negoziale di programmazione e come atto propedeutico all’assegnazione

delle risorse di provenienza nazionale, rappresenta anche la base per una revisione complessiva della strategia di intervento dei territori. La programmazione 2021-27 potrà in tal modo adeguarsi alle mutate condizioni socio-economiche e rispondere più agevolmente alle nuove esigenze di sostegno al sistema imprenditoriale, alle famiglie, ai lavoratori, tenuto conto anche delle ripercussioni della guerra in Ucraina, non ancora note fino alla fase conclusiva del negoziato con la Commissione europea; ripercussioni che continuano a dispiegarsi in maniera pervasiva e cumulativa con le conseguenze degli eventi pandemici degli anni recenti.

Il nuovo strumento di programmazione si inquadra in un disegno di riforma di più ampia portata, con la finalità di valorizzare appieno le risorse legate ai piani di investimento nazionali ed europei e agire concretamente sulle leve di sviluppo dei territori. Un disegno elaborato con la consapevolezza che solo analizzando con profondità e chiarezza le criticità riscontrate anche nelle più recenti esperienze e coordinando gli sforzi di tutti gli attori del sistema verso la realizzazione di un disegno di comune interesse, si può invertire il corso, dato ormai per scontato, dell'attuazione stentata e difficoltosa delle politiche di coesione, guardando al periodo di programmazione 2021-27 con giusta fiducia e propositività.

On. RAFFAELE FITTO  
Ministro per gli Affari europei, il Sud,  
le Politiche di coesione e il PNRR

## PREFAZIONE

In un mondo sempre più mutevole, caratterizzato da incertezza e complessità crescenti, l'Unione europea deve perseguire una linea d'azione strategica e rafforzare le capacità di agire in modo autonomo per tutelare i propri interessi e valori e per costruire un'Europa più verde, più digitale e più resiliente, pronta per le sfide di oggi e di domani. Competitività e prosperità a lungo termine per tutti gli europei richiedono un approccio integrato in tutti i settori politici per aumentare la produttività, la resilienza, l'equità e la crescita sostenibile in tutta l'Unione.

La Commissione europea ha obiettivi ambiziosi per il futuro dell'Europa: diventare il primo continente al mondo a raggiungere la neutralità climatica; sicurezza energetica e autonomia strategica; realizzare con successo la transizione digitale; e rendere più forte l'Europa nel mondo mediante un approccio più geopolitico. Nessuna di queste ambizioni potrà mai realizzarsi senza cooperazione, inclusione e coesione.

Fin dalla sua nascita, alla fine degli anni '80, la politica di coesione si è posta come la principale politica di investimento dell'Unione europea. L'idea di fondo è rimasta quella iniziale, ovvero la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni per migliorare il benessere di tutti i cittadini europei. La politica di coesione è, tuttavia, cambiata radicalmente nel tempo: dalla realizzazione di infrastrutture e investimenti in insediamenti produttivi nei settori allora strategici della

manifattura italiana ed europea a una vocazione incentrata sull'innovazione e la costruzione di un'economia più sostenibile e digitale. Nel corso degli anni, la politica di coesione ha sempre offerto vantaggi a tutte le regioni, città e cittadini dell'UE investendo nella creazione di posti di lavoro, nell'aumento della competitività, nel rafforzamento della crescita economica sostenibile, nella modernizzazione del settore pubblico e in molto altro. La politica di coesione è stata, inoltre, fondamentale per aiutare gli Stati membri e le regioni ad affrontare le crisi recenti e portare avanti le priorità politiche dell'UE. Con la sua azione agile ed efficace, ha impedito che si aggravassero le disuguaglianze interne alla nostra Unione e ha rafforzato la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE. Strategie di sviluppo regionale e un ampio partenariato sono da sempre le chiavi del successo della politica di coesione. I suoi principi, i suoi metodi e le sue politiche sono tutt'oggi il cuore pulsante della solidarietà e dell'integrazione europea. Con un sostegno finanziario pari a 392 miliardi di EUR (a prezzi correnti), i nuovi programmi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 continueranno a svolgere un ruolo centrale nel promuovere la convergenza territoriale e sociale verso l'alto.

La politica di coesione è sì motore di cambiamento atto a promuovere e raggiungere uno sviluppo equo e coeso all'interno dell'Unione ma non può funzionare da sola restando isolata dalle altre politiche dell'UE. Le sfide della duplice transizione verde e digitale, il rafforzamento della nostra resilienza economica e sociale e la necessità di garantire una sicurezza energetica europea, richiedono importanti investimenti e riforme negli anni a venire. Per garantire la crescita futura, abbiamo bisogno di politiche e fondi adeguati che riflettano le mutevoli dinamiche globali e sostengano la trasformazione industriale ed economica dell'Europa.

Oggi, le ingenti risorse messe a disposizione dall'Europa rappresentano la più grande opportunità per imprimere una svolta decisiva e colmare i gap di sviluppo, fra Stati e regioni europei. Oltre ai fondi della politica di coesione, lo strumento dell'UE per la ripresa – NextGenerationEU – è la principale risposta europea per fronteggiare le conseguenze economiche negative della crisi da Covid-19 e favorire la ripresa economica e sociale di tutta l'Unione. Con un bilancio fino

a 807 miliardi di EUR (a prezzi correnti), tale strumento riflette le priorità strategiche dell'UE grazie a stanziamenti per le politiche sul clima e sul digitale superiori rispetto agli obiettivi fissati dalla normativa dell'UE, il che denota il reale impegno europeo a favore della trasformazione verde e digitale. La Commissione europea, con il piano per la ripresa, vuole trasformare le sfide di oggi in opportunità di crescita investendo in una ripresa collettiva e in un futuro comune perché coesione, convergenza e investimenti sono positivi per tutti i cittadini, le imprese e le economie dell'Unione.

Dobbiamo procedere verso un futuro verde, digitale e resiliente realizzando un'Europa che funzioni per tutti. Dobbiamo dare equità alla ripresa socioeconomica, riparare e rilanciare il mercato unico, garantire condizioni di parità e sostenere quegli investimenti urgenti, in particolare nella transizione verde e digitale, che sono la chiave della prosperità e della resilienza dell'Europa in futuro. Grazie ai programmi di finanziamento dell'UE come la politica di coesione e NextGenerationEU, possiamo investire per stimolare il potenziale innovativo dei territori, delle imprese e delle persone e metterlo al servizio dell'economia regionale, nazionale ed europea. Possiamo garantire soluzioni europee ai nostri cittadini e alle nostre imprese. Insieme, possiamo trasformare e plasmare l'Europa del futuro in realtà.

ANTONIO PARENTI

Capo della Rappresentanza in Italia  
della Commissione europea





## **PARTE PRIMA**



## CAPITOLO I

# LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA RELATIVA AL PERIODO 2021-2027 E LA RICONFIGURAZIONE DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI DI *POLICY* DELLA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA

### **I.1. I caratteri generali della Politica di coesione economica, sociale e territoriale**

La programmazione dei fondi europei costituisce una delle principali e più evidenti estrinsecazioni dell'azione dell'Unione europea nel quadro della Politica di coesione economica, sociale e territoriale (d'ora in poi, per brevità, Politica di coesione). Quest'ultima, a sua volta, rappresenta una delle politiche dell'Unione più rilevanti, da un punto di vista vuoi quantitativo vuoi qualitativo. Sotto il primo profilo, in quanto essa assorbe circa un terzo delle somme assegnate al bilancio europeo, superando in tal modo le dotazioni stanziare per politiche apparentemente molto più note al cittadino europeo "medio"<sup>(1)</sup>; sotto il secondo profilo, giacché, nel suo complesso, interviene in maniera trasversale – in via diretta e indiretta – nella maggior parte delle politiche di competenza dell'organizzazione<sup>(2)</sup>.

La Politica di coesione ha origini molto lontane nel processo d'integrazione. Anche se nell'ambito dei Trattati istitutivi originari essa non

---

(1) Tra queste, degne di nota sono senz'altro la Politica in materia di ambiente, la Politica agricola comune (PAC) o le azioni volte a consentire la libera circolazione delle persone e delle merci.

(2) La coesione economica, sociale e territoriale rappresenta, invero, un presupposto per il raggiungimento di molti degli obiettivi tipici di un'ampia serie di politiche dell'Unione, tra le quali quella ambientale, quella sociale, quella commerciale e a favore delle imprese.

appare in quanto politica a se stante, ne risultava disciplinato uno dei suoi principali strumenti caratteristici di attuazione – il Fondo sociale europeo (FSE, d'ora in poi) –, il quale, in virtù della lett. i) dell'art. 2 del Trattato CEE veniva introdotto “allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita”, finalità queste, come vedremo, distintive della Politica di coesione<sup>(3)</sup>. Da un punto di vista formale, l'introduzione di tale politica avviene con il Trattato sull'Unione europea del 1992, il quale, nella prospettiva di “promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile”, si pone l'obiettivo di rafforzare la coesione economica e sociale<sup>(4)</sup>. In quest'ottica, il Trattato UE, nella sua opera di modifica del Trattato CEE, espande il contenuto del summenzionato art. 2 nel senso di estendere gli sforzi della Comunità per la promozione (anche) della coesione economica e sociale e della solidarietà tra gli Stati membri<sup>(5)</sup>.

L'art. 130 A istituisce la Politica in questione finalizzandola alla promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità e affermando, quale precipuo scopo di quest'ultima, la riduzione progressiva del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, nonché il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali. Per la prima volta, inoltre, si assiste a una sorta di “procedimentalizzazione” dell'azione in tale materia, la quale registra un coinvolgimento, pur a diverso titolo, delle principali istituzioni europee.

La suddetta tappa del processo di integrazione è oltremodo significativa ai fini del presente lavoro, in quanto segna l'istituzione di due ulteriori fondi a supporto dell'attuazione delle norme in materia di Politica di coesione: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR, d'ora in

---

(3) Il Trattato CEE disciplinava il Fondo sociale europeo negli artt. 123-128, riconoscendone “il compito di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori” (art. 123) e prevedendone l'attivazione al fine di contribuire nella misura del 50% alle spese affrontate da uno Stato membro volte a: “a) ad assicurare ai lavoratori una nuova occupazione produttiva mediante; la rieducazione professionale [e] le indennità di nuova sistemazione; b) concedere aiuti ai lavoratori il cui lavoro sia ridotto o sospeso temporaneamente in tutto o in parte, in seguito alla riconversione dell'impresa verso altre produzioni, per permettere loro di conservare lo stesso livello di retribuzione in attesa di essere pienamente occupati” (art. 125, par. 1).

(4) Così l'art. B del Trattato UE.

(5) L'art. 2 del Trattato CEE, così come novellato dall'art. G del Trattato UE, trova completamente con l'art. 3, il quale stabilisce che l'azione della Comunità, volta ai fini di cui all'art. 2, comporta tra l'altro “il rafforzamento della coesione economica e sociale” (lett. j).

poi) e il Fondo di coesione (FC, d'ora in poi). Il primo viene destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino; il secondo è finalizzato all'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti<sup>(6)</sup>.

L'assetto della Politica di coesione non subisce modifiche particolari per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1997, se non per il fatto che essa assume una certa importanza anche nei processi di verifica circa il rispetto del principio della sussidiarietà. La necessità di rafforzare la coesione economica e sociale diventa un parametro di controllo dell'azione comunitaria al fine di valutarne la conformità con tale principio<sup>(7)</sup>.

È quasi scontato richiamare l'impatto che hanno avuto sulla Politica oggetto del nostro studio i diversi "allargamenti" dell'organizzazione. Pur in un panorama piuttosto eterogeneo, la stragrande maggioranza degli Stati nuovi aderenti presentava, infatti, condizioni di sviluppo socio-economico disallineate rispetto agli standard medi dell'Unione. Questo ha comportato una continua rimodulazione degli strumenti di attuazione, nella prospettiva di azioni riallocative dei finanziamenti coerenti con le necessità di sostegno alla crescita delle diverse regioni europee di volta in volta interessate.

L'ultima fase di questo processo coincide con l'entrata in vigore del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in virtù del quale la Politica di coesione viene ridenominata in Politica di coesione economica, sociale e territoriale, quasi a voler sottolineare la dimensione territoriale dello sviluppo o, meglio, dei divari tra livelli di sviluppo. L'esigenza di riaffermare la coesione risulta cristallizzata già nel Preambolo del Trattato<sup>(8)</sup> e viene subito riaffermata tra gli obiettivi

---

(6) Per disposizione del Trattato, mentre il FESR viene istituito con decorrenza immediata alla data di entrata in vigore del medesimo, il FC dovrà essere creato e reso operativo entro il 31 dicembre 1993.

(7) In questi termini si esprime il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

(8) I plenipotenziari degli Stati membri si sono dichiarati "solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite".

generali dell'Unione. La politica in questione è, inoltre, annoverata tra quelle di competenza concorrente dell'Unione.

L'art. 174 tratteggia in maniera più precisa l'ambito oggettivo della Politica di coesione la quale è chiamata a intervenire con un'attenzione particolare alle zone rurali, a quelle interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

La crucialità della Politica di coesione emerge ora anche dal dato normativo in base al quale le cooperazioni rafforzate<sup>(9)</sup> non possono trovare attuazione qualora idonee ad arrecare un pregiudizio alla Politica in questione<sup>(10)</sup>.

Inoltre, nel Protocollo (n. 28) sulla coesione economica, sociale e territoriale, accluso al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli Stati membri hanno palesato l'intenzione di introdurre regole e meccanismi attuativi della Politica di coesione caratterizzati da una maggiore flessibilità, nell'ottica di "tener conto delle necessità specifiche che non siano contemplate dall'attuale regolamentazione dei fondi strutturali". Al tempo stesso, tuttavia, gli Stati hanno manifestato la loro preoccupazione di modulare i livelli della partecipazione dell'Unione nel contesto degli strumenti di attuazione della Politica di coesione, al fine di evitare eccessivi aumenti delle spese di bilancio negli Stati membri meno prosperi e con l'intenzione di tener maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli Stati membri nel sistema delle risorse proprie e di esaminare, per gli Stati membri meno prosperi, i mezzi di correzione degli elementi di regressività esistenti nell'attuale sistema di risorse proprie. Essi hanno, infine, convenuto sulla necessità di un regolare controllo dei progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale, dichiarandosi disposti a instaurare meccanismi di tipo correttivo maggiormente rispondenti alle

---

(9) La cooperazione rafforzata è una procedura decisionale disciplinata dagli artt. 326 e seg., finalizzata a realizzare una più forte cooperazione su specifiche materie che non siano già di esclusiva competenza dell'Unione, anche laddove, per ragioni politiche, non ci sia l'adesione della totalità degli Stati membri.

(10) Così l'art. 326, il quale stabilisce, tra l'altro, che le cooperazioni rafforzate "non possono costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né possono provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi".

esigenze generate da fenomeni contingenti e sopravvenuti rispetto alla fase di programmazione.

Per la prima volta, in uno strumento normativo accluso ai Trattati, emerge il ruolo della Banca europea per gli investimenti (BEI) nella promozione della coesione economica, sociale e territoriale. Nel Protocollo, invero, gli Stati ribadiscono la convinzione che la BEI debba continuare a dedicare la maggior parte delle sue risorse a questo fine e si dichiarano disposti a riesaminare le esigenze di capitale della BEI che dovessero all'uopo presentarsi.

Il quadro normativo fin qui delineato si completa con la previsione contenuta nell'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai cui sensi, l'Unione riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, in conformità ai Trattati "al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale"<sup>(11)</sup>.

## **1.2. L'ambito soggettivo di applicazione delle misure della Politica di coesione economica, sociale e territoriale**

La spiccata eterogeneità tra gli Stati membri in termini di coefficienti indicativi del benessere socio-economico ha indotto l'Unione, sin dagli esordi, a modulare l'azione nel settore della coesione in funzione del grado di sviluppo dei territori. In tale ottica, la Politica di coesione ha finito per intersecarsi con la Politica regionale, la quale mira a sostenere le economie degli Stati membri, nella prospettiva di favorire la creazione di posti di lavoro, la competitività, la crescita economica, tenori di vita più elevati e lo sviluppo sostenibile.

In tal senso, appare indispensabile fornire alcune precisazioni circa il concetto di "regione", quale riferimento territoriale delle misure della Politica di coesione (e, dunque, della Politica regionale). Va subito chiarito che per regione non si intende un'unità politico-amministrativa, bensì un territorio caratterizzato da coefficienti socio-economici omogenei al proprio interno e differenti rispetto a quelli di territori

---

(11) Si precisa che, per effetto delle modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, la Carta ha assunto lo stesso valore giuridico dei trattati istitutivi.

contigui. Si tratta, dunque, di una nozione di stampo statistico coincidente con la nomenclatura delle unità territoriali statistiche (in acronimo NUTS), la quale identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici, divenuta nel tempo la principale regola per la redistribuzione territoriale dei Fondi strutturali europei, in quanto idonea a ricostruire uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni territoriali delle unità amministrative<sup>(12)</sup>.

L'attuale zonizzazione del territorio dell'Unione, ai fini dell'attuazione delle misure della Politica di coesione, individua tra tipologie di regioni: le regioni meno sviluppate, le regioni in transizione e le regioni più sviluppate. Le prime si caratterizzano per un PIL medio pro-capite inferiore al 75% della media UE; le seconde per un PIL medio pro-capite compreso tra il 75% e il 100% della media UE; le ultime registrano un PIL medio pro-capite superiore al 100% della media UE.

Tale ripartizione ha un riflesso sull'intensità dell'azione dell'Unione nel settore della coesione. Le regioni meno sviluppate ricevono un sostegno derivante dai Fondi strutturali pari all'85%; quelle in regime transitorio tra il 60% e il 70%; le più sviluppate tra il 40% e il 50%. La concentrazione di risorse a vantaggio delle regioni meno sviluppate è indicativa della massimizzazione degli sforzi per sostenere la crescita di quei territori che registrano i maggiori disallineamenti rispetto ai dati medi dello sviluppo socio-economico.

Dal punto di vista generale, la Politica di coesione si applica a tutti i territori degli Stati membri, intendendo per tali anche quelle zone extraterritoriali – fuori, cioè, dal continente europeo – facenti parte di Stati membri: le isole Azzorre e Madeira, per il Portogallo; le isole

(12) La nomenclatura in questione si articola in diversi livelli. Ai sensi del regolamento n. 1059/2003, art. 3, par. 2, “per stabilire in quale livello NUTS debba essere classificata una determinata classe di unità amministrative di uno Stato membro, si considera la dimensione media della classe di unità amministrative dal punto di vista della popolazione”. Alla luce di tale criterio, si è proceduto alla individuazione di quattro livelli: NUTS 0, corrispondente agli Stati membri; NUTS 1, indicativo degli Stati federati della Germania, le Regioni del Belgio, la Danimarca, la Svezia, la Finlandia continentale, l'Irlanda, il Galles, la Scozia e altre grandi entità regionali (per l'Italia la suddivisione è per aree sovra-regionali, dal punto di vista economico più che geografico: Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud, Isole); NUTS 2, tra cui le regioni italiane, le comunità autonome in Spagna, le regioni e i DOM (Dipartimenti di oltremare) francesi, le province belghe e olandesi, i Länder austriaci, le Regierungsbezirke tedesche, le regioni statistiche croate; NUTS 3, corrispondente, tra l'altro, alle province italiane, le Nomoi in Grecia, le Maakunnat in Finlandia, i Län in Svezia, le Kreise tedesche, i Dipartimenti francesi, le province spagnole, le regioni (contee) croate.



Canarie, per la Spagna; Guadalupe, Martinica, Guyana francese e le isole Mayotte e Réunion, per la Francia. Restano esclusi, invece, quei territori legati da rapporti specifici con Stati membri – come, ad esempio, accordi che comportano l'adozione della moneta unica – ma che non formano parte integrante del territorio *stricto sensu* di quegli Stati<sup>(13)</sup>.

### **1.3. Il valore finanziario della Politica di coesione per il settennio 2021-2027**

Il regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027 prevede un bilancio per il settennio pari a 1.074,3 miliardi di euro<sup>(14)</sup>. L'esigenza di contrastare gli effetti negativi sui sistemi economici nazionali generati dalla pandemia e favorirne la ripresa ha, inoltre, indotto gli Stati a congegnare lo strumento *Next Generation EU*, con una dotazione pari a 750 miliardi di euro<sup>(15)</sup>. Dunque, è senza precedenti l'ammontare dei finanziamenti a disposizione delle azioni dell'UE per il settennio in corso: circa 1.800 miliardi di euro, destinati a supportare la ripresa dalla pandemia di Covid-19 e il conseguimento delle priorità a lungo termine dell'Unione nei suoi diversi settori d'intervento. Da questo punto di vista, si esprime con chiarezza il regolamento recante il Quadro finanziario pluriennale, ai cui sensi "l'impatto economico della crisi Covid-19 rende necessario che l'Unione fornisca un quadro finanziario a lungo termine che getti le basi di una transizione equa e inclusiva verso un futuro verde e digitale, che sostenga l'autonomia strategica dell'Unione nel lungo termine e la renda resiliente agli shock in futuro"<sup>(16)</sup>.

---

(13) Tra tutti, si veda il caso di Capoverde, territorio che adotta l'euro ma che non forma parte integrante dello Stato portoghese.

(14) Regolamento n. 2020/2093 del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, in GU L 433 I del 22 dicembre 2020, p. 11 ss. L'atto è fondato sull'art. 312 del TFUE, a norma del quale "il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie [...] Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale".

(15) L'iniziativa in questione è stata introdotta con il regolamento n. 2020/2094 del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19, in GU L 433 I del 22 dicembre 2020, p. 23 ss.

(16) *Considerando* n. 2.

Il Quadro finanziario pluriennale è il risultato di un processo alquanto articolato, iniziato con la presentazione da parte della Commissione, il 2 maggio 2018<sup>(17)</sup>, delle proposte legislative inerenti al Quadro per il periodo 2021-2027. La proposta originaria della Commissione ammontava a 1.134,6 miliardi di euro in stanziamenti d'impegno. Essa conteneva, tra le altre cose, incrementi per la gestione delle frontiere, la migrazione, la sicurezza, la difesa, la cooperazione allo sviluppo e la ricerca. I tagli proposti riguardavano in particolare la politica agricola e la politica di coesione. L'architettura generale dei programmi di spesa era assoggettata a un'opera di semplificazione e snellimento, includendo altresì una serie di strumenti speciali finalizzati al miglioramento della flessibilità del bilancio dell'Unione. La Commissione proponeva, infine, di ammodernare il sistema delle entrate con l'introduzione di diverse nuove categorie di risorse proprie.

In riferimento alla proposta in questione, il Parlamento ha approvato due risoluzioni sul Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 il 14 marzo 2018<sup>(18)</sup> e il 30 maggio 2018<sup>(19)</sup>, ponendosi sostanzialmente in linea con la posizione assunta dalla Commissione, salvo l'essere intervenuto con un'ulteriore risoluzione il 14 novembre 2018<sup>(20)</sup>, precisando che il massimale del Quadro per gli stanziamenti d'impegno sarebbe dovuto crescere dall'1,0 % del RNL (UE a 28) all'1,3 % del RNL (UE a 27), ovvero 1.324 miliardi di euro, corrispondente a un incremento del 16,7 % rispetto alla proposta della Commissione.

---

(17) Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, COM(2018) 322 final, del 2 maggio 2018. Ai sensi del paragrafo 2.1, "la proposta di regolamento QFP e il progetto di AII [Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio] seguono i principi e i principali obiettivi politici delineati nella Comunicazione della Commissione "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, dà forza e difende: il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027" adottata il 2 maggio 2018 (la "comunicazione sul QFP"), in particolare per quanto riguarda la sua durata, la sua struttura incentrata sulle priorità politiche, la necessità di una maggiore flessibilità e gli importi previsti per il quadro finanziario pluriennale stesso".

(18) Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sul prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020, 2017/2052(INI) del 14 maggio 2018.

(19) Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie, 2018/2714(RSP) del 30 maggio 2018.

(20) Risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 — posizione del Parlamento in vista di un accordo, COM(2018)0322 del 14 novembre 2018.

Tale assetto iniziale ha subito, nei mesi a seguire, una serie di modifiche, per effetto di negoziati tra le istituzioni, nella prospettiva di rendere maggiormente coerente il Quadro con i documenti politico-istituzionali di riferimento e supportare in maniera più adeguata, anzitutto in termini finanziari, il raggiungimento degli obiettivi di *policy* dell'Unione. In merito a questo processo merita menzionare la diversità di posizione tra Parlamento e Consiglio, il primo orientato a espandere le dotazioni del Quadro finanziario e a rafforzare l'impegno in questioni di natura trasversale e settoriale, il secondo ancorato a una visione più restrittiva.

Le elezioni europee del 2019 hanno rappresentato l'occasione per una revisione del mandato del Parlamento in merito al Quadro. In particolare, esso, a fronte di una persistente inerzia del Consiglio, con la Risoluzione del 10 ottobre 2019 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie, dal titolo emblematico "è il momento di rispondere alle attese dei cittadini"<sup>(21)</sup>, deplorava che il Consiglio europeo avesse già prorogato diverse volte il calendario per il raggiungimento di una decisione politica, sottolineando altresì il rischio di un pericoloso ritardo nell'ultimazione dei negoziati. Al tempo stesso, esso esortava la Commissione a iniziare a elaborare immediatamente un piano di emergenza del Quadro allo scopo di proteggere i beneficiari e garantire la continuità dei finanziamenti<sup>(22)</sup>.

L'esigenza di tenere pienamente conto delle priorità della nuova Commissione europea ha indotto quest'ultima a presentare una proposta con un pacchetto di risorse finalizzate a declinare in maniera ottimale gli obiettivi collegati al c.d. *Green Deal* europeo<sup>(23)</sup>.

---

(21) Risoluzione del Parlamento europeo del 10 ottobre 2019 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie: è il momento di rispondere alle attese dei cittadini, n. 2019/2833 (RSP).

(22) Il Parlamento ha, inoltre, sottolineato la circostanza per cui, che in caso di mancata adozione di un nuovo Quadro finanziario entro il termine previsto, l'art. 312, par. 4, TFUE prevede una rete di sicurezza sotto forma di proroga temporanea dei massimali e delle altre disposizioni vigenti nell'ultimo anno di riferimento. Nondimeno, ha espresso preoccupazione per il fatto che "tale rete di sicurezza possa essere compromessa non soltanto da una mancanza di preparazione a livello operativo, ma anche a causa delle date di scadenza in vigore per alcuni dei programmi attuali dell'UE", dichiarando che "non intende essere costretto ad accettare un cattivo accordo a causa di pressioni temporali" (*ivi*, par. 18).

(23) Tra le varie risorse, va rilevato il Fondo per una transizione giusta, la cui istituzione è contenuta nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 14

In risposta alla crisi prodotta dal Covid-19, la Commissione ha proposto un ulteriore strumento per la ripresa, il *NextGenerationEU*, per un valore di 750 miliardi di euro, di cui 500 miliardi sotto forma di sovvenzioni e 250 miliardi sotto forma di prestiti<sup>(24)</sup>. Il pacchetto contenuto nell'atto in questione includeva proposte legislative riguardanti nuovi strumenti finanziari nonché modifiche ai programmi del Quadro finanziario già sul tappeto. La proposta ha formato l'oggetto delle conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, ad esito delle quali il nuovo strumento è stato approvato con la dotazione proposta dalla Commissione, sebbene la componente "sovvenzioni" abbia registrato una contrazione, passando da 500 a 390 miliardi di euro, mentre è cresciuta la componente "prestiti", che è passata da 250 a 360 miliardi di euro. Il Consiglio europeo ha, invece, fissato a 1.074,3 miliardi di euro il massimale globale per gli stanziamenti d'impegno nel settennio 2021-2027. La proposta della Commissione, sostanzialmente avallata dal Consiglio europeo, ha ottenuto il placito del Parlamento, il quale ha definito la creazione dello strumento per la ripresa una svolta storica, pur deplorando i tagli apportati ai programmi orientati al futuro<sup>(25)</sup>. L'istituzione ha ribadito la necessità che gli incrementi mirati al di sopra degli importi proposti dal Consiglio europeo fossero destinati ai programmi in materia di clima, transizione digitale, salute, gioventù, cultura, infrastrutture, ricerca, gestione delle frontiere e solidarietà.

Al netto delle contingenze fin qui delineate, i negoziati tra Parlamento, Consiglio e Commissione, iniziati nell'agosto 2020, si sono conclusi il 10 novembre 2020. Il Consiglio europeo ha adottato l'accordo sul Quadro finanziario pluriennale e sullo strumento *NextGenerationEU* l'11 dicembre 2020. L'approvazione del Parlamento è arrivata il 17 dicembre 2020<sup>(26)</sup>. L'accordo approvato in via definitiva prevede: a) un

---

gennaio 2020, COM/2020/22 final, finalizzato a fornire sostegno ai territori che fanno fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dal processo di transizione verso un'economia dell'Unione climaticamente neutra entro il 2050 (art. 1, par. 1).

(24) Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19 del 28 maggio 2020, COM/2020/441 final/2.

(25) Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, 2020/2732(RSP).

(26) Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto, 2020/2923(RSP).

pacchetto di 1.800 miliardi di euro, costituito dal Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (1.074,3 miliardi di euro che aumentano progressivamente a 1.085 miliardi di euro) abbinato allo strumento per la ripresa (750 miliardi di euro); b) un'aggiunta di 16 miliardi di euro al Quadro finanziario da distribuire ai programmi faro dell'Unione individuati dal Parlamento europeo (UE per la salute, Orizzonte Europa, Erasmus +, Fondo per la gestione integrata delle frontiere, Frontex, InvestEU, Diritti e valori, Europa creativa, Aiuto umanitario e NDICI) e per rafforzare la risposta di bilancio a eventi imprevisti; c) una tabella di marcia giuridicamente vincolante per introdurre nuove risorse proprie nel corso del prossimo Quadro finanziario, sufficienti almeno a coprire i futuri costi di rimborso (capitale e interessi) dello strumento per la ripresa; d) una quota minima giuridicamente vincolante per le spese legate al clima pari ad almeno il 30 % del Quadro e dello strumento per la ripresa e per le spese legate alla biodiversità pari al 7,5 %, nel 2024, e al 10 %, dal 2026 in poi; e) elementi per monitorare la spesa per l'uguaglianza di genere e l'integrazione della dimensione di genere; f) un ruolo rafforzato per il Parlamento europeo, in qualità di autorità di bilancio, nella gestione dello strumento per la ripresa e delle entrate con destinazione specifica esterne, nonché nell'istituzione di futuri strumenti di emergenza; g) una condizionalità efficace relativa allo Stato di diritto<sup>(27)</sup>.

Il regolamento che adotta il Quadro finanziario ha previsto l'adozione di alcuni strumenti specifici, volti ad affrontare questioni contingenti o effetti negativi prodotti da scenari extra-UE: il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza, la riserva di adeguamento alla Brexit, lo strumento unico di margine e lo strumento di flessibilità.

---

(27) Al fine di massimizzare l'impatto della nuova programmazione e tener conto delle inevitabili spinte inflazionistiche all'interno dei mercati domestici, il 22 dicembre 2021 la Commissione ha proposto nuove risorse proprie e una modifica mirata del regolamento QFP. Tali misure sono intese in via principale a innalzare i massimali per coprire le spese del futuro Fondo sociale per il clima e a introdurre un nuovo meccanismo che consenta di innalzare automaticamente i massimali a decorrere dal 2025, onde tener conto di eventuali entrate supplementari generate da nuove risorse proprie. Essa ha altresì annunciato l'intenzione di presentare un riesame del funzionamento del QFP entro il 1° gennaio 2024 e, se del caso, sottoporre all'approvazione specifiche proposte di revisione.

#### **1.4. La riconfigurazione degli obiettivi strategici di policy della Politica di coesione dell'Unione europea**

Nel quadro del presente periodo di programmazione, la Politica di coesione risponde a obiettivi strategici rinnovati rispetto a quelli posti a presidio del precedente settennio. Essi sono il frutto di un'opera di razionalizzazione, da un lato, e di funzionalizzazione rispetto alle sopravvenute priorità politiche dell'Unione, dall'altro. Sotto il primo profilo, le istituzioni hanno optato per una riduzione di quelli che erano gli undici obiettivi tematici, portandone il numero a cinque macro-obiettivi (anche individuati quali OS – Obiettivi Strategici): OS 1 “un'Europa più intelligente” (*a smarter Europe*), attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente; OS 2 “un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio” (*a greener, low-carbon Europe*), attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi; OS 3 “un'Europa più connessa” (*a more connected Europe*), attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale all'ICT; OS 4 “un'Europa più sociale” (*a more social Europe*), attraverso l'attuazione del c.d. Pilastro europeo dei diritti sociali; OS 5 “un'Europa più vicina ai cittadini” (*a Europe closer to citizens*), attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

A una lettura più attenta dei contenuti dei suddetti obiettivi strategici, è agevole constatarne le pressoché completa linearità con i contenuti dei “vecchi” obiettivi tematici, riprodotti in maniera riaggregata all'interno dei primi. In altre parole, l'opera di razionalizzazione sembrerebbe nel complesso orientata più alla concentrazione delle priorità che a un'opera di innovazione vera e propria.

Sotto il secondo profilo, la riformulazione degli obiettivi di *policy* risponde all'esigenza di aggiornare la Politica di coesione rispetto alle sopravvenute priorità politiche della Commissione europea, nominata nella sua nuova composizione per il periodo 2019-2024<sup>(28)</sup>. Tali priori-

---

(28) Gli undici obiettivi tematici del settennio 2014-2020 erano stati formulati al fine di supportare l'attuazione del programma politico dell'Unione espresso in seno alla Comunicazione

tà sono state annunciate nel quadro degli Orientamenti politici per la prossima Commissione europea, oggetto del discorso programmatico “Un’Unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa”<sup>(29)</sup> formulato dall’allora candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen e ora incorporati nel programma ufficiale d’azione dell’istituzione.

Nella convinzione che l’Unione sia vocata a guidare la transizione verso un pianeta in salute e un nuovo mondo digitale ma che, a tale scopo, debba approfondire i suoi sforzi per unire le persone e adeguare l’economia sociale di mercato europea alle nuove ambizioni dell’epoca attuale, il programma ha configurato sei priorità strategiche.

La prima priorità, “Un Green Deal europeo”, è collegata all’obiettivo di rendere l’Europa il primo continente a impatto climatico zero, fondato su un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, in grado di garantire che: a) nel 2050 non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra; b) la crescita economica sia dissociata dall’uso delle risorse; c) nessuna persona e nessun luogo siano trascurati. Tali finalità sono divenute ancora più attuali e urgenti a seguito della pandemia di Covid-19, tant’è che circa un terzo delle risorse finanziarie stanziare per il Piano europeo per la ripresa di *NextGenerationEU*, nonché del Quadro finanziario pluriennale sosterranno l’attuazione del *Green Deal*. A questa priorità si associa in modo diretto l’obiettivo della Politica di coesione “un’Europa più verde e a basse emissioni di carbonio”.

La seconda priorità, “Un’economia che lavora per le persone”, mira a rafforzare l’economia sociale europea, quale strumento di equità sociale e prosperità economica, volto a ridurre la povertà, le discriminazioni e le disuguaglianze sociali. L’azione della Commissione in questo ambito è diretta a sostenere un’economia forte, resiliente, sostenibile e inclusiva, focalizzata su: a) sostegno alle piccole e medie imprese; b) rafforzamento dell’unione economica e monetaria; c) attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, con un’attenzione specifica per la lotta alla disoccupazione e all’esecuzione sociale; d) promozione della parità di genere in tutte le politiche dell’Unione; e) miglioramento dell’equità

---

della Commissione “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, COM(2010) 2020 def., del 3 marzo 2010.

(29) Orientamenti politici della Commissione 2019-2024, del 16 luglio 2019.

fiscale, quale leva di perequazione e innovazione sociale. Tale priorità presenta forti connessioni con l'obiettivo "Un'Europa più sociale".

La priorità "Un'Europa pronta per l'era digitale" è finalizzata a convogliare azioni e risorse per sostenere la trasformazione digitale, in un'ottica di sfruttamento delle opportunità di crescita e sviluppo fornite dalle nuove tecnologie ma nel contemperamento di esigenze di sicurezza e rispetto delle questioni etiche. In questo ambito, viene riservato un ruolo cruciale agli interventi per il miglioramento delle competenze digitali, a valere sul rinnovato Piano d'azione per l'istruzione digitale<sup>(30)</sup>. È evidente la connessione tra questa priorità e l'obiettivo strategico "Un'Europa più connessa", nella sua componente relativa al miglioramento dell'accessibilità e connettività alle tecnologie digitali quali *driver* cruciale dello sviluppo socio-economico.

Nel quadro della quarta priorità "Proteggere il nostro stile di vita europeo", la Commissione, alla luce della constatazione per cui l'Unione rappresenta una comunità fondata sul diritto, ritiene essenziale approfondire gli sforzi per garantire il rispetto dei valori e diritti fondamentali alla base del processo d'integrazione. In quest'ottica, la priorità include un approccio rinnovato alla gestione delle frontiere e una politica di gestione sostenibile della migrazione, orientata all'elaborazione di regole comuni in tema di asilo e rapporti con gli Stati terzi di provenienza dei migranti e che cerchi, al contempo, di prevenire fenomeni di criminalità. Un'azione siffatta sarebbe altresì idonea a proteggere interessi e diritti dei cittadini e degli operatori economici europei, in un contesto di sicurezza interna e piena attuazione delle libertà di circolazione. La priorità in oggetto risulta correlata, in via indiretta, con l'obiettivo strategico "Un'Europa più vicina ai cittadini".

La Commissione considera prioritario sostenere "Un'Europa più forte nel mondo", la quale si contraddistingua per la sua *leadership* globale responsabile, impegnata nella promozione di standard di equità e giustizia nelle relazioni commerciali internazionali, conformandole a regole

---

(30) Il piano d'azione per l'istruzione digitale (2021-2027) è un'iniziativa politica rinnovata dell'Unione europea volta a sostenere l'adeguamento sostenibile ed efficace dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri dell'UE all'era digitale. Esso contempla un set di interventi funzionali al conseguimento di due obiettivi prioritari: promuovere lo sviluppo di un ecosistema altamente efficiente di istruzione digitale; migliorare le competenze e le abilità digitali per la trasformazione digitale.



chiare, trasparenti e orientate alla sostenibilità. L'Unione europea dovrebbe procedere gradualmente, ma in modo risoluto, all'elaborazione di un quadro di regole in materia di difesa comune, nella convinzione che pace, sicurezza e sviluppo sono del tutto interdipendenti e che richiedono, pertanto, un approccio integrato con le altre politiche europee e globale, nei partenariati transnazionali e in seno alle organizzazioni internazionali più significative in tali ambiti. Tale priorità presenta un certo grado di inerenza con l'obiettivo "Un'Europa più vicina ai cittadini".

L'ultima priorità "Un nuovo slancio per la democrazia europea" mira a rafforzare gli spazi e gli strumenti per la partecipazione democratica dei cittadini ai processi decisionali. Rientra in tale contesto il lancio di una Conferenza sul futuro dell'Europa, il 9 maggio 2021<sup>(31)</sup>, incaricata di esaminare e avallare proposte di innovazione ed efficientamento dei meccanismi di *engagement* dei cittadini europei nei processi di *decision-making*<sup>(32)</sup>. La Commissione ritiene essenziale migliorare il sistema delle relazioni con il Parlamento europeo, di cui auspica un rafforzamento nel suo ruolo di propulsore del processo decisionale, anche attraverso il potenziamento dei mezzi a disposizione dei cittadini per incidere nella formulazione delle scelte normative che li riguardano, nonché estendendone i poteri di codecisione e prevedendo l'abolizione progressiva della regola dell'unanimità per le politiche in materia di clima, energia, affari sociali e fiscalità. Anche rispetto a questa priorità, l'obiettivo che presenta maggiori connessioni è "Un'Europa più vicina ai cittadini".

## 1.5. Gli strumenti attuativi della Politica di coesione

Il 1° luglio 2021 sono formalmente entrati in vigore i regolamenti istitutivi dei Fondi della Politica di coesione<sup>(33)</sup>, i quali, per il settennio in

---

(31) La Conferenza ha preso avvio per effetto della Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'europa. Dialogo con i cittadini per la democrazia – costruire un'europa più resiliente, adottata congiuntamente da Parlamento europeo, Commissione e Consiglio dell'Unione.

(32) Il Report finale contenente le proposte elaborate a esito della Conferenza è stato adottato il 9 maggio 2022. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni adottate nella riunione del 23-24 giugno 2022, ha preso atto di tale relazione in cui le istituzioni si impegnano garantire un seguito efficace alla proposte, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze e conformemente ai trattati.

(33) Il pacchetto dei regolamenti comprende un regolamento di carattere generale, contenente le regole comuni applicabili a tutti i Fondi (regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento

corso sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), il Fondo di coesione (FC), il Fondo per una transizione giusta (JTF) e il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)<sup>(34)</sup>. Nel presente lavoro, dopo una lettura delle principali disposizioni di carattere trasversale e comuni a tutti i suddetti strumenti, l'esame sarà focalizzato su quei Fondi meglio noti come Fondi strutturali<sup>(35)</sup>: FESR, FSE+ e FC.

### 1.5.1. *Le disposizioni di natura trasversale*

L'esame delle disposizioni comuni più rilevanti consente di avere un quadro di sintesi di quello che è l'approccio seguito dalle istituzioni dell'Unione alla programmazione degli strumenti attuativi della Politica di coesione. Dal *considerando* 2 del regolamento 2021/1060 emerge con chiarezza la finalità generale delle suddette disposizioni comuni: "promuovere ulteriormente l'attuazione coordinata e armonizzata dei fondi dell'Unione attuati in regime di gestione concorrente". Alla luce di tale finalità, reputata comune a tutti i Fondi, il regolamento in parola ritiene essenziale completare la disciplina con regole specifiche applicabili a ciascun Fondo.

L'interazione della Politica di coesione con l'azione complessiva dell'Unione è sottolineata dalla previsione in base alla quale i principi europei enunciati nell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea e nell'art.

---

europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021) e altri regolamenti specifici per ciascun Fondo (regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta; regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013; regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione; regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno). Il pacchetto è stato adottato il 24 giugno 2021, in GU L 231, del 30 giugno 2021, p. 1 ss.

(34) L'atto istitutivo del FEAMPA è il regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004.

(35) L'art. 175 del TFUE li definisce con l'espressione "fondi a finalità strutturale", per distinguerli da quegli strumenti e iniziative di carattere contingente, adottati per far fronte a situazioni temporanee e di natura eccezionale.

10 del TFUE<sup>(36)</sup> devono essere rispettati nell'attuazione dei Fondi, anche tenendo conto della loro enunciazione nel quadro della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il regolamento istitutivo tenta, inoltre, di rafforzare la coerenza tra l'azione nel settore della coesione e obblighi internazionali a carico degli Stati membri, prevedendone il rispetto, con particolare riguardo per quelli derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anzitutto in tema di requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi. Al fine di salvaguardare i principi e diritti in esame, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero programmare e attuare le misure della Politica di coesione nel tentativo di eliminare le disuguaglianze, promuovere la parità tra uomini e donne e integrare la prospettiva di genere, nonché di combattere le discriminazioni fondate sul sesso, l'origine razziale o etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. In quest'ottica, i Fondi dovrebbero evitare di offrire sostegno ad azioni che contribuiscano a qualsiasi forma di segregazione o esclusione o che, in caso di finanziamento di infrastrutture, neghino l'accessibilità per le persone con disabilità.

Il regolamento sulle disposizioni comuni impone alle istituzioni di stabilire obiettivi dei singoli Fondi coerenti con la promozione dello sviluppo sostenibile e idonei a contribuire all'eliminazione della povertà.

Al di là della disciplina in tema di procedure per la programmazione degli strumenti attuativi dei Fondi, esaminate più avanti nel presente lavoro, merita qui evidenziare alcune regole fondamentali la cui applicazione costituisce un importante indizio dei caratteri basilari della Politica di coesione. Tra queste, vanno menzionate le norme a tutela della trasparenza e quelle sul piano del partenariato.

Il Capo III del regolamento 2021/1060 reca disposizioni in materia di visibilità, trasparenza e comunicazione. Con riferimento alla trasparenza, esso ne devolve il rispetto quasi integralmente alle autorità nazionali incaricate della gestione indiretta delle misure e finanziamenti a valere sui diversi Fondi. Tali autorità sono, in particolare, tenute ad assicurare visibilità all'emblema dell'Unione in tutte le attività di

---

(36) Tra i suddetti principi, rilevano in modo particolare quelli di sussidiarietà e proporzionalità, sanciti dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea.

comunicazione. Ogni Stato membro, inoltre, è obbligato a individuare un coordinatore della comunicazione incaricato di garantire la massima trasparenza in tutte le attività inerenti al sostegno dei Fondi. Le autorità di gestione sono responsabili, altresì, nell'assicurare la massima trasparenza nella fase di attuazione dei Fondi, curando in particolare i profili relativi alla comunicazione dei programmi gestiti a livello nazionale e regionale. L'azione degli Stati membri e delle relative autorità di gestione nel campo in esame viene presidiata dalla Commissione, la quale gestisce una rete composta dai coordinatori e responsabili della comunicazione e da propri referenti a fini di scambio di informazioni sulle attività di visibilità, trasparenza e comunicazione.

Altra regola di natura trasversale, che delinea l'approccio complessivo della programmazione e gestione dei Fondi, è quella in tema di partenariato. La rilevanza di tale principio emerge già nelle premesse del regolamento 2021/1060, in seno alle quali esso viene rappresentato quale "caratteristica fondamentale dell'attuazione dei fondi"<sup>(37)</sup>. Esso si esprime in un approccio di *governance* a più livelli, idoneo ad assicurare il coinvolgimento delle autorità regionali, locali, urbane e di altre autorità pubbliche, della società civile e delle parti economiche e sociali e, ove opportuno, delle organizzazioni di ricerca e delle università<sup>(38)</sup>. Il principio in questione trova una sua specificazione nell'art. 8 del regolamento, in virtù del quale ogni Stato membro, quando procede all'elaborazione dei propri strumenti di programmazione, è tenuto a organizzare e attuare un partenariato globale, in conformità con il rispettivo quadro istituzionale e giuridico e tenendo conto delle specificità dei Fondi. La disposizione prevede una composizione minima di tale partenariato: esso deve includere almeno le autorità regionali e locali e, ove

---

(37) *Considerando* n. 14.

(38) Nell'ottica di garantire una continuità nell'organizzazione dei partenariati, il regolamento incentiva l'applicazione del c.d. "codice europeo di condotta in materia di partenariato", istituito con il regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei (in GU L 74 del 14 marzo 2014, p. 1ss.). Nondimeno, nel regolamento 2021/1060 si ritiene opportuno delegare alla Commissione il potere di adottare un atto di modifica del suddetto codice, al fine di adeguarlo al regolamento medesimo, alla definizione a livello dell'Unione di costi unitari, somme forfettarie, tassi forfettari e finanziamenti non collegati ai costi applicabili a tutti gli Stati membri, oltre alla fissazione di metodologie di campionamento standardizzate pronte all'uso.

presenti, altre autorità pubbliche rilevanti; le parti economiche e sociali; le pertinenti organizzazioni della società civile, tra le quali i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione; le organizzazioni di ricerca e le università, se del caso.

Il principio cui si ispirano le regole in tema di partenariato è quello della *multilevel governance*, strutturata secondo lo schema *bottom-up*, in base alla quale gli Stati membri coinvolgono i partner sopra menzionati in tutte le fasi della preparazione, attuazione e valutazione dei programmi<sup>(39)</sup>, anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza istituiti dal regolamento 2021/1060<sup>(40)</sup>.

Quanto agli obiettivi e principi strategici delineati nel regolamento, va precisato che essi corrispondono ai singoli obiettivi e principi adottati nei regolamenti specifici relativi a ciascun Fondo, di cui segue l'esame nei paragrafi successivi del presente scritto. In particolare, si fa riferimento agli OS declinati dal FESR, FSE+ e FC – oggetto di specifica disamina – e ad alcuni principi di carattere generale: l'integrazione delle questioni ambientali e climatiche, la gestione concorrente e il divieto di discriminazioni.

Gli obiettivi ambientali e climatici sono promossi imponendo agli Stati membri di adottare un sistema informativo relativo al sostegno

(39) Il regolamento considera cruciale l'azione degli Stati membri nel promuovere e sviluppare i suddetti partenariati, tant'è vero che consente loro di assegnare una percentuale adeguata delle risorse provenienti dai Fondi allo sviluppo della capacità amministrativa delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, allo scopo di migliorare l'efficienza ed efficacia dei partenariati istituiti.

(40) Nello specifico, l'art. 39 del regolamento 2021/1060 stabilisce che ciascuno Stato membro decide la composizione del comitato di sorveglianza, assicurando una rappresentanza equilibrata delle autorità competenti e degli organismi intermedi dello Stato membro, nonché dei rappresentanti dei partner indicati nell'art. 8. In sintesi, le funzioni del comitato si sostanziano nell'esame dei seguenti aspetti: a) i progressi compiuti nell'attuazione del programma e nel conseguimento dei target intermedi e dei target finali; b) tutte le questioni che incidono sulla *performance* del programma e le misure adottate per farvi fronte; c) il contributo del programma al superamento delle sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese connesse all'attuazione del programma; d) gli elementi della valutazione *ex ante*; e) i progressi compiuti nell'effettuare le valutazioni e le sintesi delle valutazioni; f) l'attuazione di azioni di comunicazione e visibilità; g) i progressi compiuti nell'attuare operazioni di importanza strategica; h) il soddisfacimento delle condizioni abilitanti e la loro applicazione; i) i progressi compiuti nello sviluppo della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, dei partner e dei beneficiari; j) le informazioni relative all'attuazione del contributo del programma al programma *InvestEU*.

accordato a tali obiettivi, fondato su una metodologia consistente nell'assegnare una ponderazione specifica al sostegno fornito a un livello che riflette in quale misura esso apporta un contributo agli obiettivi riguardanti l'ambiente e il clima<sup>(41)</sup>. Sul punto, si anticipa che il FESR e il FC apportano un significativo contributo al conseguimento dei target ambientali, nella misura, rispettivamente, del 30 % e 37 % della quota finanziaria proveniente dal bilancio dell'Unione. In aggiunta, ogni Stato membro contribuisce a tali target in termini percentuali della dotazione complessiva nazionale a titolo del FESR e del FC. La questione riveste una così significativa importanza, tanto da istituire uno specifico meccanismo di sorveglianza, in base al quale ciascuno Stato membro e la Commissione sorvegliano periodicamente il rispetto degli obiettivi ambientali e climatici, sulla base delle spese totali ammissibili dichiarate dai beneficiari alle rispettive autorità di gestione. Essi possono concordare misure correttive laddove, in sede di riesame, emergano progressi insufficienti verso il conseguimento dell'obiettivo relativo al contributo all'azione per il clima.

Il principio della gestione concorrente implica che gli Stati membri e la Commissione eseguano la parte del bilancio dell'Unione assegnata ai Fondi in regime di gestione concorrente, in linea con le previsioni contenute nell'art. 63 del c.d. regolamento finanziario dell'Unione<sup>(42)</sup>. Secondo lo schema ivi proposto, gli Stati membri, dal loro canto, preparano e attuano i programmi al livello territoriale appropriato, in base al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario, mentre la Commissione, dal suo canto, esegue l'importo del sostegno del FC trasferito al Meccanismo per collegare l'Europa, dell'Iniziativa urbana europea, degli investimenti in materia di innovazione interregionale,

---

(41) Per quanto riguarda il FESR, il FSE+ e il FC, si prevede l'attribuzione di ponderazioni alle dimensioni e ai codici delle tipologie di intervento, così come stabiliti nell'allegato I del regolamento 2021/1060, in cui si stabiliscono coefficienti di ponderazione associati a ciascun settore di intervento, raggruppati per OS.

(42) Regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, in GU L 193 del 30 luglio 2018, p. 1 ss. L'art. 63 stabilisce che "quando la Commissione esegue il bilancio in regime di gestione concorrente, i compiti relativi all'esecuzione del bilancio sono delegati agli Stati membri. La Commissione e gli Stati membri rispettano i principi di sana gestione finanziaria, trasparenza e non discriminazione e garantiscono la visibilità dell'azione dell'Unione nella gestione dei fondi dell'Unione".

l'importo del sostegno del FSE+ trasferito alla cooperazione transnazionale, gli importi dei contributi al programma *InvestEU* e l'assistenza tecnica.

Infine, Stati membri e Commissione condividono, in sede di attuazione dei Fondi, la responsabilità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e le pertinenti disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, essi adottano tutte le misure idonee ad assicurare che la parità tra uomini e donne, l'integrazione di genere e l'integrazione della prospettiva di genere siano prese in considerazione e promosse in tutte le fasi della preparazione, dell'attuazione, della sorveglianza, della rendicontazione e della valutazione dei programmi attuativi dei Fondi. Ai suddetti fini, l'art. 9 del regolamento 2021/1060 pone a carico degli Stati membri e della Commissione un obbligo di adottare ogni opportuna misura funzionale a prevenire qualsiasi discriminazione fondata su genere, origine razziale o etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale durante le fasi di preparazione, attuazione, sorveglianza, rendicontazione e valutazione dei programmi, con una priorità per il profilo dell'accessibilità per le persone con disabilità. Altro principio di carattere orizzontale è lo sviluppo sostenibile, a cui gli Stati membri e la Commissione devono tendere sia in sede di pianificazione delle misure che in sede di attuazione<sup>(43)</sup>.

### 1.5.2. *Il Fondo europeo di sviluppo regionale*

Di gran lunga più rilevante, da un punto di vista quantitativo e quanto all'ambito oggettivo di applicazione, è il FESR, a cui la nuova programmazione

---

(43) In particolare, si fa riferimento al principio "do not significantly harm" (DNSH), uno dei principi cardine attorno al quale ruotano le misure del *Recovery and Resilience Fund* (RRF) e del PNRR, sul piano nazionale, come specificato nel quadro del regolamento (UE) n. 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, in GU L 198 del 22 giugno 2020, p. 13 ss. Il regolamento individua sei criteri alla luce dei quali stabilire se un'azione sostenuta dal RRF arrechi o meno un danno significativo a uno degli obiettivi ambientali: 1) mitigazione dei cambiamenti climatici; 2) adattamento ai cambiamenti climatici; 3) uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine; 4) transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti; 5) prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo; 6) protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli eco-sistemi. L'art. 9 del regolamento 2021/1060 stabilisce, infine, che "gli obiettivi dei fondi sono perseguiti nel pieno rispetto dell'acquis ambientale dell'Unione".

riserva una quota di risorse che si aggira sui 200 miliardi di euro. Il FESR è l'unico Fondo strutturale di natura trasversale, dal momento che può intervenire a supportare il conseguimento di tutti gli obiettivi strategici sopra delineati, pur accordando un sostegno prioritario a taluni di essi. Le finalità di tale strumento sono delineate in modo chiaro già nel TFUE, il cui art. 176 indica come destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione. In particolare, esso mira alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite, tra le quali spiccano quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, compresi in particolare gli svantaggi risultanti dal declino demografico<sup>(44)</sup>.

Il regolamento istitutivo stabilisce che gli obiettivi del FESR dovrebbero essere perseguiti nel quadro dello sviluppo sostenibile e della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, anche alla luce del principio "chi inquina paga". Il Fondo è altresì attuato in funzione del contributo all'integrazione delle azioni per il clima nelle altre politiche dell'Unione e al conseguimento dell'obiettivo generale di destinare almeno il 30 % delle spese di bilancio al sostegno dei target climatici<sup>(45)</sup>. A tal fine, si prevede che esso offra sostegno ad attività e iniziative attuate nel rispetto delle norme e priorità climatiche e ambientali dell'Unione e che non arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali<sup>(46)</sup>.

Come anticipato, il FESR è creato a sostegno di tutti gli obiettivi strategici (OS) della Politica di coesione per il settennio 2021-2027. Con riferimento all'OS 1, esso interviene nella promozione di una

(44) L'art. 176 ne elenca, a titolo esemplificativo, le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

(45) L'obiettivo in questione è posto in linea con gli impegni assunti dall'Unione per attuare l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2015, adottato a seguito della 21<sup>a</sup> Conferenza delle Parti nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

(46) Tali obiettivi sono quelli delineati dall'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (in GU L 198 del 22 giugno 2020, p. 13 ss.), posti a supporto della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio lungo il percorso che porterà al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050. Le misure del FESR devono, inoltre, tenere conto del contenuto dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima adottati nel quadro della governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima istituita dal Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (in GU L 328 del 21 dicembre 2018, p. 1 ss.).



trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle TIC, fornendo un sostegno diretto a:

- a) sviluppare e rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate;
- b) permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e alle autorità pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione;
- c) rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI, anche grazie agli investimenti produttivi;
- d) sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità;
- e) rafforzare la connettività digitale. L'OS 2 viene conseguito attraverso azioni volte a favorire la transizione verso un'energia pulita ed equa, investimenti verdi e blu, l'economia circolare, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione, la gestione e prevenzione dei rischi nonché la mobilità urbana sostenibile, in particolare con misure miranti promuovere:
  - a) l'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra;
  - b) le energie rinnovabili;
  - c) lo sviluppo di sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti al di fuori della rete transeuropea dell'energia (RTE-E);
  - d) l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofe e la resilienza, prendendo in considerazione approcci ecosistemici;
  - e) l'accesso all'acqua e la sua gestione sostenibile;
  - f) la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse;
  - g) il rafforzamento della protezione e preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, nonché la riduzione di tutte le forme di inquinamento;
  - h) la mobilità urbana multimodale sostenibile quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio.

Il FESR contribuisce al perseguimento dell'OS 3 ponendo in essere un complesso di misure volte al rafforzamento della mobilità e dirette, nello specifico, a:

- a) sviluppare una rete intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile;
- b) sviluppare e rafforzare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile. La realizzazione di un'Europa più sociale e inclusiva, perseguita anche tramite l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (OS 4), viene supportata nell'ottica di:
  - a) rafforzare l'efficacia e l'inclusività dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo delle infrastrutture sociali e la promozione dell'economia sociale;
  - b) migliorare la parità di accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture accessibili, promuovendo la resilienza dell'istruzione e della formazione online e a distanza;
  - c) promuovere l'inclusione socio-economica delle comunità emarginate, delle famiglie a basso reddito e dei gruppi svantaggiati, incluse le persone con bisogni speciali, mediante azioni integrate, compresi gli alloggi e i servizi sociali;
  - d) promuovere l'integrazione socio-economica dei cittadini di paesi terzi, compresi i migranti, mediante azioni integrate, compresi gli alloggi e i servizi sociali;
  - e) garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria e promuovere la resilienza dei sistemi sanitari, compresa l'assistenza sanitaria di base, come anche promuovere il passaggio dall'assistenza istituzionale a quella su base familiare e di prossimità;
  - f) rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale.

L'OS 5, infine, riceve un sostegno che si concreta in azioni miranti a promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e

inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane (a) e nelle aree diverse da quelle urbane (b)<sup>(47)</sup>.

Ancorché il FESR abbia natura trasversale, dalla lettura sistematica di talune disposizioni del regolamento istitutivo emerge una “vocazione” prioritaria per gli OS 1 e 2, rispetto ai quali viene operata la scelta della concentrazione tematica dei finanziamenti stanziati, affidati alla gestione degli Stati membri nel quadro dei rispettivi strumenti nazionali di programmazione<sup>(48)</sup>. Tale regola implica una classificazione delle regioni conformemente all’art. 108, par. 2, del regolamento (UE) 2021/1060, in regioni più sviluppate, regioni in transizione e regioni meno sviluppate. Le prime dovranno assegnare almeno l’85 % delle pertinenti risorse del FESR all’OS 1 e all’OS 2 e almeno il 30 % all’OS 2. Le regioni in transizione dedicheranno almeno il 40 % delle risorse all’OS 1 e almeno il 30 % all’OS 2. L’ultimo gruppo concentrerà almeno il 25 % delle rispettive risorse all’OS 1 e almeno il 30 % all’OS 2.

Degna di nota è l’attenzione prestata dal regolamento istitutivo alla disciplina di aspetti specifici: lo sviluppo territoriale integrato, il sostegno alle zone svantaggiate e alle regioni ultraperiferiche, lo sviluppo urbano sostenibile in connessione con l’Iniziativa urbana europea e gli investimenti in materia di innovazione interregionale.

Il FESR è chiamato a sostenere lo sviluppo territoriale integrato attraverso la formulazione di specifici programmi idonei a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale<sup>(49)</sup>, che si sostanziano in investimenti territoriali integrati, pratiche di sviluppo locale di tipo partecipativo o qualsiasi altro strumento territoriale che fornisca sostegno alle iniziative elaborate dallo Stato membro<sup>(50)</sup>.

---

(47) Il regolamento istitutivo del FESR prevede, all’art. 3, che “il sostegno nell’ambito dell’OS 5 è fornito attraverso strategie di sviluppo territoriale e locale, in una delle forme indicate all’articolo 28, lettere a), b) e c), del regolamento (UE) 2021/1060”.

(48) L’Accordo di partenariato, *in primis*, per una cui estesa disamina si rinvia a punti successivi del presente lavoro.

(49) L’art. 5, par. 2 del regolamento 2021/1060 stabilisce che i suddetti programmi debbano perseguire gli obiettivi seguenti: a) l’obiettivo “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita” negli Stati membri e nelle regioni; b) l’obiettivo “Cooperazione territoriale europea”.

(50) Al fine di massimizzare l’impatto di tali programmi specifici, l’art. 28 del regolamento 2021/1060 impone agli Stati membri di garantire la coerenza e il coordinamento tra i fondi che di volta in volta vengono in rilievo.

L'attenzione a talune zone eleggibili alle misure della Politica di coesione è in linea con le stesse finalità di quest'ultima in base all'art. 174 del TFUE. Il sostegno alle zone svantaggiate, con particolare riguardo alle zone rurali e le zone che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, deve essere frutto di un approccio integrato da parte degli Stati membri per affrontare le sfide demografiche o le esigenze specifiche di tali regioni e zone nei rispettivi Accordi di partenariato, i quali potranno prevedere anche impegni relativi a finanziamenti dedicati a tal fine. Le regioni ultraperiferiche ricevono un sostegno rafforzato dal momento che le quote loro riservate sono esentate dall'applicazione delle regole in tema di concentrazione tematica. Ciò consente di impiegare le specifiche dotazioni aggiuntive per compensare i costi supplementari sostenuti in tali regioni a causa di uno o più impedimenti permanenti al loro sviluppo<sup>(51)</sup>.

Lo sviluppo urbano sostenibile costituisce un elemento cardine della Politica di coesione. Esso richiede l'elaborazione di strategie idonee ad affrontare le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali delle aree urbane europee. Il FESR accorda un supporto speciale allo sviluppo urbano sostenibile, sostenendo, in particolare, la transizione verso un'economia climaticamente neutra entro il 2050, lo sviluppo del potenziale delle tecnologie digitali a fini di innovazione e la crescita delle aree urbane funzionali. Ciò si traduce in una riserva di almeno l'8% delle risorse del Fondo disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", da destinare allo sviluppo urbano sostenibile. A corredo di tale impegno, il regolamento istitutivo del FESR accorda un sostegno anche all'Iniziativa urbana europea<sup>(52)</sup>, la quale si applica a tutte le aree

---

(51) Sul punto viene in rilievo l'art. 349 del TFUE, ai cui sensi talune regioni ultraperiferiche – Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint Barthélemy, Saint Martin, Azzorre, Madeira e isole Canarie – possono beneficiare di misure eccezionali ed essere esonerate dall'applicazione di certe norme dei Trattati, a causa della loro condizione socio-economica strutturale, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo.

(52) L'Iniziativa urbana europea è stata introdotta in base all'art. 12 del menzionato regolamento 2021/1058, con la finalità generale di rafforzare gli approcci integrati e partecipativi allo sviluppo urbano sostenibile e potenziare le connessioni con le politiche dell'Unione, in particolare la Politica di coesione. Essa mira, altresì, a supportare le aree urbane a superare il corrente panorama frammentato di iniziative, programmi e strumenti e a pervenire a un quadro sistematico e integrato delle risorse disponibili per lo sviluppo urbano.

urbane, comprese le aree urbane funzionali e contribuisce all'attuazione dell'Agenda urbana per l'UE<sup>(53)</sup>, in coerenza con gli strumenti di cooperazione messi in campo per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. L'Iniziativa riceverà finanziamenti dal Fondo nella misura in cui concorra all'elaborazione di azioni innovative e allo sviluppo di capacità e conoscenze, delle valutazioni d'impatto territoriale, dell'elaborazione di strategie e della comunicazione. A tal fine e su richiesta di uno o più Stati membri, l'Iniziativa può supportare anche la cooperazione intergovernativa su questioni urbane.

Gli investimenti in materia di innovazione interregionale mirano a sostenere la commercializzazione ed espansione dei progetti in tale settore che potrebbero incentivare lo sviluppo delle catene di valore europee. Essi si articolano in due componenti: sostegno finanziario a misure ricadenti nei settori condivisi della specializzazione intelligente; incentivi per lo sviluppo di capacità per l'implementazione delle catene di valore nelle regioni meno sviluppate. La peculiarità di questo strumento risiede nella previsione di un gruppo di esperti<sup>(54)</sup> istituito per coadiuvare la Commissione per quanto concerne la definizione di un programma di lavoro a lungo termine e la preparazione degli inviti a presentare proposte. Nella formulazione di questi ultimi, la Commissione è tenuta a garantire uno stretto coordinamento con altri programmi e strumenti di finanziamento dell'Unione operanti nello stesso ambito o in ambiti connessi<sup>(55)</sup>.

---

(53) L'Agenda urbana per l'UE consiste in un modello innovativo di lavoro multi-livello e multi-stakeholder per le pratiche e politiche urbane, volto a promuovere la cooperazione fra gli Stati membri, città, Commissione e altri attori pubblici. L'Agenda è stata lanciata nel maggio del 2016 nel quadro del Patto di Amsterdam e riconfermata nel Novembre del 2021 con l'Accordo di Lubiana. Nel settennio in corso, essa riceve supporto (anche) dall'Iniziativa urbana europea.

(54) Il gruppo è composto da rappresentanti degli Stati membri, autorità regionali, città, imprese, istituti di ricerca e organizzazioni della società civile. La composizione del gruppo di esperti garantisce l'equilibrio di genere.

(55) Tra questi ambiti, rileva in primo luogo lo strumento di cooperazione interregionale per rafforzare l'efficacia della politica di coesione denominato "Interreg C", in linea con le previsioni dell'art. 3 del regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno, in GU L 231, del 30 giugno 2021, p. 94 ss.

### 1.5.3. *Il Fondo sociale europeo Plus*

Supporto all'incremento occupazionale, miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione professionale e relativi standard e promozione dell'inclusione sociale rappresentano le finalità generali del Fondo sociale europeo Plus (FSE+). Tale strumento, tra tutti il primo a essere contemplato all'interno dei Trattati istitutivi, è oggi disciplinato dall'art. 162 del TFUE, a norma del quale si istituisce un Fondo con l'obiettivo di accrescere le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e riconversione professionale. Questi obiettivi sono stati formulati nell'ottica di contribuire al potenziamento del mercato interno e al miglioramento del tenore di vita delle persone<sup>(56)</sup>.

Nel settennio 2021-2027 il Fondo subisce una ridenominazione – “Plus” – che ne denota il rafforzamento sia dal punto di vista delle risorse assegnate, con circa 88 miliardi di euro di stanziamenti, che sotto il profilo della qualità delle misure previste. Esso è ora normato dal regolamento (UE) 2021/1057 il quale tiene conto della recente istituzione del Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato congiuntamente da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione in risposta alle sfide sociali che investono l'Europa, articolato in venti principi fondamentali operanti in tre ambiti prioritari: 1) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; 2) condizioni di lavoro eque; 3) protezione sociale e inclusione<sup>(57)</sup>.

L'azione sostenuta dal FSE+ acquista, di recente, una connotazione ancor più pregnante. La dimensione sociale della crescita ha, invero,

---

(56) La disposizione in questione va inquadrata nell'ambito delle norme del TFUE in materia di occupazione (artt. 145-150) e Politica sociale (artt. 151-161), dal momento che il FSE+ è congegnato quale strumento posto a servizio della loro attuazione.

(57) Il Pilastro è stato proclamato il 17 novembre 2017 nel tentativo di dotare l'Unione e i suoi Stati membri – che condividono la competenza nei settori interessati – di una guida (“bussola”, nel linguaggio delle istituzioni) verso “un'Europa sociale forte, che sia equa, inclusiva e ricca di opportunità”. L'attuazione dei 20 principi fondamentali è stata affidata a un Piano d'azione elaborato e gestito dalla Commissione, il quale si pone tre traguardi ambiziosi da raggiungere entro il 2030: 1) “at least 78% of the population aged 20 to 64 should be in employment”; 2) “at least 60% of all adults should participate in training every year”; 3) “the number of people at risk of poverty or social exclusion should be reduced by at least 15 million”.

assunto una rilevanza cruciale, inserendosi in un approccio di tipo integrato allo sviluppo, in cui le diverse componenti – economica, sociale e ambientale – devono essere attivate e promosse in un’ottica equilibrata e integrata<sup>(58)</sup>. È essenziale, pertanto, che lo sviluppo sostenibile sia integrato in tutti i settori di intervento dell’Unione, interni ed esterni, promuovendo l’attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Il FSE+ è dunque chiamato a contribuire all’attuazione di tali obiettivi, con un focus sull’eliminazione delle forme estreme di povertà; la promozione di un’istruzione inclusiva e di qualità, della parità di genere, di una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, della piena e produttiva occupazione e di un lavoro dignitoso per tutti, riducendo le disuguaglianze<sup>(59)</sup>. Le trasformazioni dei sistemi industriali europei, unitamente alla transizione verde e digitale, sono astrattamente in grado di generare nuove opportunità lavorative e professionali, purché siano assistite da politiche europee e statali volte al miglioramento delle competenze pertinenti. Solo così sarà garantita una crescita inclusiva.

Dal punto di vista dell’articolazione del Fondo, il regolamento istitutivo distingue due componenti: la componente in regime di gestione concorrente con gli Stati membri e la componente occupazione e innovazione sociale (EaSI), a gestione in prevalenza diretta. Gli obiettivi generali sono: sostenere gli Stati membri e le regioni nel conseguire livelli elevati di occupazione, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente, nonché società inclusive e coese finalizzate

(58) Sono queste le considerazioni a cui pervengono le conclusioni del Consiglio europeo del 20 giugno 2017, dal titolo “Il futuro sostenibile dell’Europa: la risposta dell’UE all’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”. Le conclusioni in oggetto accolgono pressoché integralmente le posizioni espresse nel quadro della Comunicazione della Commissione “Il futuro sostenibile dell’Europa: prossime tappe. L’azione europea a favore della sostenibilità”, del 22 novembre 2016, COM(2016) 739 final, in seno alla quale si sottolinea l’urgenza di integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e l’applicazione dello sviluppo sostenibile quale principio guida di tutte le politiche dell’Unione, anche attraverso i suoi strumenti finanziari.

(59) Un’azione siffatta contribuisce al raggiungimento, in modo particolare, degli obiettivi 1, 4, 5, 8 e 10 dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. Essa è divenuta più urgente a seguito dei noti sviluppi recenti che hanno reso più ambiziose le sfide strutturali connesse alla globalizzazione dell’economia, le disuguaglianze sociali, la gestione dei flussi migratori, la transizione verde e digitale, il calo demografico, la disoccupazione, in particolare quella giovanile e il sempre maggiore invecchiamento della forza lavoro, nonché le sfide derivanti dai crescenti squilibri tra domanda e offerta di competenze e manodopera in alcuni settori e regioni, di cui risentono soprattutto le piccole e medie imprese.

all'eliminazione della povertà, in coerenza con i principi enunciati nel Pilastro europeo dei diritti sociali; favorire l'integrazione delle politiche degli Stati membri al fine di garantire pari opportunità, pari accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e di qualità, protezione sociale e inclusione. Questo secondo obiettivo si focalizza, in particolare, sulla promozione di un'istruzione e formazione professionale inclusive e di qualità e sull'apprendimento permanente.

I suddetti obiettivi generali trovano declinazione in una serie di obiettivi specifici, qui riportati in modo sintetico e compiutamente descritti nell'art. 4 del regolamento 2021/1057: a) migliorare l'accesso all'occupazione; b) modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro; c) promuovere una partecipazione equilibrata al mercato del lavoro sotto il profilo del genere e della non discriminazione; d) favorire l'adattamento dei lavoratori; e) migliorare qualità, inclusività, efficacia e attinenza al mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e formazione; f) promuovere la parità di accesso e il completamento di un'istruzione e formazione inclusive, di qualità e accessibile, in particolare per le persone più vulnerabili; g) promuovere l'apprendimento permanente; h) incentivare l'inclusione attiva; i) promuovere l'integrazione socio-economica di cittadini di paesi terzi, compresi i migranti, e delle comunità emarginate; k) migliorare l'accessibilità dei servizi di base sostenibili e di qualità; l) combattere la povertà e l'esclusione sociale; m) contrastare la deprivazione materiale delle persone indigenti.

La lettura di tali obiettivi consente di affermare una stretta connessione del FSE+ con gli OS 4 e 5. Nondimeno, esso contribuisce, pur in misura minoritaria, al raggiungimento degli OS 1 e 2: il primo, tramite lo sviluppo di competenze per la specializzazione intelligente e per le tecnologie abilitanti fondamentali, quali fattori cruciali per lo sviluppo delle imprese; il secondo, tramite il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, nonché delle competenze e qualifiche, finalizzato alla creazione di nuovi posti di lavoro in settori collegati all'ambiente, al clima, all'energia, all'economia circolare e alla bio-economia.

L'art. 6 del regolamento istitutivo impone all'Unione e agli Stati membri di tenere pienamente conto, nei casi di gestione concorrente delle risorse e misure del Fondo, dell'attuazione dei principi orizzontali della parità di genere, pari opportunità e non discriminazione,



attraverso l'adozione di misure volte, da un lato, a garantire l'accessibilità per le persone con disabilità e il passaggio dall'assistenza in residenze o in istituti all'assistenza territoriale e, dall'altro, ad accrescere la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, a migliorare la conciliazione tra vita professionale e vita privata, a lottare contro la femminilizzazione della povertà e a contrastare la discriminazione di genere sotto il profilo dell'occupazione, istruzione e formazione professionale.

Le regole adottate per il settennio in corso hanno reso più articolata e, per certi versi più complessa, l'operatività del Fondo. In via generale, rileva una distinzione piuttosto netta nel funzionamento della componente a gestione concorrente rispetto alla componente "EaSI". Quanto alla prima, degno di nota è l'accento posto dalle disposizioni sui profili della coerenza e concentrazione tematica. In proposito, richiede agli Stati membri di allineare i rispettivi programmi attuativi del FSE+ alle sfide delineate in quest'ultimo e, nello specifico, ai principi di cui al Pilastro europeo dei diritti sociali. Inoltre, Stati membri e Commissione sono tenuti a promuovere le sinergie, il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra FSE+ e altri Fondi, programmi e strumenti dell'Unione, sia nella fase di programmazione che durante l'attuazione, anche allo scopo di evitare la duplicazione degli sforzi e realizzare azioni di sostegno quanto più possibile coerenti e razionalizzate. Altrettanto significativo è l'obbligo di rispetto delle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in tutte le operazioni di gestione del Fondo.

L'impatto delle misure del FSE+ passa anche attraverso il rafforzamento delle relazioni con le parti sociali e le organizzazioni della società civile, nell'ottica di favorirne lo sviluppo delle capacità e migliorare, pertanto, il dialogo sociale<sup>(60)</sup>. Disposizioni specifiche sono, inoltre, adottate in tema di sostegno alle persone indigenti (art. 10)<sup>(61)</sup>, all'occupazione giovanile (art. 11) e a eventuali raccomandazioni specifiche per paese (art. 12).

---

(60) L'art. 9 del regolamento istitutivo stabilisce che deve essere assicurata una partecipazione significativa delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile alla realizzazione di politiche per l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale sostenute dalla componente del FSE + in regime di gestione concorrente.

(61) Il regime di favore in questo ambito si traduce in un tasso di cofinanziamento per tale priorità o programma pari al 90 %.

Nell'ambito della componente a gestione concorrente sono attivabili due tipologie di strumenti: azioni sociali innovative, contraddistinte per innovazione e/o sperimentazione sociale, con una componente socio-culturale o che consolidano approcci *bottom-up* basati su partenariati con autorità pubbliche, parti sociali, imprese sociali, settore privato e società civile; azioni tematiche di cooperazione trans-nazionale. Sono peculiari, invece, gli strumenti previsti per combattere la deprivazione materiale, nel cui ambito l'art. 19 stabilisce principi *ad hoc*, il primo tra i quali implica che il sostegno del FSE+ in questo settore può essere impiegato solo per sostenere la distribuzione di prodotti alimentari o beni conformi al diritto dell'Unione in materia di sicurezza dei prodotti di consumo, tenendo conto degli aspetti correlati al clima e all'ambiente, in particolare in vista della riduzione degli sprechi alimentari e dei rifiuti e privilegiando, ove possibile, prodotti idonei a garantire una dieta equilibrata alle persone indigenti<sup>(62)</sup>. A tal riguardo, pare significativa la previsione di finalità specifiche cui tali misure di sostegno dovrebbero mirare, ovvero la promozione del rispetto della dignità dei destinatari, la prevenzione della stigmatizzazione delle persone indigenti, l'aumento della consapevolezza e autodeterminazione e, in ultima analisi, il miglioramento dell'integrazione sociale.

In ordine alla componente "EaSI", il sostegno fornito dal FSE+ è nel complesso orientato al miglioramento ed efficientamento delle politiche sociali e dei sistemi di sicurezza sociale, supportando la creazione e circolazione delle conoscenze e buone pratiche e la sperimentazione di modelli innovativi e con elevato grado di efficacia ed efficienza<sup>(63)</sup>. Nel quadro di tali finalità, il Fondo potrà finanziare le seguenti azioni: a) attività di analisi; b) innovazione delle politiche sociali; c) sviluppo delle capacità; d) attività di comunicazione e divulgazione.

Infine, un'attenzione particolare è riservata al rispetto dei principi orizzontali nell'attuazione della componente in esame. Tutte le fasi della preparazione, attuazione, sorveglianza, rendicontazione e valutazione delle operazioni sostenute dalla componente "EaSI" devono essere

---

(62) La gestione concorrente comporta che le suddette misure di sostegno si aggiungono a eventuali prestazioni derivanti dai sistemi sociali nazionali o concesse in attuazione di norme di diritto nazionale.

(63) Gli obiettivi operativi specifici per la componente "EaSI" sono enucleati in dettaglio nell'art. 25 del regolamento istitutivo.

realizzate tenendo conto e promuovendo la parità e l'integrazione di genere. La Commissione è tenuta ad adottare ogni misura necessaria al fine di prevenire discriminazioni c.d. "gender-based", di origine razziale o etnica, di natura confessionale, o fondate su convinzioni personali, disabilità, età, orientamento sessuale, nonché funzionali a garantire il più alto livello di accessibilità alle azioni del Fondo in favore delle persone con disabilità.

#### 1.5.4. *Il Fondo di coesione*

Con 42,5 miliardi di euro, il Fondo di coesione (FC) mira a sostenere le reti transeuropee dei trasporti e progetti nel settore dell'energia e dei trasporti in grado di generare impatti positivi in termini di protezione dell'ambiente, in favore di quegli Stati membri che registrano un reddito nazionale lordo (RNL) inferiore al 90% della media dell'UE.

La connessione di questo Fondo con gli obiettivi dell'azione europea nel settore dell'ambiente risponde al disposto dell'art. 11 del TFUE, il quale introduce il principio dell'integrazione della questione ambientale in tutte le politiche dell'Unione, prevedendone la declinazione obbligatoria nelle fasi della definizione e attuazione delle medesime. Tale "clausola trasversale" trova una specificazione nell'attenzione riservata alla dimensione della sostenibilità in materia ambientale. Al contempo, il FC è chiamato a contribuire in maniera significativa al perseguimento degli obiettivi delineati dall'art. 191 del TFUE, in base al quale le istituzioni, nel predisporre la politica europea in materia ambientale, tengono conto, tra gli altri fattori, dello sviluppo socio-economico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni<sup>(64)</sup>. Quest'ultimo aspetto mette in luce la relazione forte tra la finalità generale del FC e le finalità proprie della Politica di coesione, preordinata al livellamento delle differenze regionali.

La gran parte delle regole specifiche del FC coincide con quelle adottate per il FESR. Il principio della concentrazione tematica assume una maggiore connotazione in relazione a uno strumento creato per

---

(64) Gli altri fattori che l'Unione è tenuta a declinare in base all'art. 191 del TFUE sono i dati scientifici e tecnici disponibili, le condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione, i vantaggi e gli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione.

sostenere il raggiungimento degli OS c.d. “verdi” della Politica di coesione, OS 2 e 3 *in primis*.

Gli aspetti specifici derivano dall’art. 2 del regolamento istitutivo, ai cui sensi il FC “contribuisce a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti (TEN-T)”, e dall’art. 3, in base al quale il FC interviene a sostenere unicamente quelle componenti degli OS 2 e 3 – già illustrate in ordine al FESR – riconducibili al contenuto dell’art. 2. L’ambito specifico di intervento del FC è circoscritto al sostegno, da un lato, a investimenti a favore dell’ambiente, compresi gli investimenti riguardanti lo sviluppo sostenibile e l’energia che presentano vantaggi per l’ambiente, con particolare attenzione per l’energia rinnovabile e, dall’altro, a investimenti nella TEN-T. Inoltre, l’art. 6 del regolamento istitutivo assegna al Fondo risorse per garantire assistenza tecnica, informazione e comunicazione e gli studi<sup>(65)</sup>.

## **1.6. I principali aspetti procedurali della programmazione dei Fondi della Politica di coesione**

La fase della programmazione degli strumenti attuativi del Fondi della Politica di coesione è procedimentalizzata dal regolamento 2021/1060, secondo un approccio definito “strategico”, con una forte impronta negoziale, in cui i principali soggetti coinvolti – Commissione, da un lato, e Stati membri e/o loro articolazioni interne, dall’altro – godono di un certo margine di apprezzamento e discrezionalità, pur se in maniera differenziata, circa i contenuti degli strumenti di programmazione.

Essa prende le mosse dalla elaborazione dell’Accordo di partenariato, sul cui contenuto per quanto concerne lo Stato italiano si veda *infra* nel presente lavoro, preparato da ciascuno Stato membro e contenente gli orientamenti strategici per la programmazione e le modalità per un impiego efficace ed efficiente dei Fondi, per il periodo coperto dal settennio in corso. La regola del partenariato informa l’intero processo

---

(65) L’art. 6 stabilisce, inoltre, che gli Stati membri siano tenuti a garantire un adeguato equilibrio tra gli investimenti a favore dell’ambiente e quelli nel settore della TEN-T, “sulla base delle esigenze in termini di investimenti e infrastrutture specifiche per ogni Stato membro”.

di preparazione dell'Accordo di partenariato, il quale deve essere redatto in linea con le pertinenti disposizioni del codice di condotta europeo in materia di partenariato<sup>(66)</sup>. Dal punto di vista redazionale, esso va steso secondo un modello preciso riportato nell'Allegato II al regolamento 2021/1060, che ne caratterizza la snellezza e concisione. Il passo successivo è interamente presidiato dalla Commissione, la quale procede a valutare l'Accordo di partenariato, sia da un punto di vista contenutistico che in termini di conformità alle disposizioni del regolamento 2021/1060 e di quelle dei regolamenti specifici per ciascun Fondo. Essa verifica, altresì, il rispetto del principio di proporzionalità e tiene conto della natura strategica del documento, del numero di programmi interessati e dell'importo totale delle risorse destinate allo Stato membro interessato. La Commissione presta particolare attenzione alle scelte operate dallo Stato membro per dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, al suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima e al Pilastro europeo dei diritti sociali.

A questo punto la fase negoziale entra nel vivo. La Commissione può, infatti, formulare osservazioni entro tre mesi dalla data di presentazione dell'Accordo di partenariato da parte dello Stato membro<sup>(67)</sup>. In tal caso, lo Stato membro è tenuto a revisionare il documento al fine di tenere conto delle osservazioni formulate dalla Commissione. L'approvazione dell'Accordo avviene mediante una decisione di esecuzione adottata dalla Commissione entro quattro mesi dalla data della prima presentazione da parte dello Stato membro interessato<sup>(68)</sup>.

Anche al fine di aggiornare i contenuti dell'Accordo rispetto ai risultati raggiunti nella relativa gestione, il regolamento consente allo Stato membro di presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2025,

---

(66) L'art. 10 del regolamento 2021/1060 consente un'esenzione da tale regola, nell'ipotesi in cui lo Stato membro "prevede un partenariato globale già nel corso della preparazione dei suoi programmi".

(67) Non è affatto infrequente che la Commissione formuli un numero considerevole di osservazioni e che queste ultime intervengano con puntualità e profondità valutativa sulle scelte operate dallo Stato membro.

(68) I tempi sono dilatati a sei mesi unicamente nel caso in cui l'Accordo di partenariato è inserito in un programma specifico. In tal caso, la Commissione adotta nei suddetti termini, mediante un atto di esecuzione, un'unica decisione in cui si approvano sia l'Accordo di partenariato che il programma.

un Accordo di partenariato modificato<sup>(69)</sup>, la quale procederà a valutare la modifica e potrà formulare osservazioni entro tre mesi. Il processo negoziale prosegue con un'ulteriore revisione da parte dello Stato membro, funzionale al recepimento delle suddette osservazioni e si conclude con l'approvazione da parte della Commissione dell'Accordo modificato non oltre sei mesi dalla sua prima presentazione.

In una fase successiva, non oltre sei mesi dalla presentazione dell'Accordo di partenariato, lo Stato membro è chiamato a preparare i programmi attuativi dei Fondi, ciascuno dei quali stabilisce una strategia che indichi il contributo del programma agli obiettivi strategici della programmazione 2021-2027 e la comunicazione dei risultati. Ogni programma declina una o più priorità, ognuna delle quali corrisponde a un unico obiettivo strategico. Alcune priorità specifiche possono avvalersi del sostegno di più Fondi, soprattutto nel caso di priorità di carattere trasversale o che presentano forti interconnessioni con altre priorità. A loro volta, ciascuna priorità associata a un obiettivo strategico si declina in uno o più obiettivi specifici di programma. Al contempo, più priorità possono corrispondere allo stesso obiettivo strategico<sup>(70)</sup>.

---

(69) Il termine è associato a quello del riesame intermedio dell'Accordo di partenariato. Tale istituto è regolato dall'art. 18 del regolamento 2021/1060, a norma del quale lo Stato rivede ciascun programma attuativo dei Fondi strutturali, al fine di considerare: a) le nuove sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate nel 2024; b) i progressi compiuti nell'attuazione del piano nazionale integrato per l'energia e il clima; c) i progressi compiuti nell'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali; d) la situazione socio-economica dello Stato membro interessato o della regione interessata; e) i principali risultati delle valutazioni pertinenti; f) i progressi compiuti verso il conseguimento dei target intermedi. I risultati di tale riesame intermedio, unitamente all'Accordo di partenariato (ed eventualmente i programmi attuativi), vanno presentati per l'approvazione alla Commissione entro il 31 marzo 2025.

(70) Il contenuto dei programmi, delineato dall'art. 22 del regolamento 2021/1060, è molto articolato e complesso. In termini generali, ciascun programma stabilisce, tra le altre cose: a) una sintesi delle principali sfide, tenendo presenti le disuguaglianze e disparità di carattere economico, sociale e territoriale, i fallimenti del mercato, la complementarità e le sinergie con altre forme di sostegno, le pertinenti raccomandazioni specifiche per paese e le strategie nazionali o regionali, le sfide relative alla capacità amministrativa e alla *governance*, un approccio integrato per affrontare le sfide demografiche, gli insegnamenti tratti da esperienze passate, le strategie macroregionali; b) la giustificazione degli obiettivi strategici selezionati, delle priorità, degli obiettivi specifici e delle forme di sostegno corrispondenti; c) gli obiettivi specifici per ciascuna priorità; d) un piano di finanziamento; e) le azioni adottate per coinvolgere i partner pertinenti; f) l'approccio previsto in termini di comunicazione e visibilità del programma; g) le autorità del programma.

Anche per i programmi il regolamento 2021/1060 profila una procedura di tipo negoziale, nel quadro della quale la Commissione ne verifica la conformità a tale regolamento e ai regolamenti specifici relativi ai Fondi, oltre che la coerenza con il pertinente Accordo di partenariato, tenendo in debito conto le eventuali raccomandazioni specifiche per paese, le pertinenti sfide individuate nei piani nazionali integrati per l'energia e il clima e i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, nonché il relativo stato di attuazione. Essa dispone di un termine di tre mesi dalla data di presentazione del programma per la formulazione di eventuali osservazioni, attività questa che ha dato luogo negli anni a una prassi abbastanza intrusiva nelle scelte operate dagli Stati membri e/o loro regioni. Lo Stato membro è tenuto a una revisione dei programmi alla luce delle suddette osservazioni. La procedura si conclude con l'adozione, da parte della Commissione, di un atto di esecuzione, con cui approva il programma entro cinque mesi dalla data di prima presentazione da parte dello Stato membro.

Esigenze sopravvenute possono indurre lo Stato membro a presentare una richiesta motivata di modifica di uno o più programmi già approvati, indicando le ragioni che lo hanno determinato in tal senso e, soprattutto, gli effetti previsti sul grado di conseguimento degli obiettivi specifici declinati in ciascun programma oggetto di modifica. A questo punto, la procedura prevista dall'art. 24 ricalca quella descritta per l'approvazione originaria, con l'unica differenza di un abbreviamento dei termini a disposizione della Commissione: due mesi per le verifiche e osservazioni e quattro mesi per la decisione di esecuzione sul programma modificato.

Tra le modifiche, rivestono un ruolo peculiare quelle relative al trasferimento delle risorse programmate tra priorità associate a uno stesso Fondo. Tali trasferimenti possono concernere importi che vanno fino all'8 % della dotazione iniziale per una determinata priorità e che non superino il 4 % del bilancio assegnato all'intero programma interessato dalla modifica in questione<sup>(71)</sup>. I trasferimenti sono considerati non rilevanti e non richiedono un'ulteriore decisione della Commissione per

---

(71) Per ragioni di uniformità rispetto alla trattazione in corso, si è preferito limitare l'esame ai trasferimenti ammissibili nell'ambito dei programmi a valere sui Fondi "strutturali". Il regolamento 2021/1060 contempla casi analoghi, con regole parzialmente diverse in tema di percentuali trasferibili, anche per gli strumenti attuativi degli altri Fondi.

l'approvazione delle relative modifiche del programma<sup>(72)</sup>. Non rientrano, invece, tra le modifiche in senso stretto le correzioni di natura puramente materiale o editoriale, non idonee a influire sull'attuazione del programma, per le quali si prevede unicamente un obbligo di comunicazione degli Stati membri alla Commissione, la quale non è tenuta ad alcuna approvazione.

Più complessa è, infine, la procedura di modifica avente per oggetto il trasferimento delle risorse tra diversi Fondi o tra uno di questi e altri strumenti attuativi della Politica di coesione, a gestione diretta o indiretta. In ipotesi siffatte, lo Stato membro presenta la proposta di trasferimento, nel limite del 5% della dotazione iniziale del Fondo interessato, nell'ambito dell'Accordo di partenariato o di una richiesta di modifica ai sensi dell'art. 24. A tale proposta lo Stato può far seguire una richiesta di trasferimento supplementare, entro il limite del 20% della dotazione iniziale, purché nel rispetto degli stanziamenti globali assegnati per l'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita"<sup>(73)</sup>.

Il carattere eccezionale di una modifica del genere condiziona la procedura di verifica da parte della Commissione, la quale, a seguito di una consultazione dello Stato membro interessato, la può respingere qualora il trasferimento proposto sia potenzialmente idoneo a pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del programma da cui proverrebbero le risorse trasferite. Stessa posizione può essere adottata nel caso in cui essa ritenga che lo Stato membro non abbia fornito una giustificazione adeguata del trasferimento circa i risultati da conseguire o il contributo che sarà apportato agli obiettivi del Fondo o dello strumento che riceve le risorse trasferite.

In via conclusiva, va fatto un cenno alla disciplina in materia di assistenza tecnica. Il regolamento sulle disposizioni comuni ne prevede di due tipologie: l'assistenza su iniziativa della Commissione e quella su iniziativa di uno Stato membro. La prima viene attivata laddove la

---

(72) Ciò nondimeno, essi devono essere realizzati nel rispetto di tutti i requisiti normativi previsti dalle pertinenti disposizioni del regolamento 2021/1060 e devono ottenere un'approvazione preliminare da parte del Comitato di sorveglianza, a norma dell'art. 40.

(73) Il suddetto limite può estendersi fino al 25% della dotazione nazionale iniziale per quegli Stati membri il cui tasso medio di disoccupazione totale per il periodo 2017-2019 risulta inferiore al 3%.



Commissione ritenga opportuno uno specifico sostegno alle azioni preparatorie, di sorveglianza, controllo, audit, valutazione, visibilità e comunicazione anche istituzionale delle priorità politiche dell'Unione. Il contenuto di tale assistenza è molto vasto e comprende, tra l'altro: un supporto alla preparazione e valutazione dei progetti, nonché al *capacity building* delle Autorità di gestione; *know-how* specifico derivante da studi, analisi, statistiche, valutazioni e relazioni di esperti tematici; azioni di comunicazione, sensibilizzazione e diffusione delle informazioni; installazione, funzionamento e interconnessione di sistemi informatici per la gestione, monitoraggio, audit, controllo e valutazione; sostegno a metodi e buone pratiche funzionali al miglioramento dell'efficacia ed efficienza della gestione dei Fondi e dei relativi strumenti attuativi<sup>(74)</sup>.

La seconda tipologia di assistenza tecnica può essere attivata da uno o più Stati membri per supportare le azioni necessarie per l'amministrazione e l'utilizzo efficaci dei Fondi e per lo sviluppo delle capacità dei partner coinvolti. Lo Stato interessato dovrà formulare l'iniziativa in seno all'Accordo di partenariato. L'assistenza riguarderà, pertanto, tutti i programmi e non potrà essere sottoposta a modifiche in un periodo successivo<sup>(75)</sup>. Si rinvia alla lettura dell'art. 36, par. 4 e 5, per l'esame delle percentuali applicabili all'assistenza tecnica nel quadro di ciascuno strumento attuativo, in base ai regimi di rimborso previsti dal regolamento finanziario 2018/1046<sup>(76)</sup>.

---

(74) In base all'art. 35, par. 3 del regolamento 2021/1060, la Commissione dedica almeno il 15% delle risorse per l'assistenza tecnica su propria iniziativa ad azioni volte a conseguire una maggiore efficienza nella comunicazione al pubblico, "in particolare attraverso una raccolta e una diffusione dei dati più efficaci, valutazioni e relazioni, e soprattutto evidenziando il contributo dei fondi nel migliorare le condizioni di vita dei cittadini, come pure aumentando la visibilità del sostegno dei fondi e sensibilizzando in merito ai risultati e al valore aggiunto di tale sostegno".

(75) In aggiunta a tale forma di assistenza tecnica, l'art. 37 del regolamento 2021/1060 consente agli Stati membri di intraprendere ulteriori azioni per rafforzare la capacità e l'efficienza delle autorità e degli organismi pubblici, dei beneficiari e dei partner pertinenti, necessarie per un efficace utilizzo dei Fondi. Queste azioni possono dar luogo a un programma specifico.

(76) L'art. 36 del regolamento 2021/1060 fa espresso richiamo alle regole delineate nell'art. 51 del regolamento 2018/1046.



## CAPITOLO II

### **LA RILEVANZA DELLE PRIORITÀ DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER LA DECLINAZIONE OPERATIVA DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI DI *POLICY***

#### **2.1. Il ruolo della Commissione europea nella formulazione delle priorità politiche dell'azione dell'Unione europea**

La Commissione europea è l'organo preposto alla rappresentanza e alla tutela, in piena indipendenza, degli interessi generali dell'Unione. Viene nominata ogni cinque anni entro sei mesi dalle elezioni del Parlamento europeo e si compone di un novero di commissari (attualmente 27) guidati dalla direzione di un unico presidente che delinea ed assegna ognuna delle differenti competenze di policy.

La Commissione pubblica regolarmente una serie di documenti di natura strategica, tra i quali si segnalano: i piani strategici, che rappresentano documenti di natura programmatica volti alla definizione degli obiettivi specifici della Commissione relativi ad un arco temporale di cinque anni e orientati al conseguimento degli obiettivi politici generali fissati dal presidente della Commissione; il programma di lavoro, che delinea le modalità operative attraverso cui la Commissione intende porre in essere le priorità dell'indirizzo politico (tale programma si colloca in una prospettiva pluriennale per consentire alle parti interessate e alle altre istituzioni dell'UE di pianificare la loro collaborazione con la Commissione).

Non solo, le direzioni di servizio della Commissione Europea elaborano annualmente dei cosiddetti piani di gestione, documenti di natura

programmatica volti al raggiungimento degli obiettivi già stabiliti all'interno dei piani strategici. Infine, ogni servizio della Commissione elabora una relazione annuale di attività sui risultati ottenuti, le iniziative adottate e le risorse finanziarie e umane investite durante l'anno.

In tutta la sua attività, la Commissione Europea assolve a quattro funzioni principali: in primo luogo essa svolge una funzione di impulso legislativo, in quanto propone gli atti legislativi al Parlamento e al Consiglio dell'Unione; in seconda istanza, la Commissione è chiamata a gestire le politiche comuni dell'Unione assegnando, di volta in volta, i finanziamenti per ogni progetto; in terzo luogo, al di fuori del novero e degli ambiti di applicazione della Corte di Giustizia, la Commissione garantisce che il diritto UE sia correttamente applicato; infine, la Commissione è l'organo di rappresentanza dell'Unione in ambito internazionale.

In tale contesto, dunque, la Commissione contribuisce a definire la strategia globale dell'UE, propone nuovi atti normativi e politiche dell'Unione, ne sorveglia l'attuazione e ne gestisce il bilancio. Essa svolge inoltre un ruolo significativo nel sostenere lo sviluppo internazionale e nell'erogazione di aiuti.

Come si diceva, dunque, tra le varie funzioni e attività che la Commissione Europea pone in essere, la definizione degli indirizzi di policy ne rappresenta una delle principali. La Commissione europea svolge dunque un ruolo attivo di primaria importanza nella strutturazione della strategia generale dell'Unione e nella progettazione e successiva attuazione delle sue politiche, spesso oggetto di valutazione e rendicontazione all'interno di relazioni periodiche.

Ogni cinque anni, all'inizio di un nuovo mandato della Commissione, il nuovo Presidente individua e segnala, tra l'altro, le priorità politiche per il successivo quinquennio. Compito della Commissione è quindi quello di tradurre tali priorità in azioni concrete, attraverso il suo programma di lavoro annuale, nel quale viene definito un piano d'azione per i successivi dodici mesi.

Proprio per elaborare ed attuare le politiche dell'Unione, la Commissione europea propone leggi al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea, opera da supporto per gli Stati membri in ottica di attuazione della legislazione dell'UE, detiene un ruolo

gestionale sul bilancio dell'UE e sull'assegnazione dei suoi finanziamenti, garantisce, insieme alla Corte di giustizia, il rispetto della legislazione europea e rappresenta l'UE al di fuori dell'Europa insieme al servizio diplomatico dell'UE (il servizio europeo per l'azione esterna).

Le politiche che la Commissione intende intraprendere sono comunemente intese ad arrecare benefici ai cittadini, alle imprese e agli altri soggetti interessati nell'Unione. Le iniziative proposte dalla Commissione in materia di nuove politiche devono essere concordate internamente secondo una procedura stabilita. Gli strumenti per una legislazione efficace garantiscono che ciascuna nuova politica sia basata su una serie di dati fattuali quantitativi e sulle migliori pratiche disponibili.

Per tutto quanto premesso, successivamente al suo insediamento, la commissione guidata da von der Leyen ha divulgato la sua visione politica, indicando gli obiettivi che si è preposta di raggiungere per il tempo del proprio mandato.

Nel suo intervento, la presidente della Commissione UE, nel descrivere la condizione di preoccupante instabilità cui è soggetto il mondo politico, economico ed istituzionale, individua i cambiamenti climatici, tecnologici e demografici come i principali driver fenomenologici di trasformazione della società odierna. L'azione della Commissione dovrà, dunque, essere volta alla riaffermazione della fiducia che molti appartenenti alla comunità europea, proprio a causa di tali trasformazioni, hanno perso nei confronti dell'istituzione comunitaria.

A tal riguardo, Ursula von der Leyen definisce, tra le linee direttive di indirizzo della propria azione politica, quelle del dissipare le paure e del creare nuove opportunità. In sostanza, l'orientamento strategico alla base della proposta politica della nuova Commissione si fonda su tale assunto: "L'Europa deve guidare la transizione verso un pianeta in salute e un nuovo mondo digitale. Ma per farlo deve unire le persone e adeguare la nostra economia sociale di mercato unica alle nuove ambizioni dell'epoca attuale".

Secondo quanto attestato dalla Presidente, i percorsi progettuali che verranno intrapresi dalla Commissione per adempiere a tale ambizioso obiettivo, si fondano sull'uguaglianza e sulla creazione di eguali opportunità per tutti, senza distinzioni tra giovani e anziani, donne e uomini, cittadini del sud, del nord, dell'est e dell'ovest. I piani d'azione

del nuovo insediamento politico sono fortemente caratterizzati dallo scopo di difendere i valori comunitari e promuovere lo stato di diritto. Allo stesso tempo, l'approccio che von der Leyen intende adottare è volto all'inclusività e alla costante e consolidata collaborazione tra la Commissione e il Parlamento europeo, quale estensione di rappresentanza democratica dei cittadini, anche attraverso il rafforzamento del rapporto di partenariato che lega le due istituzioni.

Gli orientamenti politici che la Commissione von der Leyen ha presentato in seno al suo insediamento, si fondano su uno studio analitico delle priorità strategiche già presentate nell'agenda 2019-2024 del Consiglio europeo e definiscono un quadro per la linea d'azione comune della stessa. Tali orientamenti si concentrano su sei tematiche principali, esperibili nel quinquennio del suo mandato:

- Un Green Deal europeo
- Un'economia che lavora per le persone
- Un'Europa pronta per l'era digitale
- Proteggere il nostro stile di vita europeo
- Un'Europa più forte nel mondo
- Un nuovo slancio per la democrazia europea

## **2.2. Le priorità politiche della Commissione europea per il quinquennio 2019-2024**

### *2.2.1. Un Green Deal europeo*

Dalle riflessioni della cittadinanza europea più giovane, un obiettivo di primaria importanza per la Commissione von der Leyen è proprio rappresentato dal raggiungimento dell'impatto climatico a zero emissioni per tutto il continente. In questo senso, riuscire a divenire il primo continente a zero impatto climatico rappresenta una delle vere sfide che la Commissione propone per il suo mandato. A tal proposito, quest'ultima si propone di investire nell'innovazione e nella ricerca, di modernizzare la politica industriale creando nuovi canali e processi sostenibili e di ripensare complessivamente il funzionamento dell'economia.

Al fine di perseguire tale ambizioso obiettivo, la Commissione von der Leyen propone l'istituzione di un vero e proprio Green Deal europeo.

Nel 2021, infatti, la Commissione ha reso l'ottenimento di una condizione di sostanziale neutralità climatica entro il 2050 un obiettivo giuridicamente vincolante in tutte le istituzioni afferenti all'Unione. Non solo, è stato successivamente fissato anche un obiettivo di medio termine, entro il 2030, di riduzione delle emissioni del 55% (nel momento dell'insediamento era fissato al 40%).

L'obiettivo delineato nel Green Deal europeo è stato cristallizzato all'interno della legge sul clima: la normativa di concreta attuazione che consentirà all'Europa di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità è definita nel pacchetto "Pronti per il 55" presentato dalla Commissione a luglio 2021.

All'interno delle proposte afferenti a tale ambito di policy, enunciate in fase di insediamento, la Commissione intende estendere lo scambio di quote di emissione anche ai settori del traffico, dell'edilizia e del mare, tentando di ridurre gradualmente il quantitativo porzionale assegnato alle compagnie aeree. A tal proposito propone quindi una convergenza entro il termine del 2030. Non solo, tra le proposte presentate si riporta anche quella relativa all'introduzione di una vera e propria imposta sul carbonio alle frontiere, finalizzata ad evitare la diffusione delle sue emissioni.

Sempre all'interno della strategia delineata come Green Deal europeo, la direzione von der Leyen propone di presentare una pianificazione proiettata sull'intero sistema economico, introducendo una serie di nuovi meccanismi industriali innovativi. L'obiettivo di tale proposta è quello di rendere l'Unione il primo continente a distinguersi nell'utilizzo e nell'implementazione di sistemi di economia circolare e di tecnologia sostenibile. A tal riguardo, si propone di indirizzare le progettualità operative verso la decarbonizzazione dei settori industriali ad alta intensità energetica.

A tal proposito, la Commissione individua proprio nei fondi di coesione gli strumenti fondamentali a sostegno di tutte le regioni europee nelle fasi di transizione ecologica, per poter porre anche le zone rurali o meno sviluppate al passo con le trasformazioni degli stati membri più sviluppati.

Da tale premessa argomentativa deriva il fondamentale assunto per il cui tramite la Commissione evidenzia la necessità di generare una transizione equa per tutti.

Il direttivo von der Leyen, ben conscio della profonda eterogeneità che contraddistingue una regione europea dall'altra, propone di implementare un nuovo strumento di sostegno a tale processo di trasformazione: il Fondo per una transizione equa. L'orientamento è quello di proiettare l'economia del vecchio continente verso una condizione di totale sostenibilità, senza lasciare nessuna regione indietro.

L'attivazione del patto climatico europeo è progettata intrinsecamente anche per diffondere una consapevolizzazione proprio in merito a tale tema, generando una situazione in cui regioni, società, comunità locali, industria e scuole rappresentino gli attori principali dei processi di coesione ed equità.

Per poter efficacemente attivare i meccanismi di transizione ecologica, la Commissione auspica di investire cifre importanti nei settori dell'innovazione e della ricerca. A tal proposito, la direzione von der Leyen si propone di intervenire direttamente nel successivo quadro finanziario pluriennale. In particolare la Commissione, in raccordo con il Consiglio e il Parlamento europeo, intende impostare un obiettivo di spesa relativo alle strategie climatiche pari al 30%.

Allo stesso tempo, essa intende implementare anche una serie di finanziamenti provenienti da privati attraverso la presentazione di una vera e propria strategia per la finanza verde e di un piano di investimenti per la sostenibilità europea.

Infine, tutte le pratiche di transizione verso un'economia circolare e sostenibile sono state concepite nelle linee guida della Commissione, come iscritte in un'ottica di tutela di tutti gli ecosistemi europei. L'Europa è caratterizzata da un'ampia varietà di ecosistemi, in ognuno dei quali afferiscono varie forme di biodiversità e sistemi di flora e fauna locale. Per concretizzare una strategia di tutela e di ripristino dell'ecosistema europeo, la Commissione si dichiara intenzionata a presentare una strategia per la biodiversità per il 2030. In tale contesto, la stessa intende proporre una nuova strategia "dai campi alla tavola" in grado di implementare un sistema di completa sostenibilità che supporti il prodotto della coltura dal raccolto alla consumazione.



Allo stesso tempo, dal momento che più del 50% della popolazione europea risiede in zone rurali, la Commissione, nelle proposte della sua azione, auspica di porre la tutela di queste ultime come obiettivo di primaria importanza. A ben vedere, tale affermazione, sebbene posta a corollario delle linee d'indirizzo di policy del direttivo von der Leyen, rappresenta una delle finalità chiave della politica di coesione.

### *2.2.2. Un'economia che lavora per le persone*

Tra le linee a guida dell'azione della Commissione von der Leyen, un altro obiettivo di primaria importanza è rappresentato dal rafforzamento e dal potenziamento del sistema economico in ottica di equità sociale e di prosperità. In un momento in cui l'Unione si orienta in senso trasformativo rispetto ai meccanismi regolatori dell'industria, secondo la Commissione, risulta più che mai importante porre l'attenzione sulla connotazione sociale del concetto di mercato. In particolare, nei suoi indirizzi politici, la Commissione riflette sul fatto che un pianeta soggetto a neutralità climatica presuppone un'economia sociale di mercato forte e resiliente.

In primo luogo, la Commissione si propone di potenziare il pilastro fondante dell'economia europea: le piccole e medie imprese (PMI). In ambito europeo, le piccole e medie imprese rappresentano circa il 99% del totale e l'85% dei nuovi posti di lavoro creati negli ultimi anni.

Nonostante il dinamismo del sistema delle PMI, secondo la Commissione, il contesto economico comunitario non solo non presenta casi di vera e propria imprenditoria innovativa, ma risulta anche mancante dei processi che promuovono tali atteggiamenti. A tal proposito, von der Leyen si propone di incentivare proprio i sistemi che regolano gli assetti di innovazione nelle imprese europee, attraverso un potenziamento della strumentazione finanziaria deputata alla gestione di tale rilevante ambito.

Nelle sue linee politiche, la Commissione propone, dunque, di elaborare una strategia specificamente indirizzata alle piccole e medie imprese in modo da favorire il loro sviluppo: da un lato, attraverso una politica di deburocratizzazione degli oneri e, dall'altro, migliorando e potenziando i canali e le modalità di accesso al mercato. A tal riguardo, questa auspica di intervenire nel completamento dell'Unione dei

mercati dei capitali, in modo da garantire alle piccole e medie imprese l'accesso ad un ventaglio di strumenti e finanziamenti necessari alla loro espansione e innovazione.

Nel perseguimento di tale obiettivo, la direzione von der Leyen propone l'istituzione di un fondo pubblico-privato specificamente dedicato alle pubbliche offerte di inizio attività delle PMI, in cui, ad un primo investimento ad opera dell'Unione, potranno affiancarsi investimenti provenienti da privati.

Non solo, per modellare un'economia europea a misura di cittadino, è necessario che le stabili fondamenta monetarie su cui poggiano le politiche finanziarie dell'Unione, riescano a delineare le basi per un contesto più favorevole agli investimenti e ad una crescita indirizzata alla creazione di posti di lavoro di qualità, specialmente per i giovani.

In tal senso, secondo la Commissione, l'euro rappresenta non soltanto la moneta che accomuna le regioni dell'Unione, ma anche e soprattutto un simbolo dell'unità e delle sue nazioni.

In tale ottica, la direzione von der Leyen propone di elaborare uno strumento di bilancio, orientato alla convergenza e alla competitività dell'eurozona, posto a sostegno delle riforme e degli investimenti orientati alla crescita dei membri e alla preparazione dell'ingresso di nuovi stati. A tal proposito, la Commissione auspica di sfruttare a pieno tutte le flessibilità concesse all'interno del Patto di stabilità e crescita, cercando di proiettare il bilancio in una modalità maggiormente favorevole alla crescita. Nel novero degli elementi necessari a completare l'Unione bancaria europea, la Commissione propone anche di realizzare le ultime pratiche di completamento per un'effettiva Unione bancaria (attraverso un sostegno condiviso al Fondo di risoluzione) e di implementare un sistema europeo di assicurazione dei depositi.

Secondo Ursula von der Leyen, tutte le iniziative della politica economica proposta dalla Commissione devono necessariamente agire in sinergia con i diritti sociali, gli obiettivi di sostenibilità ambientale e le esigenze di competitività dell'industria.

Inoltre, nelle linee d'azione, si riafferma la volontà di rafforzare strategicamente la collaborazione tra le autorità e gli istituti di governance economica europea e il Parlamento stesso, in modo tale da garantire una sempre maggiore democraticità dei processi di policy.

In ottica prettamente sociale, la Commissione propone di delineare un piano d'azione dedicato alla definizione e alla piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Tale linea d'azione, spiega von der Leyen all'interno delle linee guida, è stata delineata per operare un supporto vero e concreto ai lavoratori nella ricerca di una vita dignitosa, ai disoccupati in cerca di lavoro, ai bambini e ai giovani in ottica di formazione ed opportunità.

In tale contesto, una delle principali direttive d'azione dell'Unione è rappresentata dalla fissazione, da parte della Commissione, di un salario minimo garantito per tutti i lavoratori. Riparametrando ogni salario minimo con le normative nazionali di riferimento, la Commissione mira a favorire una condizione di vita dignitosa a chiunque, indipendentemente dal paese di residenza.

Allo stesso tempo, la Commissione pone l'accento anche sugli stravolgimenti del mondo del lavoro derivanti dalla rivoluzione digitale: in tal senso, essa si propone di migliorare le condizioni lavorative di coloro che sono attivi nei settori delle piattaforme digitali.

Allo stesso modo, in tale contesto, la Commissione enuclea la fondamentale necessità dell'attivazione di strumenti preposti al sostegno dei soggetti che perdono il proprio lavoro a causa di avvenimenti esterni che incidono sull'economia. Tale intento risulta ad oggi di particolare importanza, dal momento che solo dopo poco tempo il mondo lavorativo mondiale è stato sconvolto sia dalla pandemia globale che dal conflitto russo-ucraino. In questo scenario, la Commissione si dice intenzionata a delineare una normativa europea di assicurazione delle indennità di disoccupazione, volta alla tutela del cittadino proprio per situazioni di tipo emergenziale provenienti da fattori o eventi esterni.

Un successivo punto su cui si incentra la riflessione di von der Leyen attiene alla questione della povertà e del futuro dei giovani in Europa. Partendo dal dato di 25 milioni di minori a rischio povertà o di esclusione sociale, essa propone di istituire un vero e proprio sistema di garanzia europea per l'infanzia.

Il meccanismo mira a garantire che tutti i minori posti nella condizione di rischio della povertà o di esclusione sociale, possano avere accesso ai diritti primari, quali ad esempio l'istruzione e la formazione o l'assistenza sanitaria.

La garanzia di un efficiente sistema di tutele in ambito di equilibrio tra vita professionale e vita familiare, rappresenta un altro concetto fondamentale descritto all'interno delle linee d'azione della Commissione in sede di insediamento.

Secondo il direttivo, infatti, l'Unione Europea dovrebbe essere in grado di aiutare qualsiasi cittadino che si trovi in una posizione genitoriale o di responsabilità di assistenza a conciliare entrambe le dimensioni. A tal proposito, la stessa Commissione intende impegnarsi a catalizzare fondi ed investimenti derivanti dal Fondo sociale europeo Plus verso un miglioramento della qualità e dell'accessibilità dei sistemi di educazione e cura della prima infanzia.

Non solo, dal successo dello strumento Garanzia Giovani, la Commissione si impegna a farne diventare un elemento permanente di lotta alla disoccupazione giovanile. A tal proposito, si dice, lo strumento sarà oggetto di approfondimento, rafforzamento operativo e monitoraggio.

Ennesimo punto fondamentale delle linee guida di von der Leyen è rappresentato dal perseguimento della piena e totale parità di genere all'interno dell'Unione.

Un'Unione all'insegna della parità, secondo Ursula von der Leyen, costituirà infatti una delle principali priorità della Commissione nell'attuazione del fondamento europeo dei diritti sociali. Per tale ragione, la Commissione intende istituire una normativa ad hoc, completamente incentrata sulla lotta alla discriminazione di genere.

Assumendo come base operativa l'uguaglianza di genere così come sancita dal trattato, la Commissione si propone di strutturare una vera e propria strategia europea per la parità. In tale contesto, von der Leyen intende presentare una serie di piani relativi all'introduzione di vincoli relativi alla materia della trasparenza retributiva.

Secondo la Commissione, la parità di genere non rappresenta solo un diritto umano, ma anche e soprattutto uno degli elementi propulsivi della crescita economica. Per tale motivazione, al fine di incentivare l'ingresso delle donne alle cariche dirigenziali (tradizionalmente ostacolato da meccanismi sociali), essa propone di delineare un sistema di quote minime di rappresentanza, tali da riequilibrare i direttivi dei consigli di amministrazione delle imprese.

Per fornire da esempio sulla questione della rappresentanza delle cariche direttive, la Commissione mira a costituire un Collegio a composizione mista tra donne e uomini, parimente ripartiti.

Infine, all'interno delle linee direttive riguardanti la strutturazione di un'economia a misura della persona, la Commissione dedica uno spazio al perseguimento di un sistema comunitario a condizioni di equità fiscale. A tal riguardo, la stessa segnala un'urgenza di riforma in merito alle normative europee e internazionali di imposta sulle società, derivante dalla trasformazione dei meccanismi regolatori del mercato e dei nuovi modelli di business derivanti dalla rivoluzione digitale.

Nello stesso tempo, von der Leyen sosteneva, nelle sue linee guida, di volersi adoperare per realizzare una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, così come da sempre auspicata dal Parlamento europeo, estendibile a tutto il territorio dell'Unione.

### *2.2.3. Un'Europa pronta per l'era digitale*

La portata della rivoluzione digitale ha incalzato la società umana nella sua globalità, intervenendo a modificare radicalmente gli stili di vita, le metodologie lavorative e i canali di comunicazione quotidiani.

La Commissione von der Leyen, ben conscia di tale fenomenologia, intende affrontare la questione in modo da sfruttare le sfide della nuova frontiera digitale trasformandole in opportunità. In primo luogo, la Commissione mira a ramificare la legislazione in materia di telecomunicazioni, integrando anche la materia delle reti 5G. Tra le iniziative volte alla valorizzazione dei centri di elaborazione dati che offrono servizi di cloud computing, von der Leyen propone di investire nella tecnologia blockchain, nell'informatica algoritmica e quantistica in modo da incentivare la condivisione e il corretto utilizzo dei dati. A tal fine, nelle linee guida del suo insediamento, la Commissione prospetta di definire una normativa articolata, in grado di disciplinare efficacemente la nuova generazione tecnologica.

In particolare, von der Leyen intende presentare una proposta legislativa per un approccio europeo comune, riguardante la complessa tematica delle implicazioni etiche dell'intelligenza artificiale. A tal riguardo, essa auspica di collocare in maniera prioritaria gli investimenti in tale ambito, anche in considerazione delle modalità di utilizzo dei Big

Data, attraverso l'attivazione simultanea del quadro finanziario pluriennale e dei partenariati pubblici-privati.

Allo stesso tempo, la Commissione prevede l'emanazione di una legge dedicata ai servizi digitali, finalizzata al potenziamento della normativa in materia di responsabilizzazione e messa in sicurezza delle piattaforme e dei prodotti digitali.

In un'ottica di condivisione delle informazioni, la Commissione intende istituire un'unità congiunta dedicata al cberspazio, le cui funzioni siano attenenti alla protezione e allo scambio dei dati. Il direttivo di governo riconosce la centralità dell'istituzione pubblica nella promozione della trasformazione digitale e, proprio a tal riguardo, si propone di procedere, nel tempo del suo mandato, ad una completa digitalizzazione della stessa Commissione. Tale azione è mirata, da un lato, a potenziare la capacità di risposta dell'istituzione e, dall'altro, a promuovere la trasparenza dei suoi procedimenti. Le politiche in ambito di trasformazione digitale, secondo la Commissione, saranno tutte indirizzate al cittadino. In particolare, le competenze e l'istruzione rappresentano, per von der Leyen, il vero motore della competitività e dell'innovazione dell'Unione. A tal riguardo, ben è sottolineato come la comunità europea non sia ancora pienamente uniformata.

A tal proposito, dunque, la Commissione intende attivarsi per utilizzare tutte le risorse strumentali e finanziarie per operare un riequilibrio delle situazioni di eterogeneità. Par tali ragioni, von der Leyen si impegnava ad istituire, entro il 2025, uno spazio europeo dedicato all'istruzione.

Tale spazio è orientato all'abbattimento dei vincoli di natura socio-economica o culturale che ostacolano l'accesso ad un'istruzione di qualità. A tal riguardo, si propone di potenziare gli scambi tra i sistemi d'istruzione internazionali e di ristrutturare il sistema di formazione in modo da concepire un apprendimento che accompagni il soggetto per tutto l'arco di vita e non solo negli anni della scolarizzazione obbligatoria. Più in particolare, la Commissione si allinea all'orientamento del Parlamento europeo, in merito alla triplicazione della dotazione di bilancio relativa al programma Erasmus+.

Il potenziamento delle competenze digitali dei cittadini europei, senza distinzioni tra giovani e adulti, rappresenta dunque una priorità per l'azione della Commissione. A tal fine essa propone di aggiornare

il piano per l'istruzione digitale, tentando di sfruttare al meglio tutte le diverse possibilità offerte dall'Internet of Things.

#### *2.2.4. Proteggere il nostro stile di vita europeo*

Per quanto riguarda la preservazione dello stile di vita e dei valori europei, in primo luogo la Commissione evidenzia l'importanza della tutela dello Stato di diritto.

In sede di insediamento, von der Leyen riafferma l'importanza di identificare l'UE come una comunità di diritto, che deve essere tutelata in ognuno dei suoi aspetti valoriali fondamentali.

A tal proposito, dunque, un'azione di primaria importanza all'interno di tale categoria riguarda proprio l'adozione di nuovi meccanismi europei improntati alla tutela dello stato di diritto che prevedano anche un monitoraggio annuale, in modo da assicurare anche un controllo di ritorno. Proprio tale monitoraggio, secondo la Commissione, si fonda su un intenso rapporto di scambio multilaterale con ogni stato membro e sulle pronunce della Corte di Giustizia. Von der Leyen intende assegnare un ruolo di primaria importanza al Parlamento europeo nella regolazione e gestione di tali meccanismi.

L'intento della stessa, così come riportato nelle linee guida, è quello di focalizzare l'attenzione sul pedissequo rispetto delle sentenze della Corte di giustizia in ambito di violazione dello Stato di diritto (all'interno del novero del diritto comunitario).

Inoltre, la Commissione intende proporre una nuova regolamentazione pattizia in materia di migrazione e asilo, anche attraverso una riforma della regolamentazione di Dublino avente ad oggetto proprio l'asilo. La Commissione propone, dunque, di innovare il sistema europeo comune di asilo, cercando di rendere la sua applicazione quanto più uniforme per tutti gli stati membri.

Nel medesimo contesto, von der Leyen mira con la sua azione a rafforzare la struttura e i compiti dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. A tal riguardo, nelle sue linee di intervento politico, delineava la necessità di concludere un accordo relativo al successivo programma finanziario pluriennale in grado di disporre di circa 1000 unità di guardie Frontex entro il 2027.

Solo attraverso questo doppio binario d'azione, si scrive nelle linee guida, si riuscirà a ristabilire uno spazio Schengen di libera circolazione perfettamente funzionante, in grado di tutelare complessivamente la sicurezza e la libertà dei cittadini europei.

La prospettiva a cui si allinea la visione della Commissione von der Leyen è quella del risalire alla fonte della problematica che spinge migliaia di persone a muoversi verso l'Europa e tentare di risolvere la questione ab origine. A tal riguardo, la stessa mira a smantellare i modelli economici di coloro che lucrano sul trasporto illecito di persone e a stabilire collaborazioni più strette con i paesi terzi, siano essi di origine o di passaggio.

L'Europa si è sempre spesa per l'accoglienza di tutti coloro fuggissero da situazioni di crisi economica, sociale e di matrice bellica, e, in linea con tale orientamento, von der Leyen evidenzia la necessità di instaurare un approccio maggiormente sostenibile circa la ricerca e salvataggio delle vite umane in mare.

Infine, per tutelare maggiormente la libertà e la sicurezza di circolazione interna, nelle linee guida della Commissione von der Leyen si riafferma l'importanza della Procura europea e la necessità per la stessa di vedere ampliati i propri poteri e autorità, in modo tale da essere anche in grado di rintracciare, prevenire e perseguire il terrorismo transfrontaliero. Tra le misure in tal senso, la Commissione evidenzia l'importanza dell'unione doganale.

### *2.2.5. Un'Europa più forte nel mondo*

Dopo aver riaffermato la primaria importanza del multilateralismo per l'approccio europeo, von der Leyen apre ad una serie di misure strategiche volte a modernizzare proprio tale sistema di relazione.

In prima istanza, nelle linee guida della sua azione, la Commissione evidenzia la necessità di implementare un programma commerciale aperto ed equo. Ciò avverrà, secondo la stessa, garantendo il massimo rispetto del criterio di trasparenza, postulato fondamentale della relazione interna (con gli altri organi dell'Unione) ed esterna.

Von der Leyen, inoltre, intende aggiungere un passaggio in ottica di regolamentazione degli accordi commerciali: per la corretta



applicazione degli accordi provvisori, sarà necessaria l'approvazione da parte del Parlamento europeo.

In coerenza con l'obiettivo rubricato "Un Green Deal europeo", la Commissione intende trasformare il settore commerciale proiettandolo verso una totale sostenibilità dei suoi meccanismi regolatori, in modo che rispetti la più rigorosa regolamentazione in materia di clima, ambiente e protezione del lavoro. Von der Leyen presta anche molta attenzione alla questione del lavoro minorile, per il quale, specifica che non intende mostrare alcuna tolleranza.

In tale contesto, la stessa riafferma l'intento di voler designare una figura responsabile in ambito di commercio, in modo da supportare l'esecuzione degli accordi e il rispetto delle normative di riferimento.

Un secondo ambito di approfondimento enucleato in tale sezione, riguarda la questione della leadership europea, intesa come lavoro congiunto con le nazionalità estere e i partner dell'Unione. Dalla premessa che vede l'UE come il principale fornitore di assistenza a livello globale, von der Leyen opera una specifica in relazione all'adozione di una strategia globale specificamente dedicata alla situazione africana.

Allo stesso tempo, la Commissione mira a ristabilire una prospettiva europeista sui Balcani occidentali e a creare un contesto relazionale che promuova futuri accordi di partenariato con il Regno Unito.

Per rafforzare il ruolo dell'Unione nel mondo, von der Leyen intende, da un lato, instaurare il voto a maggioranza qualificata come principale modello di adozione decisionale e, dall'altro, lavorare di concerto con l'Alto rappresentante per garantire un approccio comune ed unitario a tutta l'azione esterna.

Infine, le linee guida affrontano la questione della difesa. Nel riaffermare la centralità della NATO, come fondamenta del sistema di difesa e tutela dell'Unione, von der Leyen auspica l'attivazione di nuovi percorsi "coraggiosi" per costruire una vera e propria Europa della difesa. A tal proposito, la Commissione intendeva rafforzare il Fondo per la difesa nella redazione del successivo bilancio.

Inoltre, anche in questo caso viene riaffermata l'importanza di un approccio comune, integrato e globale.

### 2.2.6. *Un nuovo slancio per la democrazia europea*

La garanzia dell'assetto democratico europeo rappresenta una delle priorità dell'azione della Commissione von der Leyen. La consapevolezza e l'intento partecipativo sono in continua crescita da parte delle popolazioni europee, per questo, all'interno delle linee guida, la Commissione ha riaffermato il bisogno di costruire dei percorsi di partecipazione ed accesso democratico che permettano un intervento più incisivo degli stessi nei processi decisionali.

Un'azione da intraprendere nel perseguimento di tale obiettivo è, secondo von der Leyen, il potenziamento del rapporto di partenariato tra la Commissione e il Parlamento europeo. Ciò in quanto, secondo la stessa, il Parlamento incarna la massima espressione della volontà rappresentativa della cittadinanza europea, e dovrebbe, dunque, ricoprire un ruolo di maggiore rilevanza in ambito di policy making. In tale contesto, la Commissione si mostra aperta all'indizione di un diritto di iniziativa per il Parlamento stesso.

Per rafforzare il dialogo con il Parlamento, le linee guida riaffermano l'intento della Presidente ad instaurare un sistema di divulgazione delle informazioni in cui i membri della Commissione tengano periodicamente informato il Parlamento circa tutte le fasi di tutti i negoziati internazionali, seguendo il modello già utilizzato per i negoziati sulla Brexit. In tale contesto, von der Leyen dichiara di voler, da un lato, assicurare una maggiore partecipazione esterna alle riunioni delle commissioni e, dall'altro, fare in modo che i commissari intervengano nei momenti di incontro tri-laterale con il Parlamento ed il Consiglio. L'intento di von der Leyen è quello di raggiungere una situazione di pieno potere di codecisione per il Parlamento e di abolire il vincolo di unanimità in relazione alle politiche sul clima, sulle questioni sociali e sulla fiscalità.

Non solo, tutta la linea di policy e gestionale deve essere guidata, secondo la Commissione, da una concezione etica fortemente orientata alla trasparenza. A tal riguardo, von der Leyen dichiara di voler proporre la realizzazione di un organo satellite indipendente, parallelo e comune a tutte le istituzioni europee. Sulla stessa linea argomentativa, si riafferma l'importanza di potenziare i sistemi di trasparenza in ambito di legiferazione, in ognuna delle fasi del processo.

Infine, l'ultimo concetto enucleato in tale passaggio riguarda la difesa dei valori europei da possibili ingerenze esterne. In tale contesto, se da un lato la Commissione riconferma l'importanza dello sviluppo e dell'utilizzo degli strumenti tecnologici di ultima generazione come leva strategica d'informazione e partecipazione civica, dall'altro si mostra attenta agli episodi di disinformazione e di divulgazione di messaggi di odio online.

A tal riguardo, nelle linee guida viene evidenziata la necessità di costruire un meccanismo normativo volto proprio a contrastare tali particolari evenienze.

### **2.3. La declinazione degli obiettivi di *policy* della Politica di coesione e delle priorità politiche dell'Unione europea operata nel quadro dell'Accordo di Partenariato**

Gli obiettivi e le linee di *policy* della Commissione von der Leyen conservano quindi parte degli indirizzi già presentati dal precedente direttivo, ma ne innovano la potenza e, in larga parte, i contenuti.

A ben vedere, in ognuno dei punti trattati si rinvergono delle fondamentali convergenze con gli intenti delle politiche di coesione. Attraverso tali strumenti, infatti, l'Unione non mira soltanto ad una sostanziale uniformità economica dei suoi sistemi, ma anche e soprattutto a creare le basi per un contesto che garantisca, in maniera egualitaria, a tutti i suoi cittadini le stesse condizioni di vita, pari opportunità lavorative e sistemi socioeconomici ed ambientali totalmente sostenibili.

In tal senso, gli strumenti delle politiche di coesione rappresentano le principali linee di finanziamento che l'UE garantisce per riparametrare le condizioni esistenziali dei cittadini provenienti da stati che presentano un determinato grado di ritardo nello sviluppo.

Se ciò è vero, è allora importante analizzare come tali obiettivi di *policy* sono stati effettivamente tradotti in effettive linee realizzative. Nella presente sezione si analizzerà proprio il modo in cui, attraverso le politiche di coesione, le linee di indirizzo presentate dalla Commissione von der Leyen hanno assunto una veste strategica.

In generale, l'Unione Europea ha da sempre delineato le proprie iniziative progettuali in ottica di politica regionale e di finanziamento

alle politiche di coesione attraverso lo strumento del partenariato. L'Accordo di Partenariato è un documento di programmazione congiunta concluso tra l'Unione ed uno stato membro che "definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". In sostanza, la politica di coesione viene trasformata in un piano strategico specifico attraverso un rapporto di progettazione collaborativa tra lo stato membro e l'Unione stessa.

Il lavoro di partenariato copre l'intero processo di programmazione, a partire dalle prime fasi meramente preparatorie sino all'effettiva attuazione realizzativa e alla conseguente verifica dei risultati. Non è raro che le stesse amministrazioni europee o nazionali intervengano anche in itinere realizzando monitoraggi di tipo analitico per studiare l'andamento delle azioni nelle fasi intermedie di attuazione.

A gennaio 2022 l'Italia ha attivato il processo di negoziato formale con la Commissione europea, dopo aver raggiunto l'Intesa nella Conferenza Unificata del 16 dicembre 2021 e la conseguente approvazione ad opera del CIPESS del 22 dicembre 2021, così come previsto dagli artt. 10 e ss. del Regolamento europeo 2021/1060 in materia di disposizioni comuni sull'utilizzo dei fondi.

Successivamente, nel giugno 2022 l'Italia ha proceduto a notificare la versione aggiornata, a seguito delle osservazioni della Commissione, della proposta di Accordo di Partenariato della politica di coesione UE 2021-2027 dell'Italia.

La programmazione della politica di coesione 2021-2027 per l'Italia è iniziata a partire dal 2019, attivata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per poter strutturare un percorso di collaborazione con i riferiti enti dell'Unione, è stato inizializzato un percorso di confronto partenariale al cui interno sono state coinvolte, a mo' di conferenza di servizi, tutte le amministrazioni e gli enti interessati dal partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese, secondo quanto previsto dal Regolamento delegato n. 240/2014.

La strategia delineata nell'Accordo di partenariato 2021-2027 ha focalizzato la propria attenzione, sempre tenendo ben in considerazione

anche le Raccomandazioni specifiche del semestre europeo, nel raggiungimento degli obiettivi fissati dal direttivo von der Leyen in sede europea. Le linee d'azione riguardano, in particolare, il conseguimento della neutralità climatica del sistema economico europeo e il raggiungimento di una società europea giusta ed inclusiva. Tali pianificazioni sono comunque state strutturate purché siano coordinate con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e con quelli delle Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile.

In tale contesto, il partenariato mira a fungere, da un lato, da importante strumento di supporto per la transizione ecologica dei meccanismi che regolano l'intero sistema economico dell'Unione e, dall'altro, da incentivo alla transizione digitale, il tutto in un'ottica di coesione socioeconomica e territoriale.

Secondo quanto riportato nel Partenariato 2021-2027, l'azione della politica intende porre particolare attenzione proprio a quei contesti territoriali più deboli e in ritardo di sviluppo economico e sociale, intervenendo per supportare lo sviluppo e incrementare la qualità della vita delle categorie di soggetti maggiormente esposti a rischi di natura contestuale. Il piano mira, dunque, a supportare le zone rurali e marginali, i quartieri problematici, le comunità montane e insulari e le zone esposte a rischi di varia natura, così come quelle fasce di popolazione che sono tradizionalmente più soggette ai cambiamenti derivanti dalle inuguaglianze di contesto, quali ad esempio i giovani e le donne, nei percorsi di transizione digitale ed ecologica. In tal senso, dunque, è già possibile affermare che all'interno delle diramazioni applicative delle politiche di coesione, le strategie di prioritaria importanza sono quelle legate al punto 1) (Un Green Deal Europeo) e al punto 3) (Un'Europa pronta per l'era digitale).

La prevalenza di tali tematiche è ribadita all'interno del documento di Partenariato, nella parte in cui si riportano gli intenti dello stato italiano in merito alle finalità di utilizzo dei fondi. L'Italia, si dice, nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità socioeconomica enucleati all'interno delle linee di policy della Commissione UE, impiegherà al meglio tali finanziamenti per una serie di iniziative che spaziano dalla fornitura di energia pulita, alla transizione verso una mobilità intelligente e a zero emissioni, all'implementazione di meccanismi di

economia circolare, alla tutela delle varie biodiversità presenti nella penisola, al potenziamento del settore della ricerca in ambito di innovazione e sostenibilità e al supporto nelle fasi transizionali delle aree interne verso sistemi sostenibili e digitalizzati.

In ognuna di tali iniziative, l'Italia presterà sempre costante e decisa attenzione all'equità e all'inclusività quali principi cardine delle politiche europee di coesione, in modo da permettere anche ai territori in difficoltà o in stato di ritardo di sviluppo di mettersi al pari con i contesti maggiormente all'avanguardia.

L'importanza del tema della sostenibilità come indirizzo prioritario è ancora riaffermata all'interno del Partenariato nella sezione in cui si sottolinea che all'interno dei meccanismi di investimento, peculiare importanza sarà conferita a quelle tipologie di intervento strategico che sono maggiormente efficaci nella lotta al cambiamento climatico. Allo stesso modo, si attesta che lo stato conferirà una linea prioritaria alle azioni volte alla tutela e alla valorizzazione della biodiversità, consolidando in maniera continuativa quanto già programmato e disposto nel precedente periodo.

Da tali considerazioni generali, si denota preliminarmente un approccio volto al perseguimento di due linee politiche principali: la sostenibilità dei processi socioeconomici e la digitalizzazione e l'innovazione dei percorsi economici e di governance.

Tale impostazione sembrerebbe, dunque, indicare una focalizzazione dei piani strategici e delle risorse intorno a tali direttrici. Nei prossimi paragrafi verranno allora approfondite ed analizzate tutte le strategie d'intervento disposte dal Partenariato, in modo tale da valutare il grado di corrispondenza con le linee d'azione politica della Commissione von der Leyen e con le priorità sancite all'interno dello stesso accordo di Partenariato.

## **2.4. Gli obiettivi strategici declinati nell'Accordo di Partenariato**

### *2.4.1. Obiettivo strategico di Policy 1 – Un'Europa più intelligente*

Entro il 2025 si prevede che nel mondo ci saranno più di 22 miliardi di dispositivi della Internet of Things (IoT) collegati a Internet: la

maggior parte di questi, secondo gli analisti, sarà utilizzata dalle pubbliche amministrazioni per offrire nuovi servizi e rendere più efficienti quelli tradizionalmente offerti nel contesto urbano, extraurbano, nazionale ed internazionale. Le sfide della modernità possono essere accolte e superate solo sviluppando una IoT integrata, in particolare, un'infrastruttura di comunicazione digitale che fornisca un accesso semplice ed economico ad una pletora di pubblici servizi, aumentando di conseguenza anche la trasparenza nei confronti dei cittadini<sup>(1)</sup>. L'utilizzo di un'efficiente rete internet comporta diversi benefici già nella gestione ed ottimizzazione dei tradizionali servizi pubblici, come i trasporti, i parcheggi, l'illuminazione, la sorveglianza e la manutenzione delle aree pubbliche, lo smaltimento dei rifiuti e il coordinamento dei plessi di interesse (scolastici, ospedalieri ecc)<sup>(2)</sup>. Inoltre, un sistema comunitario di IoT che riesca abilmente a gestire diverse sorgenti d'informazione, potrebbe sicuramente migliorare il rapporto tra i governi locali e le governance sovranazionali, accrescendo la consapevolezza dei cittadini sullo stato della loro realtà territoriale di riferimento e, allo stesso tempo, stimolando una partecipazione attiva in ambito europeo. Da tutto quanto dedotto, l'applicazione dei paradigmi delle IoT alle infrastrutture comunitarie diviene non solo particolarmente attrattivo per le amministrazioni locali e regionali, ma anche per quelle nazionali e sovranazionali. La pianificazione manageriale dell'amministrazione, però, al netto delle speculazioni teoriche, può solo rivolgersi ad uno studio relativo all'applicazione empirica dei sistemi informatici. Dal punto di vista tecnico, la questione più rilevante consiste nella non interoperabilità delle tecnologie eterogenee già usate nel sistema tradizionale. E' proprio intorno a questa problematica che la visione IoT assume la massima funzione: il collegamento digitale garantito dalla tecnologia internettiana può svolgere da punto focale, da snodo di connessione, realizzando una funzionante piattaforma ICT a scala comunitaria<sup>(3)</sup>.

Il primo obiettivo strategico afferisce, dunque, al terzo punto enucleato nelle linee guida dell'azione politica della Commissione von der

---

(1) Zanella, Castellani, Bui, Vangelista, Zorzi, "Internet of Things for Smart Cities", in IEEE Xplore, 2014.

(2) SmartSantander. [Online]. Disponibile al sito web: <http://www.smartsantander.eu>.

(3) Mulligan C.E.A., Olsson M., "Architectural implications of smart city business models: an evolutionary perspective" IEEE Explore, giugno 2013.

Leyen, avente ad oggetto la spinta propulsiva verso la digitalizzazione dei sistemi infrastrutturali e di governance.

Ad una analisi preliminare e generale, dunque, risulta già una corresponsione d'intenti tra uno dei principali ambiti d'azione delineato in ambito di policy europea e quanto inserito all'interno della progettazione strategica dell'Accordo di Partenariato.

L'obiettivo viene contestualizzato all'interno del sistema economico italiano, del quale si attestano una contenuta dimensione delle imprese<sup>(4)</sup>, una insufficiente presenza di realtà aziendali nei settori ad alta intensità ed alto contenuto di conoscenza, un'eccessivamente limitata distribuzione di competenze innovative e digital-based, uno scarso efficientamento dell'architettura infrastrutturale fisico e digitale e un sistema finanziario eccessivamente vincolante.

In tale contesto, la diramazione applicativa della politica di coesione deve essere in grado di agire su più fronti, intersecando la propria azione a tutte le diverse esigenze di innovazione derivanti dal mondo pubblico e privato. La linea d'indirizzo fornita da tale obiettivo prevede di privilegiare, attraverso gli investimenti della politica di coesione, quelle sezioni dei sistemi privati e pubblici che non sono in grado di generare autonomamente procedure di sviluppo ed innovazione tecnologica come semplice stimolo derivante dalle meccaniche del mercato. In tal senso, la programmazione strategica e le procedure di attuazione della politica di coesione rimangono connaturate dalla primigenia finalità di incentivare lo sviluppo dei territori, promuovendo allo stesso tempo i processi di transizione industriale.

L'enucleazione dei singoli obiettivi specifici dell'Accordo di Partenariato, si apre con la trattazione delle linee d'intervento in ambito di ricerca e innovazione.

L'attività di ricerca e innovazione costituisce una variabile strategica della competitività dei sistemi economici, in quanto permette di

---

(4) In Italia le PMI rappresentano circa il 99,9% del totale delle imprese operanti sull'intero territorio nazionale, generando oltre il 70% del fatturato totale e contribuendo a impiegare oltre l'81% dei lavoratori. In tal senso, dunque, queste possono essere definite come l'ossatura del sistema economico nazionale. Gualtieri A., "Le piccole e medie imprese in Italia", contenuto consultabile al sito: <https://www.pmi.it/economia/mercati/372150/le-piccole-e-medie-imprese-in-italia.html#:~:text=In%20Italia%20le%20PMI%20rappresentano,portante%20del%20sistema%20produttivo%20italiano.>



incorporare elevati contenuti di conoscenza nella produzione di beni e servizi, con impatti positivi sui risultati economici complessivi. La ricerca e l'innovazione costituiscono una determinante indiretta del benessere e sono alla base del progresso sociale ed economico, principalmente derivante da due elementi: la creazione di conoscenza e l'applicazione e diffusione di tale conoscenza<sup>(5)</sup>.

I fondi attivati nell'Accordo di Partenariato per tale ambito di applicazione sono afferenti al FESR e sono improntati alla realizzazione di strategie di specializzazione intelligente, allo stesso tempo cercando di ridurre i divari regionali, in ottica di rafforzamento dei settori R&S delle aziende italiane. Tale azione è progettata per adottare una definizione di innovazione estesa, in grado di inglobare sia i profili più strettamente tecnologici, che i benefici sociali ed economici.

A tal proposito, l'Accordo assegna priorità strategica alle iniziative che prevedono: l'agevolazione di percorsi di collaborazione e contaminazione delle attività di ricerca attraverso il coinvolgimento di attori interni ed esterni all'ambito accademico e territoriale di riferimento; la strutturazione di percorsi di accompagnamento per le micro, piccole e medie imprese per incentivare l'accesso ai finanziamenti per l'innovazione, anche tramite l'attivazione di strumenti innovativi o il consolidamento di quelli tradizionali; il sostegno o il rafforzamento dei sistemi infrastrutturali di ricerca in tema di strategia nazionale di specializzazione intelligente; la disposizione di strumenti di incentivo al trasferimento tecnologico e alla relazione di interdipendenza bilaterale tra Università, enti di ricerca e universo economico-aziendale, volti all'immissione nel mercato di nuovi prodotti e servizi sostenibili.

La politica di coesione intende, inoltre, riequilibrare in ambito di densità di popolazione le dimensioni imprenditoriali e territoriali, incentivando l'accesso di soggetti portatori di innovazione in quelli meno sviluppati. In tale ottica, nell'Accordo di Partenariato viene data

---

(5) Nel 2018 la spesa in R&S intra-muros dell'insieme dei settori esecutori (imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni private non profit e università) ammonta a 25,2 miliardi di euro, con un'incidenza percentuale sul Pil pari all'1,43 per cento. La spesa delle imprese costituisce la principale componente della spesa complessiva a livello sia nazionale sia europeo (63,1 per cento della spesa totale nel 2018) ed è in aumento rispetto al 2008 (56,6 per cento). In termini di incidenza sul Pil, la spesa in R&S delle imprese è pari allo 0,90 per cento, anch'essa in aumento rispetto al 2008 (0,62 per cento). Fonte: "La spesa in ricerca e sviluppo", Istat, 2021.

priorità all'attivazione di programmi di investimento mirati all'accrescimento del numero e delle dimensioni delle imprese italiane nei settori ad alta intensità di crescita, all'istituzione di percorsi di formazione mirati, in modo da immettere nel mercato del lavoro sempre più personale con un ventaglio di competenze ampio, variegato e specializzato, all'incentivo alla nascita di nuove imprese innovative e alla riprogrammazione degli investimenti provenienti dall'estero, facendoli riconfluire verso zone meno sviluppate.

Secondo le riflessioni dell'Accordo di Partenariato, la politica di coesione sarà indirizzata al sostegno della domanda pubblica di prodotti innovativi. Tale domanda costituirà dunque uno stimolo primario per il sistema produttivo, in grado di alimentare la competitività e la conseguente spinta propulsiva nella ricerca di nuovi prodotti in ambito di energia, ambiente, mobilità e salute.

Le previsioni dell'Accordo in ambito di ricerca e innovazione rispondono ad un'esigenza chiaramente esplicitata all'interno delle linee guida di policy della Commissione europea. A tal riguardo, dunque, è possibile segnalare una coerenza di fondo tra obiettivi progettuali e realizzazione concreta all'interno dello stato membro. Non solo, è possibile anche scorgere l'intervento degli organi direttivi italiani, laddove si constata la situazione del sistema economico italiano, profondamente legato alle piccole e medie imprese.

La scelta di strutturare un obiettivo specifico ponendo particolare attenzione ai fattori territoriali di riferimento e, dunque, proponendo una serie di misure volte a potenziare i sistemi di ricerca, innovazione e sviluppo proprio all'interno delle PMI, mostra certamente una capacità di contestualizzazione e una volontà di rendere le misure del Partenariato quanto più efficaci.

L'Internet of Things, le smart technologies, la disponibilità, la consultabilità e l'accesso alle informazioni, la rapidità nelle decisioni, la riduzione delle distanze sono solo alcuni aspetti che riguardano la rivoluzione digitale in atto negli ultimi anni. I sistemi delle pubbliche amministrazioni, dei settori economico-aziendali e dei privati hanno progressivamente preso coscienza di tale inesorabile cambiamento e della necessità di dover perseguire l'innovazione, in primis digitale, in modo agile e veloce.

I processi di trasformazione digitale richiedono alle organizzazioni di operare una redistribuzione e riorganizzazione in termini di ruoli, competenze e meccaniche di governance, così come la ridefinizione dei modelli di business e l'adozione di nuovi strumenti di controllo al fine di salvaguardare o migliorare i propri livelli di performance. A tal riguardo, dunque, le tecnologie di nuova generazione rappresentano uno dei principali stimoli allo sviluppo delle economie, costituendo un fattore determinante nell'attivazione dei processi di trasformazione.

Un filone consolidato di letteratura scientifica afferente a vari settori, sostiene che i livelli di innovazione e di implementazione delle tecnologie digitali sono direttamente influenzati dalla cultura del luogo in cui esse sono immesse<sup>(6)</sup>. A tal proposito, dunque, l'adozione di tali strumentazioni tecnologiche può divergere non solo tra impresa e impresa, ma anche tra stato e stato.

Da tutto quanto premesso, deriva l'importanza di approfondire le modalità attraverso cui lo stato italiano ha, di concerto con gli organi europei di riferimento e nel perseguimento degli obiettivi prefissati, adottato strategie di implementazione in relazione alle nuove tecnologie digitali. All'interno della presente politica di coesione, la valorizzazione dei territori si misura attraverso la capacità competitiva e produttiva degli stessi e delle imprese locali. In tale ottica, entrambi i fattori non possono prescindere dalla diffusione delle comunicazioni e delle tecnologie digitali, specialmente nella forma dell'efficientamento dei servizi pubblici, nel cui ambito l'Italia si trova in una situazione di sostanziale ritardo di sviluppo.

All'interno dell'Accordo di Partenariato e in coerenza con gli obiettivi primari delle politiche di coesione, le azioni a sostegno della digitalizzazione dei processi pubblici e privati nazionali sono sempre profondamente permeate dalla volontà di operare un riequilibrio territoriale che consenta anche alle zone meno sviluppate o ancora in fase di sviluppo, di collocarsi al pari delle realtà maggiormente avanzate. In tale ottica, l'obiettivo specifico 1.II è specificamente indirizzato al miglioramento delle componenti di accessibilità e utilizzabilità dei servizi pubblici

(6) M. Rubino, F. Vitolla, N. Raimo e A. Garzoni, *Cultura nazionale e livello di digitalizzazione delle imprese europee: evidenze empiriche*, in Atti del XXXIX Convegno nazionale Accademia Italiana di Economia Aziendale – AIDEA “Identità, innovazione e impatto dell'aziendalismo italiano. Dentro l'economia digitale”, 12 e 13 settembre, Torino.

digitali per i cittadini e le imprese, dispiegando anche strumentazioni software in grado di convogliare la partecipazione (engagement) verso percorsi di co-decisione<sup>(7)</sup>; all'efficientamento dei sistemi di scambio di dati e informazioni tra settore pubblico e privato; all'imposizione di standard minimi di qualità dei servizi digitali erogati a valenza per tutte le territorialità dello stato, in grado di garantire un livello minimo comune per qualsiasi amministrazione; alla declinazione applicativa delle nuove tecnologie volta a potenziare i sistemi di trasparenza e legalità, specialmente nelle aree del Sud Italia; al sostegno all'immissione di strumenti e meccanismi digitali all'interno delle imprese e al sostegno ai processi di armonizzazione tra i processi nazionali e quelli locali, assicurando una coerenza minima nella qualità di erogazione dei servizi.

Secondo i redattori dell'Accordo di Partenariato, per evitare i rischi di disarmonia che anche la stessa digitalizzazione potrebbe comportare tra le varie realtà territoriali italiane, si ritiene di importanza centrale cercare di garantire la possibilità di utilizzo delle nuove strumentazioni digitali a quante più aziende possibile, contribuendo allo stesso tempo a rafforzare e potenziare le competenze digitali sia delle stesse imprese che dei cittadini di riferimento, afferenti alle risorse FSE Plus.

In tale scenario e in piena attuazione dei principi fondanti delle politiche di coesione, particolare attenzione sarà prestata a quegli interventi che assumano ad oggetto realtà aziendali localizzate in aree maggiormente disagiate, escluse, periferiche o a bassa densità localizzativa.

Dalle impostazioni di preferenza di investimento enucleate nello specifico obiettivo della digitalizzazione all'interno dell'Accordo di

---

(7) L'avvento delle iniziative e-government può rappresentare un importante contributo nel miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, dell'efficacia dei servizi pubblici, e della legittimazione democratica del governo di riferimento. Tuttavia, le iniziative e-government sin ora dispiegate hanno semplicemente rappresentato un'estensione dei già esistenti paradigmi manageriali di governance e la loro implementazione si è incentrata prevalentemente sulla prospettiva dei fornitori e dei provider. Per tali motivazioni, l'impatto dell'e-government nella relazione pubblica è rimasto contenuto: nonostante gli investimenti confluiti nel settore della digitalizzazione pubblica, secondo le statistiche Eurostat (EC, 2020), in Italia, solo il 29% degli individui tra i 16 e i 74 anni ha attestato di aver utilizzato i sistemi ICT per conseguire interazioni con le pubbliche autorità nel 2020. Coerentemente, il rapporto intercorrente tra i cittadini e le istituzioni italiane, intrapreso attraverso piattaforme online, si attesta tra i più contenuti nel contesto europeo (DESI, Digital Economy and Society Index, 2021). Fonte: Lee-Gellier S. e Lee T., (2019), "Using government websites to enhance democratic E-governance: A conceptual model for evaluation", *Government Information Quarterly*, 36(2), 208-225.

Partenariato, è possibile notare una volontà di promuovere contemporaneamente lo sviluppo del sistema economico aziendale che delle pubbliche amministrazioni. Non solo, all'interno del percorso delineato confluiscono anche i cittadini e i progetti deputati allo sviluppo di competenze digitali di base ed avanzate, per gli stessi. I redattori dell'Accordo sono ben consci delle potenzialità derivanti dalla digitalizzazione dei meccanismi procedurali pubblici e privati e, a tal proposito, intendono demarcare una linea minima di qualità per tutte le realtà territoriali italiane.

L'obiettivo così delineato si pone in piena concordanza con gli indirizzi di policy della Commissione von der Leyen, la quale, all'interno del documento di presentazione delle proprie linee guida, affermava esplicitamente la volontà di operare una digitalizzazione totale della governance europea finalizzata a rendere l'istituzione molto più reattiva, flessibile e trasparente. In tale contesto, all'interno dell'Accordo di Partenariato non si ravvisano, tuttavia, riferimenti alla questione della tutela dei dati, tema rilevante all'interno delle linee di policy della Commissione europea, ma solo di un efficiente rapporto interazionale informativo<sup>(8)</sup>.

L'Accordo di Partenariato, dopo aver introdotto l'argomento nell'obiettivo strategico rubricato "Ricerca e Innovazione", dedica il numero 1.III esclusivamente al potenziamento del sistema economico italiano, in particolare delle piccole e medie imprese. Se il tessuto economico-aziendale italiano è costituito, com'è, dal 99% di micro, piccole e medie imprese, è allora vero che il suo miglioramento è legato inscindibilmente al miglioramento dei processi che regolano tali realtà imprenditoriali. In questo senso, dunque, gli intenti dell'Accordo intersecano perfettamente quanto riportato nelle linee guida dell'azione politica della

---

(8) La normativa italiana in ambito di tutela della privacy e dei dati è ancora frammentata. Il rispetto del GDPR è il presupposto per l'adozione di un piano di sicurezza informatica. Anzi, il legame tra GDPR e cybersecurity, sebbene non evidente ai più, è tale che il 26 gennaio 2022 le due autorità nazionali, Garante privacy e Agenzia per la cybersecurity nazionale, hanno sottoscritto un protocollo di intesa che include, tra le altre cose, anche il monitoraggio congiunto dei data breach, con il Garante che "provvederà a informare l'Agenzia delle notizie di data breach rilevanti ai fini della cybersicurezza del Paese e, in particolare, della sicurezza nello spazio cibernetico". Fonte: A.A. Grilli, "Il GDPR come legge sulla sicurezza informatica? Sinergie e nodi da sciogliere", consultabile al sito: <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/il-gdpr-come-legge-sulla-sicurezza-informatica-sinergie-e-nodi-da-sciogliere/>

Commissione von der Leyen laddove, al punto “2. Un’economia che lavora per le persone”, riportano esplicitamente un paragrafo dedicato al sostegno delle PMI<sup>(9)</sup>.

Tali finalità vengono, comunque, declinate secondo il principio di riequilibrio delle condizioni socioeconomiche alla base delle politiche di coesione, in particolare facendo riferimento ai significativi divari regionali esistenti nel settore imprenditoriale italiano. Le proiezioni strategiche dell’Accordo di Partenariato operano in un’ottica di miglioramento della crescita e della competitività delle piccole e medie imprese italiane: solo migliorando le condizioni di crescita dell’impresa, sarà possibile renderla un terreno fertile per gli investimenti in ricerca e sviluppo.

Per assicurare, dunque, un rafforzamento dei percorsi di crescita e competitività delle PMI, contribuendo ad equilibrare le situazioni di forte disarmonia regionale, la politica di coesione declinata all’interno dell’Accordo di Partenariato assegna una serie di priorità strategiche ai piani dedicati: ai percorsi di innovazione organizzativa, business management innovation in grado di favorire l’incremento di qualità del lavoro e l’attrattività del territorio per le giovani leve; ad una serie di investimenti nazionali ed internazionali tali da valorizzare maggiormente i risultati della ricerca e l’internazionalizzazione della stessa; ai piani di transizione verso modelli economici ad impatti ambientali ed energetici molto più contenuti, tipici dell’economia circolare. Per tale ultima finalità, l’Accordo richiama esplicitamente il Green Deal Europeo, primo tra gli obiettivi di indirizzo dell’attuale Commissione.

Gli strumenti finanziari a sostegno delle PMI, attivabili in ognuna delle fasi di vita dell’azienda, possono provenire da fonti tradizionali o innovative. Si specifica, nell’Accordo, che progetti e percorsi di priorità saranno istituiti per le realtà aziendali che riservino una particolare sensibilità e attenzione all’imprenditorialità femminile e alle questioni di genere.

A ben vedere, anche tale ultima specifica presenta evidenti punti di contatto con le linee guida dell’azione politica della Commissione von der Leyen.

Sia l’ambito di ricerca e innovazione, che quello relativo al miglioramento ed efficientamento climatico dei processi produttivi, si legano

---

(9) Nello stesso testo, si riporta che anche in Europa le piccole e medie imprese rappresentano circa il 99% di tutto il tessuto imprenditoriale.

inscindibilmente con l’Obiettivo specifico 1.IV rubricato “Competenze per la transizione industriale”.

Per favorire i percorsi di transizione verso modelli e filiere maggiormente rispondenti ai bisogni enucleati nelle linee di policy della Commissione, il FESR viene attivato per sostenere l’arricchimento e l’aggiornamento delle competenze del personale delle imprese.

Secondo i redattori dell’Accordo di Partenariato, l’implementazione di percorsi di riacquisizione o specializzazione delle competenze in ottica di transizione industriale, può realizzarsi solo attivando incentivi e servizi rispondenti rispetto alle necessità specifiche delle aziende. Si specifica, successivamente, che per i settori afferenti alla cosiddetta economia blu<sup>(10)</sup>, possono essere utilizzati anche i contributi del fondo FEAMPA, in ambito di OP2 e OP5.

Altro obiettivo fondamentale della politica di coesione è quello di riparametrare le condizioni delle varie regioni europee anche dal punto di vista delle innovazioni e delle tecnologie che investono i processi economici e sociali. In tal senso, una delle diramazioni applicative della politica di coesione è proprio volta a rendere sempre più accessibili le infrastrutture digitali (reti, banda larga ecc.) e i conseguenti servizi.

Nell’Accordo di Partenariato si attesta, a tal fine, dunque, la necessità di potenziare i sistemi di connettività e di network tecnologico presenti nel paese, sviluppando un sistema capillare che garantisca livelli standard di accessibilità da qualsiasi area territoriale del paese<sup>(11)</sup>.

(10) La “blue economy”, rappresenta un modello economico improntato alla creazione di un sistema aziendale totalmente sostenibile, attraverso l’utilizzo e l’implementazione dei prodotti derivanti dall’innovazione tecnologica. L’economia blu costituisce, dunque, una ramificazione dell’economia verde. L’obiettivo è quello di instaurare un processo complessivo di crescita economica che tenga conto dell’impatto ambientale dell’attività produttiva ed economica. Più in particolare, il fine ultimo dell’economia blu è quello di raggiungere le zero emissioni di anidride carbonica. La blue-economy fonda i propri propositi sull’innovazione tecnologica e sull’economia circolare, sul riutilizzo delle risorse presenti. Fonte: K.-H. Lee, J. Noh e J.S. Khim, “The Blue Economy and the United Nations’ sustainable development goals: Challenges and opportunities”, in *Environmental International* (137), 2020, p. 105528.

(11) “Con un punteggio complessivo pari a 42,4, l’Italia si colloca al 23° posto in termini di connettività tra gli Stati membri dell’UE. Il 61 % delle famiglie è abbonato alla banda larga fissa, un dato leggermente inferiore alla media UE (77 %). La percentuale di famiglie che disponevano di una velocità di almeno 100 Mbps ha continuato a crescere, passando dal 22 % nel 2019 al 28 % nel 2020, il che pone tuttavia il paese al di sotto della media UE del 34 %. Il 3,6 % delle famiglie disponeva di una velocità di almeno 1 Gbps nel 2020: un notevole aumento rispetto al 2019 e una percentuale che pone l’Italia al di sopra della media UE per questo

Nel perseguimento di tali obiettivi sono stati disposti una serie di strumenti finanziari di supporto ai percorsi transizionali, tra cui la nuova strategia per la Banda Ultra-Larga, attivato in risposta alle ambizioni della GigaByte Society, e i piani d'azione delineati nel PNRR.

In particolare, per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, investimenti ambiziosi sostengono la diffusione della tecnologia 5G e della banda larga ultraveloce, il tutto per ridurre il divario digitale tra i vari contesti socioeconomici territoriali. In tale ultimo aspetto, dunque, il PNRR opera una sostanziale sovrapposizione d'intenti con quelle che sono le finalità di base della politica di coesione. Il Piano prevede la strutturazione di cinque progetti per i quali è stato disposto un importo totale di 6,7 miliardi di euro: 1. "Italia a 1 Giga", avente l'obiettivo di fornire almeno 1 Gbit/s di connettività in download e 200 Mbit/s in upload nelle aree grigie e nere NGA (accesso di nuova generazione) a fallimento di mercato; 2. "Italia 5G", piano che focalizza l'attenzione su percorsi di implementazione delle infrastrutture necessarie al supporto della tecnologia 5G e dei canali e delle reti con l'Unione Europea; 3. "Scuole connesse", progetto che intende fornire una connettività di alto livello a circa novemila istituti e plessi scolastici non rientranti nel Piano Nazionale Scuola; 4. "Sanità connessa", piano che intende rivestire circa dodicimila tra strutture ospedaliere e sanitarie delle infrastrutture di connettività di ultima generazione; 5. "Collegamento isole minori", indirizzato a migliorare significativamente i sistemi di connettività di circa 18 isole minori.

In tale ottica, nell'Accordo di Partenariato si attesta che gli strumenti finanziari di supporto previsti dalla politica di coesione saranno dispiegati in maniera complementare rispetto a quelli del PNRR,

---

indicatore. Per quanto riguarda la copertura della banda larga veloce NGA, la percentuale di famiglie incluse è del 93 %, al di sopra della media UE pari all'87 %. In materia di copertura della rete fissa ad altissima capacità, nel 2020 la percentuale di famiglie coperte era del 34 %, un aumento di quattro punti percentuali rispetto al 2019, ma ancora notevolmente al di sotto della media UE del 59 %. La copertura FTTP riguardava il 33,7 % delle famiglie (in aumento rispetto al 30 % del 2019), con un incremento che va quasi di pari passo con la media UE (42,5 % nel 2020, in aumento rispetto al 37,5 % dell'anno precedente). Solo l'8 % delle zone abitate è coperto dal 5G, un dato inferiore alla media UE del 14 %, nonostante il tasso relativamente elevato di preparazione al 5G (60 %). Per quanto riguarda l'indice dei prezzi della banda larga, il punteggio dell'Italia pari a 74 è rimasto invariato tra il 2019 e il 2020 e si conferma superiore alla media UE". Fonte: Indice di Digitalizzazione dell'Economia e della Società (DESI), 2021.



focalizzando il proprio intervento nelle zone rurali e meno sviluppate per garantire livelli minimi di connettività al passo con i valori europei. A tal proposito si segnala la volontà, pienamente concordante con i principi fondanti delle politiche di coesione, di contestualizzare gli interventi per ogni singola realtà di riferimento. Nell'Accordo si riporta, infatti, la volontà di non stravolgere completamente le infrastrutture già presenti in loco imponendo una sistemistica totalmente ex novo, ma di coordinare le risorse e i sistemi tecnologici locali con potenziamenti complementari.

Sostanzialmente, tutti gli obiettivi specifici annoverati all'interno dell'Obiettivo strategico di Policy 1, si pongono in piena coerenza con gli auspici della Commissione europea in ambito di digitalizzazione, ma allo stesso tempo evidenziano l'intervento di esperti nazionali in grado di calare ogni singolo obiettivo nel contesto di riferimento.

#### 2.4.2. *Obiettivo strategico di Policy 2 – Un'Europa più verde*

La questione climatica rappresenta il primo dei punti d'interesse strategico delle linee di policy della Commissione europea. Realizzare un Green Deal europeo significa trasformare l'intero sistema istituzionale, economico e sociale del continente in modo che qualsiasi processo al suo interno risulti completamente neutro dal punto di vista degli impatti ambientali. L'obiettivo della politica di coesione è quello di porre anche le regioni europee in ritardo di sviluppo o in condizioni di svantaggio socioeconomico, al di sopra di determinati standard minimi di qualità. In ambito climatico, tali standard minimi sono rappresentati dalle zero emissioni. Ciò significa che l'Unione Europea, attraverso le estrinsecazioni progettuali della politica di coesione, mira a raggiungere la piena neutralità climatica in tutte le sue componenti territoriali.

Anche nell'Accordo di Partenariato è specificato che nel raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione, le priorità strategiche discendono ampiamente dalle scelte delineate dagli strumenti di programmazione e pianificazione di entità nazionale e regionale, ma sempre in piena coerenza con le direttive europee e in rapporto di complementarità con gli altri singoli obiettivi di policy. In tal senso, si riafferma l'importanza dei percorsi di istruzione e formazione della

popolazione attraverso piani informativi volti alla consapevolezza sulle tematiche ambientali, intrapresi in sinergia con fondi strutturali quali il FSE+ o il FESR.

Come si è detto in precedenza, tutta la strumentazione finanziaria di cui gli stati e l'Unione si dotano per far fronte a tematiche comuni, ma spesso attivate attraverso canali paralleli, dovrà essere coordinata in maniera complementare, in modo da massimizzare le capacità realizzative in ogni singolo ambito. A tal proposito si fa riferimento, ad esempio, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, al Fondo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e al Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura.

Per quanto riguarda quest'ultimo fondo, l'Accordo di Partenariato suggerisce specificamente come, la sostenibilità ambientale ed economico-sociale, sarà perseguita attraverso le tre linee d'intervento della transizione verde, digitale e della stabilità del settore. Nell'esplicazione dell'obiettivo strategico di policy, è interessante notare come l'ambito della sostenibilità ambientale nelle attività marittime descritte venga riportata in maniera specifica ed espressa. Tale configurazione potrebbe derivare dall'intento dei redattori dell'Accordo di voler porre un focus importante sulla questione, affinché non venga posta in secondo piano. La questione della sostenibilità in ambito di attività del FEAMPA si pone come elemento di specificazione anche rispetto alle linee di policy presentate dalla Commissione von der Leyen, sebbene ne costituiscono certamente una diramazione pratica d'intento. L'unico riferimento possibile è quello relativo alla Politica Comune della Pesca e della Strategia UE per la biodiversità. La gestione della tutela delle meccaniche socioeconomiche del settore marittimo rispecchia, dunque, l'orientamento alla complementarità degli strumenti già delineato.

Nell'Accordo di Partenariato, in particolare, si rinviene un pacchetto di investimenti rivolti a: pesca sostenibile e conservazione delle risorse biologiche acquatiche (delineato come priorità 1), acquacoltura ed algocoltura sostenibili (priorità 2), decarbonizzazione e ripristino degli ecosistemi (priorità 4).

Da tutto quanto premesso, nelle linee di pianificazione viene assegnata priorità strategica agli obiettivi che sosterranno: la riqualificazione del settore marittimo attraverso i canali della sostenibilità,

dell'innovazione, della formazione di nuovo personale competente e specializzato e il rafforzamento delle organizzazioni di piccoli e grandi produttori; il miglioramento degli effetti prestazionali ambientali dei settori della trasformazione e dell'acquacoltura; il sistema di politiche di gestione dell'economia marittima, includendo la ristrutturazione delle sezioni di flotta con sovracapacità per ovviare allo sfruttamento intensivo e realizzare le finalità del Rendimento Massimo Sostenibile. L'ampio spazio riservato al contesto marittimo evidenzia una capacità di contestualizzazione, essendo la nostra una realtà territoriale peninsulare e, dunque, fortemente connotata da attività socioeconomiche che si pongono con la stessa in rapporto diretto o indiretto.

Nel suo indirizzo generale, l'obiettivo strategico di Policy 2 si installa, dunque, completamente sul sentiero, ad ogni modo molto ampio, delineato dalla linea politica della Commissione europea.

Per quanto concerne gli obiettivi specifici afferenti a tale ambito, annoverati sotto la denominazione di "Energia" all'interno dell'Accordo di Partenariato, le programmazioni riguardano i punti 2.I, 2.II e 2.III.

Per riaffermare il principio di complementarità tra fondi e progetti attivati nel perseguimento delle priorità di coesione, l'Accordo evidenzia l'uniformità di quanto pianificato in tale sede con il PNIEC (Piano Nazionale Integrato Energia e Clima). In continuità con tale progettualità, attraverso le strategie specifiche dell'Accordo di Partenariato, si intende raggiungere una serie di obiettivi virtuosi in ambito ambientale ed energetico: riduzione, totale se possibile, delle emissioni inquinanti, aumento della percentuale di incidenza delle energie rinnovabili nel computo nazionale e la sostanziale e generale riduzione dei consumi energetici.

A tal fine l'Accordo di Partenariato intende dare priorità d'investimento a tutte quelle progettualità che convoglieranno gli investimenti verso procedure di efficientamento energetico. In particolare, in tale ambito l'Accordo menziona esplicitamente i programmi di promozione improntati allo sviluppo della domotica infrastrutturale. Tale particolare esplicitazione manifesta ancora una volta una capacità di contestualizzazione della parte nazionale dei redattori dell'Accordo di Partenariato, in quanto, da un punto di vista infrastrutturale, l'Italia presenta una situazione profondamente disomogenea che vede le realtà metropolitane

e, generalmente, del Nord della penisola, essere maggiormente efficientate rispetto al resto del paese. Non solo, anche i finanziamenti demandati a tale particolare settore, a causa dei recenti eventi di crisi (da quella finanziaria globale, a quella pandemica, finanche a quella bellica) hanno fatto registrare una contrazione di circa il 2,8% in media annuale (quintuplicando il tasso a cui è decresciuto il Pil nello stesso periodo), passando dai 65,3 miliardi di euro del 2008 ai 45,3 miliardi di euro del 2021<sup>(12)</sup>.

La scelta del redattore centra, in questo caso, le finalità primarie della politica di coesione, in quanto, menzionando esplicitamente l'efficientamento energetico del sistema infrastrutturale, egli non solo concretizza una proiezione di policy europea (investimenti in ambito di sostenibilità), ma incentiva quelle pratiche uniformatorie (in ambito di infrastruttura) che permettano anche ai territori meno sviluppati di porsi al di sopra di un determinato standard.

Medesime riflessioni possono porsi anche rispetto all'obiettivo specifico 2.IV, nel quale si dispone espressamente che la politica di coesione potrà intervenire a finanziare progettualità strategiche volte alla prevenzione e controllo di sicurezza dei territori soggetti ad eventi sismici, così come agli interventi di smantellamento e smaltimento dell'amianto presente negli immobili pubblici.

Per tutte le azioni di efficientamento energetico ad opera su edifici pubblici, l'Accordo dispone la complementarietà delle misure e degli intenti con quanto già attivato in tale ambito dalla Strategia per la riqualificazione energetica del parco immobiliare nazionale e con il ventaglio di interventi previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

In tale contesto, secondo quanto previsto dall'Accordo, priorità strategica verrà dunque demandata a quel novero di azioni specificamente attivate per le attività di ristrutturazione integrale che conseguano in significativi risparmi energetici, per strutture, immobili ed impianti ad elevato assorbimento di energia e per quelle progettualità che intersechino le attività di efficientamento con quelle della messa in sicurezza sismica e climatica (in integrazione, dunque, con gli obiettivi 2.II e 2.IV).

---

(12) Fonte: Rapporto SACE "Focus On – Ieri, oggi e domani: le infrastrutture in Italia tutti i vantaggi?".

Per quanto concerne le energie rinnovabili, l'Accordo focalizza l'attenzione sugli interventi veicolari dell'autoconsumo elettrico e termico degli edifici pubblici, operati di concerto con un efficientamento energetico e con eventuali tecniche sperimentali ed innovative. Anche tale espressione degli obiettivi specifici si pone in concordanza con gli orientamenti politici della Commissione von der Leyen sebbene questa, nelle proprie linee guida, non faccia esplicita menzione delle modalità di realizzazione. Cionondimeno, il fatto che tale intervento debba essere realizzato su tutti gli edifici pubblici nazionali, riconferma l'uniformità d'intenti con quanto previsto dalla politica di coesione, laddove l'efficientamento non riguarderà solo le realtà maggiormente sviluppate, ma anche quelle in ritardo di sviluppo.

Altro obiettivo enucleato all'interno di tali strategie è quello volto alla creazione delle Comunità energetiche<sup>(13)</sup>, realtà cittadine che pongano in essere sistemi di efficientamento locale in grado di generare molteplici effetti positivi in ambito ambientale, sociale ed economico.

Nell'Accordo di Partenariato si esplicita, inoltre, che verrà conferita priorità strategica agli interventi che coinvolgeranno ESCO<sup>(14)</sup> del territorio tramite partenariati pubblico-privati, contratti di rendimento o altre tipologie di strumenti finanziari.

Ulteriore punto strategico dell'obiettivo di policy dedicato alla sostenibilità è quello denominato "Clima e rischi". In tale ambito, l'Accordo di Partenariato presenta una finalità generale di tutela della popolazione, del sistema economico e dell'apparato infrastrutturale rispetto a tutte le tipologie di rischio che possono insorgere a causa del deterioramento climatico. La declinazione operativa in esame viene quindi contestualizzata alla regolamentazione nazionale e dunque inscritta

---

(13) "Le forme innovative di prosumption possono essere attuate attraverso le comunità energetiche (CE), ossia una coalizione di utenti che, tramite la volontaria adesione ad un contratto, collaborano con l'obiettivo di produrre, consumare e gestire l'energia attraverso uno più impianti energetici locali". Fonte: "Le comunità energetiche in Italia. Una guida per orientare i cittadini nel nuovo mercato dell'energia", GEC Green Economy Community, 2020.

(14) Una Energy Service Company è un'impresa volta alla fornitura di tutti i servizi finanziari, tecnici e commerciali necessari per realizzare un intervento di efficientamento energetico, in cui l'azienda può assumersi (o meno, a seconda del caso) l'onere dell'investimento e il rischio di un mancato risparmio, a fronte della stipula di un contratto in cui siano stabiliti i propri utili. Fonte: "Cosa sono le ESCo (Energy Service Company)", consultabile al sito web: <https://fire-italia.org/cose-e-come-opera-una-esco-energy-service-company/>

nel sistema ordinatorio territoriale previsto dal Codice di Protezione Civile<sup>(15)</sup>.

In tale contesto, l'Accordo conferisce importanza primaria alle misure volte alla salvaguardia delle zone di rischio, sia esso di natura idrogeologica o sismica (e in tal senso si rileva una sovrapposizione d'intenti rispetto all'obiettivo specifico precedente, in ambito di prevenzione ai terremoti). A tal proposito, si propone di predisporre una serie di misure volte all'immediata messa in sicurezza delle aree a rischio e alla prevenzione di eventuali episodi emergenziali futuri. Anche in questo caso il redattore opera una specificazione gestionale in ambito fondiario, in quanto, nonostante la peculiarità dell'obiettivo specifico, viene esplicitamente riportato che i fondi delineati nell'Accordo di Partenariato dovranno agire in maniera sinergica con quanto pianificato nel PNRR. In particolare, si fa riferimento ad interventi di ingegneria naturalistica, opere di trasformazione verde e blu delle infrastrutture pubbliche e private, azioni volte al recupero delle dinamiche idromorfologiche, piani di arginamento alla desertificazione e operazioni di lotta all'erosione costiera e al rischio di incendi.

Come per quanto pianificato in ambito di PNRR, anche per il FEASR, gli investimenti previsti dall'Accordo dovranno essere disposti in maniera complementare in modo da massimizzare i programmi di bonifica e ricostruzione naturale.

La scelta di menzionare esplicitamente la questione degli incendi boschivi in relazione al cambiamento climatico risulta oculata, specie se si considera che, solo su suolo italiano, gli incendi interessano annualmente circa 107.000 ettari di superficie<sup>(16)</sup>. Sebbene nel corso degli ultimi dieci anni tale media abbia subito un decremento, il rischio di incendi è aumentato in quanto, proprio a causa del cambiamento climatico, sono sempre più frequenti le annate a clima estremo<sup>(17)</sup>. Non solo, una moltitudine di processi socio-ambientali, come l'estrema

---

(15) Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile, entrato in vigore il 6 febbraio 2018.

(16) RAF (2018). Rapporto sullo stato delle Foreste e del settore forestale in Italia. Compagnia delle Foreste, Arezzo.

(17) Bovio G, Marchetti M, Tonarelli L, Salis M, Vacchiano G, Lovreglio R, Elia M, Fiorucci P, Ascoli D, "Gli incendi boschivi stanno cambiando: cambiamo le strategie per governarli", in *Forest@ – Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale* 14 (1), 2017, pp. 202-205.

urbanizzazione e l'abbandono delle zone rurali, hanno ampliato notevolmente il rischio di incendi anche nei territori di interfaccia urbano-rurale<sup>(18)</sup>. Tali dinamiche hanno progressivamente incentivato lo sviluppo di politiche a carattere strettamente emergenziale, scalzando invece un tipo di progettualità in grado di sviluppare sistemi socio-ambientali ed economici strutturati in maniera efficiente in ottica di prevenzione<sup>(19)</sup>.

Su tali premesse si rileva, dunque, l'efficacia progettuale della scelta dei redattori dell'Accordo di Partenariato, chiaramente orientati all'incentivo di azioni volte alla dotazione di sistemi di messa in sicurezza e prevenzione.

In tale scenario, ulteriore elemento di specificazione riguarda le modalità e i meccanismi a cui verrà data priorità d'investimento strategico.

A tal proposito, la messa in opera di nuove tipologie di infrastrutture o l'integrazione e l'aggiornamento di quelle tradizionali, deve avvenire attraverso soluzioni che non solo valorizzino, ma attingano dalla tecnologia green.

L'Accordo interviene anche a inscrivere la priorità strategica dei sistemi di messa in sicurezza delle infrastrutture pubbliche in ambito sismico, all'interno della scala prioritaria già enucleata dal sistema di protezione civile e in coerenza con gli obiettivi già delineati nel PNRR.

Ulteriore spazio specifico viene, quindi, rivolto alla questione del rischio vulcanico, nella parte in cui, in coordinamento con quanto attestato nel Quadro di riferimento di Sendai 2015-2030 e nel Documento Nazionale di gestione dei rischi da catastrofe, viene assegnata priorità agli investimenti volti alla tutela dei sistemi territoriali e dalle popolazioni presenti nelle aree di interesse.

Altro importante ambito di intervento dell'Accordo è rappresentato dagli obiettivi specifici 2.V e 2.VI, aventi ad oggetto le risorse idriche, l'economia circolare e la gestione dei rifiuti.

---

(18) Elia M, D'Este M, Ascoli D, Giannico V, Spano G, Ganga A, Colangelo G, Laforteza R, Sanesi G, "Estimating the probability of wildfire occurrence in Mediterranean landscapes using Artificial Neural Networks", in *Environmental Impact Assessment Review* 85, 2020, p. 106474.

(19) Marchetti M, Ascoli D, "Territorio, bioeconomia e gestione degli incendi: una sfida da raccogliere al più presto", in *Forest@ - Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale*, 15 (1), 2018, pp. 71-74.

Gli auspici dei redattori in ambito di efficientamento del sistema di approvvigionamento idrico riguardano il miglioramento degli standard qualitativi delle acque e il potenziamento, anche tramite processi di digitalizzazione, del Servizio Idrico Integrato<sup>(20)</sup>. Viene quindi stilata una duplice modalità strategica di perseguimento di tali finalità, afferente: da un lato, al contenimento delle perdite di rete, esclusivamente dedicate alle regioni in ritardo di sviluppo o in fase di transizione; e, dall'altro, alle azioni di depurazione, focalizzate sulle aree urbane in procedura di infrazione e ai territori sensibili, il tutto favorendo la circolarità di riutilizzo delle acque, in linea con quanto già previsto dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e dal PNRR. La linea d'intervento rispecchia, dunque, pienamente la declinazione contestuale della politica di coesione, specialmente nella parte in cui, in ambito di riduzione delle perdite di rete, l'azione rimane fortemente limitata alle sole aree in ritardo o in fase di sviluppo. I fondi della politica di coesione, anche in questo caso, vengono inseriti in un progetto di governance più ampio che riesce a catalizzare i finanziamenti attivati da altri programmi in ottica di massimizzazione dell'efficienza.

Come esposto in precedenza, l'economia circolare rappresenta uno dei principali ambiti di intervento delle linee di policy della Commissione von der Leyen. Nella presentazione dei propositi di intervento della Commissione UE, l'Europa dovrà rappresentare un leader mondiale in tale ambito e nell'utilizzo di energie pulite. A tal proposito, la Commissione sostiene di voler istituire un nuovo indirizzo d'azione per l'economia circolare attraverso l'utilizzo e il riutilizzo sostenibile delle risorse, in particolare per quei settori economici che sono tradizionalmente definiti ad alta intensità, come il tessile e l'edile.

All'interno dell'Accordo di Partenariato, tale intento trova continuità in una forma declinata, che concentra le proprie proiezioni strategiche sul contenimento dei consumi e sul controllo degli sprechi di

(20) La legge 36/1994, cosiddetta "Legge Galli", ha determinato il superamento della frammentazione gestionale sul territorio dei vari comparti del ciclo delle acque (captazione, adduzione, distribuzione, depurazione), perseguendone l'accorpamento in un unico schema coordinato di servizi, indicato appunto come "servizio idrico integrato". Quindi, è possibile ritenere il Servizio Idrico Integrato come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione d'acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. Fonte: Muraro G., "La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali", in *Mercato Concorrenza Regole*, 2003, pp. 407-426.



materiale, posti in essere tramite la costituzione e il rafforzamento dei sistemi infrastrutturali di approvvigionamento, gestione, riutilizzo e riciclo dei rifiuti, anche in questo caso in continuità strategica con quanto già enucleato in proposito all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La creazione di un modello economico che faccia dell'economia circolare il fondamento delle proprie attività, quale obiettivo di policy della Commissione, si ripercuote anche in tale sezione dell'Accordo di Partenariato, in cui si fa esplicito riferimento al sostegno delle imprese e alle filiere che fondano il proprio modello di business proprio sul riuso, sulla riparazione e il ricondizionamento dei beni a fine vita.

Medesime considerazioni possono porsi nell'ambito della pesca, in cui, tramite il FEAMPA, l'Accordo prevede la sovvenzione di iniziative volte alla riduzione degli sprechi dei prodotti ittici.

In tema di rifiuti urbani, la politica di coesione intende ingenerare importanti risultati in ottica di contenimento dell'entità di materiale presente nelle discariche, implementando un sistema di riutilizzo in grado di evitare tale fase finale. Non solo, in continuità e consolidamento con i Piani Regionali di Gestione Rifiuti<sup>(21)</sup>, l'Accordo mira a finanziare anche gli interventi di trasformazione degli impianti esistenti verso modelli maggiormente sostenibili, e, esclusivamente per le aree in ritardo o in fase di transizione di sviluppo, ad installare nuovi impianti.

Quello della tutela della biodiversità rappresenta uno degli obiettivi principali degli orientamenti di policy della Commissione europea. A ben vedere, nelle linee guida dell'indirizzo politico von der Leyen, si riporta esplicitamente la necessità di delineare un sistema normativo volto alla tutela della biodiversità per ogni settore economico. A tal proposito, la biodiversità è oggetto della pianificazione strategica disposta nel perseguimento dell'Obiettivo politico denominato come "Green Deal Europeo". Tali proiezioni si sono quindi tradotte in una vera e

(21) Il Consiglio di Stato n. 3107/2018 conferma la non valenza diretta dei piani di gestione di rifiuti regionali, rappresentando questi atti di natura programmatica che necessita di successivi atti attuativi delle regioni per divenire vincolanti. Il CdS chiarisce dunque che: "Occorre innanzitutto evidenziare che i piani per la gestione dei rifiuti urbani hanno carattere meramente programmatico, sfuggendo ad essi l'indicazione di precise e puntuali misure (tanto più di natura economica), dovendo per contro individuare i criteri per il raggiungimento degli obiettivi, spettando poi all'amministrazione individuare, di volta in volta, le singole misure a tal fine idonee [...]".

proprio Strategia UE sulla biodiversità per il 2030, elemento che l'Accordo di Partenariato prende certamente come riferimento, assieme alla Strategia Nazionale per la Biodiversità<sup>(22)</sup>.

In tale contesto, dunque, i principali risultati attesi nell'Accordo di Partenariato riguardano la protezione e il ripristino di tutti gli ecosistemi nazionali, in un'ottica di finanziamento prioritario alle azioni di rigenerazione, monitoraggio e valorizzazione, in conformità con quanto riportato da una serie di iniziative già insistenti in tale ambito<sup>(23)</sup>. A tal fine, nell'Accordo si riconferma l'importanza dello sviluppo di una progettualità integrata con i fondi del FEASR e del FEAMPA.

L'importanza della strutturazione di interventi efficaci in tale ambito si ravvisa anche nel fatto che la penisola è caratterizzata da un patrimonio di biodiversità tra i più ampi e variegati in ambito europeo, sia per quanto riguarda il numero totale di specie animali e vegetali, che per l'elevata percentuale di specie endemiche. Tale ricchezza altro non è se non il prodotto della particolare diversità topografica dell'Italia e della sua posizione nel Mediterraneo<sup>(24)</sup>.

L'Accordo menziona specificatamente lo strumento finanziario del FEAMPA, il quale sarà attivato, in tale ambito, per le iniziative di protezione degli ecosistemi marini e delle acque interne, nonché per le azioni volte all'attuazione della Strategia europea sulla biodiversità. Anche in tale ambito si segnala la volontà, dei redattori dell'Accordo di Partenariato, di strutturare un sistema fondiario efficiente ed in grado di massimizzare l'entità degli interventi in ogni ambito specifico.

(22) Nel 2021 il Ministero della Transizione Ecologica ha avviato il processo di definizione della Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030, il nuovo documento strategico nazionale che, in coerenza gli obiettivi della Strategia Europea per la Biodiversità al 2030, delinea una visione di futuro e di sviluppo incentrata sulla necessità di invertire a livello globale l'attuale tendenza alla perdita di biodiversità e al collasso degli ecosistemi. Fonte: Ministero della Transizione Ecologica, accessibile al sito web: <https://www.mite.gov.it/pagina/strategia-nazionale-la-biodiversita-al-2030>

(23) Quadro delle azioni prioritarie d'intervento regionali (PAF); Misure di Conservazione per la Rete Natura 2000; Piani dei Parchi e altri Piani d'Azione di matrice europea e nazionale.

(24) Le più recenti stime attestano che la flora italiana è costituita da un numero significativo di entità, ovvero di specie e sottospecie, con 1.169 Briofite (di cui 297 Epatiche e Antocerote e 872 Muschi) e 2.704 Licheni e ben 8.195 entità di Piante vascolari (di cui 23 Licofite, 108 Felci e affini, 30 Gimnosperme e 8.034 Angiosperme). La fauna italiana (marina, terrestre e d'acqua dolce) è stimata in oltre 60.000 specie, di cui circa il 98% costituito da Invertebrati e il rimanente da circa 1.300 specie di Vertebrati. Fonte: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)

Coerentemente con i principi della politica di coesione, sempre all'interno dell'obiettivo specifico 2.VII, i redattori dell'Accordo definiscono una priorità strategica, in ottica di recupero delle zone contaminate, alle aree del mezzogiorno e, in particolare, ai Siti di Interesse Nazionale e Regionale<sup>(25)</sup>.

Una menzione marginale viene anche disposta in merito al fenomeno dell'inquinamento atmosferico, nella sua declinazione dell'inquinamento dell'aria nelle aree cittadine ed urbane, di cui si prediligono le azioni che prediligano soluzioni ad emissioni zero, di concerto con quanto previsto dal Programma Nazionale di controllo dell'Inquinamento Atmosferico e i Piani per la qualità dell'aria.

In tale ambito è possibile muovere una riflessione di criticità in relazione alla realizzazione operativa del Green Deal Europeo delineato dalla Commissione in sede di insediamento. A ben vedere, infatti, sebbene in Italia negli ultimi anni le emissioni di molti inquinanti atmosferici siano diminuite notevolmente, permangono situazioni di elevate concentrazioni di emissioni inquinanti<sup>(26)</sup>. In tal senso, dunque, l'Accordo di Partenariato avrebbe potuto presentare una sezione maggiormente specifica ed approfondita in relazione ai meccanismi, gli strumenti e le strategie finanziarie volte alla riduzione dell'inquinamento atmosferico. Dal momento che la politica di coesione mira a uniformare le situazioni territoriali disomogenee, ponendole in linea con gli obiettivi delineati dalla Commissione europea, in ambito di inquinamento dell'aria non tanto una mancanza quanto un'occasione persa di migliore regolamentazione.

Ulteriore obiettivo enucleato nell'Accordo di Partenariato riguarda il supporto alla mobilità urbana sostenibile.

*“Stiamo facendo tutto quanto in nostro potere per mantenere la promessa fatta agli europei: rendere l'Europa il primo continente al mondo a impatto climatico zero entro il 2050. Oggi siamo a una tappa fondamentale di questo percorso. Con il nuovo obiettivo di ridurre almeno del 55 % le emissioni di gas a effetto serra dell'UE entro il 2030, apriremo la strada verso un pianeta più pulito e una ripresa verde”*, così si esprimeva in merito alle riduzioni sull'impatto ambientale dei trasporti Ursula von der Leyen,

(25) Sempreché per gli stessi siano stati accertati in maniera preventiva, sia i tempi di realizzazione che le capacità attuative.

(26) Nella classifica ponderata sulla popolazione, il World Air Quality Report di IQAir colloca l'Italia al 67esimo posto tra i Paesi con più inquinamento atmosferico.

Presidente della Commissione Europea. Il 09/12/2020 la Commissione Europea ha presentato la “Sustainable and Smart Mobility Strategy”, corredata da un Piano d’Azione di 82 iniziative che guideranno il lavoro dell’esecutivo europeo in tal senso per i prossimi quattro anni. Questa strategia pone le fondamenta metodologiche dell’approccio che sistema dei trasporti dell’UE adotterà al fine di raggiungere la sua trasformazione green e digitale e di essere più elastico nella gestione di future crisi.

La smart mobility costituisce uno degli argomenti più ragionati attorno alla realtà urbana intelligente. Rientra tra gli ambiti principali dell’iniziativa “Smart cities and communities” lanciata dall’Unione europea nel 2011, ed è uno dei settori finanziati nei bandi connessi. L’importanza rivestita dal tema si giustifica su almeno due ragioni.

La prima inerisce alla considerazione circa i risparmi che l’innovazione nella mobilità produrrebbe a livello energetico, andando così ad intervenire su uno degli obiettivi formativi chiave delle smart city: l’impatto ambientale<sup>(27)</sup>.

La seconda, invece, riguarda la prosecuzione di un percorso di agevolazione della circolazione attraverso l’applicazione delle tecnologie ICT, volte allo sviluppo dei c.d. Intelligent Transportation Systems (ITS)<sup>(28)</sup>.

Anche in ambito di Mobilità Sostenibile, l’Accordo di Partenariato opera un raccordo gestionale con i fondi già attivati, ponendosi in sinergia con quanto già previsto dal PNRR e in coerenza con i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile. A tal riguardo, viene chiaramente specificato che sarà assegnata una priorità strategica alle realtà urbane che abbiano attivato tali Piani o altri strumenti finanziari, anche se non obbligatoriamente previsti dalla legge.

L’obiettivo dei redattori sembra essere, quindi, quello di valorizzare le realtà che hanno già presentato una serie di progettualità in merito alla mobilità sostenibile. A ben vedere, tuttavia, la specifica sembra porsi in maniera non perfettamente calzante con gli obiettivi tipici della

---

(27) In alcune recenti stime dell’Unione Europea, nel 2010 il settore dei trasporti ha contribuito per oltre il 30% ai consumi energetici totali (di tale quota, oltre il 90% deriva da fonti non rinnovabili) e per il 25% alle emissioni di gas ad effetto serra (European Commission 2012); a sua volta, la mobilità specificamente urbana incide per il 40% sulle emissioni di CO<sub>2</sub> dei trasporti (Commissione europea 2007).

(28) Staricco L., “Smart Mobility: opportunità e condizioni”, in TeMA – Journal of Land Use, Mobility and Environment, 2013.

politica di coesione in quanto, tendenzialmente, i territori meno sviluppati presentano una serie di priorità che possono porre quella della mobilità sostenibile in secondo piano.

All'interno della Strategia per la mobilità sostenibile e intelligente, l'Accordo presenta una duplice finalità: da un lato, ridurre e, laddove possibile, azzerare gli impatti ambientali della mobilità urbana; dall'altro, rafforzare e potenziare i servizi offerti al cittadino, migliorandone l'intero assetto qualitativo. A tal fine, vengono forniti una serie di meccanismi operativi attraverso cui realizzare gli obiettivi delineati in fase di progettazione. In ambito di mobilità sostenibile, quindi, le linee di indirizzo fornite dall'Accordo di Partenariato risultano maggiormente approfondite e ramificate rispetto ad altre sezioni.

In particolare, gli interventi dovranno essere volti alla riqualificazione dei servizi di trasporto pubblico locale, al consolidamento delle reti di rifornimento merci e di intersezione tra mobilità urbana ed extra-urbana e alla promozione di soluzioni infrastrutturali che prediligano gli spostamenti ciclabili.

Tali finalità dovranno essere perseguite attraverso l'istallazione e il coordinamento di infrastrutture digitali con quelle tradizionali (smart mobility) e il potenziamento e del canale di transizione verso i veicoli a zero emissioni.

#### *2.4.3. Obiettivo strategico di Policy 3 – Un'Europa più connessa*

Quello dei trasporti rappresenta un settore primario che coinvolge una complessa rete di enti pubblici e privati in grado di fornire beni e servizi ai cittadini, alle imprese dell'Unione europea e ai suoi partner commerciali. Supportare il comparto dei trasporti significa consentire ai cittadini dell'Unione di essere sempre più mobili, contribuendo, in tal modo, alla tutela del principio fondamentale della libera circolazione al suo interno. Promuovere infrastrutture e servizi sempre più efficienti significa dare la possibilità di sfruttare al meglio il potenziale economico ad ognuna delle realtà componenti l'Unione. In tal senso, dunque, i trasporti rappresentano un fattore chiave in ambito di coesione economica e sociale. Efficientare il sistema dei trasporti significa, inoltre, rafforzare la competitività commerciale in forza del fatto che disponibilità, prezzo

e qualità dei servizi di trasporto producono effetti diretti sui processi di produzione e nella scelta dei partner commerciali.

Per le strutture che ne regolano il funzionamento, i trasporti sono significativamente correlati anche ad altri ambiti strategici, tra cui i più importanti la società e l'ambiente. Il supporto alle infrastrutture della mobilità può rappresentare un tassello fondamentale nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Anche in questa sede, l'assegnazione dei fondi viene pianificata in complementarietà con altri fondi già insistenti nel medesimo ambito, vale a dire quelli del PNRR, quelli derivanti dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile e dalla Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente. Nell'Accordo si specifica, inoltre, che sia i fondi di coesione che gli altri descritti in precedenza, devono essere chiaramente proiettati alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

In tale sede, si riconfermano le finalità egualitarie della politica di coesione, in particolare nella parte in cui si definisce la perentorietà dell'attivazione delle maggiori dotazioni provenienti dallo strumento del FESR per le realtà territoriali in ritardo di sviluppo riguardo il sistema dei trasporti.

Purché tali fondi vengano attivati, però, l'Accordo vincola la struttura delle azioni previste, richiedendo esplicitamente che siano, alternativamente: posti a selezione per le possibilità di produrre impatti significativamente positivi e duraturi; forniti da percorsi di potenziamento delle competenze progettuali; inseriti in pipeline progettuali all'interno di piani di risorse nazionali.

Sebbene tra le linee guida della Commissione von der Leyen il tema dei trasporti non abbia uno spazio completamente delineato, è possibile comunque farlo rientrare tra i sei obiettivi di policy in maniera trasversale. Come si diceva, infatti, il miglioramento del sistema dei trasporti farebbe conseguire un miglioramento complessivo di tutta un'altra serie di settori che trovano più spazio di focalizzazione nelle politiche della Commissione.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle reti TEN-T, l'Accordo si allinea al piano già fissato dall'Unione per il progetto di rete centrale. La politica europea avente ad oggetto le reti transeuropee (TENs) dei trasporti, energia e telecomunicazioni ha origine nel 1993, sulle fondamenta del

Titolo XVI, articoli 170.172 del TFUE. Tale progettualità è orientata alla creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti basato su un'unica rete transeuropea completa, integrata e multimodale tra trasporto terrestre, marittimo e aereo, che comprenda e colleghi tutti gli stati membri dell'UE in maniera intermodale ed interoperabile<sup>(29)</sup>. In tal senso, lo sviluppo della rete è volto: da un lato, alla promozione di un processo di integrazione degli stati membri finalizzato alla realizzazione di un mercato unico e, dall'altro, al sostegno della politica per la decarbonizzazione dei trasporti nel contrasto ai cambiamenti climatici in ambito europeo.

Da tali considerazioni si rileva, dunque, la concordanza della linea intrapresa dall'Accordo con gli obiettivi della Commissione. In particolare, con l'intenzione di ottimizzare il sistema dei trasporti e di ridurre gli impatti sul clima, l'obiettivo specifico 3.I interseca trasversalmente diverse scelte politiche, quali "Un Green Deal europeo", "Un'economia che lavora per le persone" e "Proteggere il nostro stile di vita europeo". La strategia viene chiaramente declinata e contestualizzata al territorio di riferimento, in quanto, sempre nell'Accordo, si riporta che i finanziamenti in tale ambito sono rivolti alle reti ferroviarie delle sezioni meridionali del "Corridoio Scandinavo-Mediterraneo", in continuità con quanto già proposto e realizzato nelle precedenti programmazioni.

Dal momento che l'articolazione progettuale inerente a tale progetto prevede già l'allocazione di risorse provenienti da altri strumenti quali il RRF<sup>(30)</sup> e il FSC<sup>(31)</sup>, i redattori dell'Accordo hanno ritenuto

(29) "Corridoi TEN-T. L'asse portante della Trans European Network Transport", RFI, consultabile al sito web: <https://www.rfi.it/it/rete/in-europa/corridoi-ten-t.html>

(30) Il progetto "Next Generation EU" annovera una serie di iniziative anche molto differenti tra loro, tra cui, ad esempio, strumenti a gestione diretta (primo fra tutti "Horizon Europe"), o risorse ad integrazione dei fondi strutturali. La dimensione principale del Next Generation EU è rappresentata dal Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF), con un importo pari a 672,5 miliardi di euro, da declinarsi in una serie di aiuti e sovvenzioni finalizzate al sostegno delle riforme di ogni Stato Membro. Tuttavia, l'erogazione dei fondi dello strumento è vincolata al raggiungimento di obiettivi già fissati in precedenza. Fonte: "Recovery and Resilience Facility: a che punto siamo? Il primo rapporto annuale della Commissione Europea sull'attuazione", ForumPA, disponibile al sito web: <https://www.forumpa.it/programmazione-europea/recovery-and-resilience-facility-a-che-punto-siamo-il-primo-rapporto-annuale-della-commissione-europea-sullattuazione-dello-strumento/#:~:text=Il%20Recovery%20and%20Resilience%20Facility%20C3%A8%20uno%20strumento%20E2%80%9Cperformance%20based,legato%20al%20raggiungimento%20di%20risultat>

(31) Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) rappresenta, insieme agli altri Fondi strutturali, il principale strumento di finanziamento per l'attuazione delle politiche per lo

di porre a disposizione, per tale ambito, le risorse del FESR in maniera residuale.

La scelta è stata parametrata dalla necessità di dover far confluire le sovvenzioni provenienti da tale particolare strumento in obiettivi specifici che non risultano supportati da apparati fondiari complessi e sviluppati.

Oggetto dell'obiettivo specifico 3.II, rubricato "Mobilità di area vasta", riguarda il rafforzamento della rete infrastrutturale di connessione con i centri urbani e interurbani del trasporto ferroviario.

In tale contesto, viene inoltre specificato che, laddove non in sovrapposizione con le dotazioni fondiarie del PNRR, i fondi strutturali afferenti alla politica di coesione potranno intervenire a finanziare azioni previste nelle progettualità strategiche di sviluppo delle ZES<sup>(32)</sup>.

Allo stesso modo, il fondo potrà essere attivato per la trasformazione dei materiali di trasporto sulle reti fisse verso alternative a zero impatto climatico. Anche in tale istanza, dunque, si rileva la concordanza con l'obiettivo di sostenibilità fissato dalla Commissione von der Leyen.

Il vincolo della sostenibilità e della sicurezza si estende, poi, anche a tutti gli interventi riguardanti le reti aeroportuali delle regioni<sup>(33)</sup>.

In ambito stradale, gli interventi finanziati dall'Accordo sono circoscritti, da un punto di vista dell'oggetto, alle linee regionali di tipologia

sviluppo socioeconomico e territoriale finalizzato al riequilibrio delle situazioni di disomogeneità nel territorio dell'Unione. La fonte normativa può essere fatta risalire al combinato disposto dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

(32) In Italia le ZES sono nate con il D.L. 91/2017, a cui ha fatto seguito il D.P.C.M. 25 gennaio 2018 n. 12 che ne ha definito le modalità, la durata, i benefici ecc. L'art. 4, comma 2 del D.L. 91/2017 definisce le ZES: "...una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento UE n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementativa degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa". Le Zone Economiche Speciali in Italia sono rappresentate dalle regioni del Mezzogiorno (tradizionalmente in ritardo di sviluppo), in particolare: le regioni meno sviluppate (Calabria, Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia) e le regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna). Fonte: "Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti", The European House Ambrosetti, gennaio 2021.

(33) Come delineate dall'articolo 2, punto 153, del Regolamento dell'Unione Europea n. 651/2014.



extraurbana secondaria, provinciale e comunale e, da un punto di vista del contenuto, al miglioramento della viabilità, dell'accessibilità e della messa in sicurezza.

Per tale ultimo punto, una priorità strategica viene assegnata a quei tratti di strada che sono interessati da situazioni di rischio sismico o idrogeologico. Non solo, un momento di importante innovazione rispetto al passato riguarda la priorità esplicita che viene assegnata nell'Accordo a tutte quelle azioni che prevedono l'installazione, parallelamente agli interventi fisici, di strumentazioni ed infrastrutture digitali di controllo e monitoraggio circa lo stato di conservazione delle opere monumentali, d'arte e dei transiti.

#### *2.4.4. Obiettivo strategico di Policy 4 – Un'Europa più sociale e inclusiva*

Ulteriore obiettivo di policy riguarda la tematica dell'inclusione sociale all'interno dell'Unione Europea. In tal senso il punto rappresenta uno dei principali elementi di coerenza con quanto proposto nelle linee d'indirizzo politico della Commissione europea. A tal proposito, come si diceva, all'interno dell'obiettivo denominato "Un'economia che lavora per le persone", von der Leyen enuclea una serie di propositi ed intenzioni rivolte proprio allo sviluppo di un sistema socioeconomico in grado di valorizzare qualsiasi individuo. La politica economica proposta dalla Commissione dovrà necessariamente agire, dunque, in sinergia con i diritti sociali, gli obiettivi di sostenibilità ambientale e le esigenze di competitività dell'industria.

La linea politica è sostanzialmente quella di strutturare un sistema di aiuti rivolti, da un lato, al miglioramento del sistema occupazionale europeo e, dall'altro, al potenziamento dei percorsi di formazione ed immissione nel mondo del lavoro per i giovani.

In attivazione dei fondi del FSE Plus e del FESR, proprio tali tematiche sono oggetto di specifica trattazione nell'Accordo di Partenariato.

In ambito di occupazione, il principale risultato atteso nell'Accordo di Partenariato attiene al miglioramento della condizione occupazionale dei giovani e delle donne. Il punto si pone, quindi, non solo in concordanza con le finalità dell'Unione, ma in coerenza con le politiche di coesione.

Nell'ultima rilevazione statistica, afferente al secondo trimestre del 2022, il tasso occupazionale dei giovani tra i 15 e i 24 anni del mezzogiorno si è attestata sul 14,5%, dato in netta inferiorità rispetto alla media nazionale (20,3%). Allo stesso modo, il tasso riguardante l'occupazione della popolazione tra i 18 e i 29 anni ha fatto registrare un tasso del 30,7%, nettamente al di sotto del 40,2% della media italiana<sup>(34)</sup>. Per quanto riguarda l'occupazione specificamente femminile, inoltre, all'inizio dell'anno la crescita si è quasi del tutto azzerata, risentendo della flessione della domanda di lavoro in alcuni dei settori in cui è maggiore la presenza della componente femminile della popolazione, come ad esempio quello del commercio e del turismo. Nei settori in cui si è rilevato un andamento positivo, ovverosia quello edile e quello manifatturiero, la positività ha interessato prevalentemente la componente maschile<sup>(35)</sup>.

Nell'Accordo si specifica, dunque, che il FSE Plus sarà attivato prevalentemente per tali situazioni.

L'intento dei redattori è quello di strutturare canali di immissione al mercato del lavoro di alto livello qualitativo, assicurando parità di trattamento ed eque condizioni di accesso. A tal proposito, il FSE Plus viene implementato anche per efficientare il sistema di lotta al lavoro nero, spesso causa di sfruttamento in determinati settori come quello agricolo (per il quale viene quindi richiamato lo strumento del FEASR).

L'ambito di intervento coperto dal fondo del FSE Plus riguarda anche tutti i percorsi di formazione, attraverso l'incentivo degli strumenti del tirocinio e dell'apprendistato professionalizzante. Particolare menzione viene anche fatta dei NEET<sup>(36)</sup>, per i quali sono previsti finanziamenti rivolti alla strutturazione di percorsi specifici e personalizzati. Allo stesso modo e in maniera suppletiva rispetto al PNRR, FSE Plus

(34) Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat.

(35) Fonte: "Il mercato del lavoro: dati e analisi", Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Banca d'Italia e ANPAL, marzo 2022.

(36) Dalle ultime rilevazioni Eurostat (2020), l'Italia rappresenta il paese in cui ci sono più NEET rispetto a tutti gli altri Stati dell'Unione Europea. La quota di soggetti tra i 15 e 34 anni che sono disoccupati, non impegnati in percorsi di formazione e non alla ricerca di un'occupazione, in Italia hanno infatti superato i 3 milioni raggiungendo quota 3.047.000. Il tasso è quindi del 25,1% dei giovani italiani, con rapporto 1 a 4. Tali rilevazioni hanno posto l'Italia tra i primi paesi in Europa per numero di NEET. Fonte: elaborazione dell'autore su dati Eurostat.

potrà essere attivato anche per promuovere il lavoro autonomo e l'imprenditoria giovanile.

Nel perseguimento del raggiungimento di un'economia che rappresenti il pilastro sociale dell'Unione europea, così come denominato nelle linee politiche della Commissione von der Leyen, saranno inoltre implementate una serie di forme di supporto specifico, dedicati alle zone maggiormente in difficoltà.

Per quanto concerne l'accesso femminile al mondo del lavoro, anche in tal caso l'Accordo propone l'attivazione di una moltitudine di iniziative, che variano dagli incentivi all'assunzione di personale femminile per le imprese, ai percorsi di facilitazione all'accesso al credito e ai metodi di conciliazione tra lavoro e vita privata.

Inoltre, l'attivazione del FSE Plus riguarda anche i progetti volti al potenziamento e all'ampliamento del novero delle competenze del sistema dei servizi del lavoro, così come per la formazione permanente. In tale contesto, è anche ammesso l'utilizzo del FESR per iniziative volte alla creazione di spazi condivisi di lavoro e al riutilizzo di siti abbandonati per finalità sociali.

È possibile allora definire quello dell'Accordo di Partenariato come un approccio multiplo, in cui la problematica della disoccupazione, in particolare quella femminile e giovanile, viene affrontata attraverso diversi aspetti e diversi canali. La progettualità delineata all'interno dell'Accordo di Partenariato risponde efficacemente alla complessità tipica delle fenomenologie socioeconomiche, per le quali, è spesso necessario strutturare soluzioni altrettanto ramificate.

Il sistema educativo italiano si trova ancora a far fronte agli effetti del lockdown e della modalità della didattica a distanza, in special modo tra i minori già in condizione di svantaggio socioeconomico. Circa il 9,7% degli studenti con un titolo di studio secondario nel 2022 versa in condizioni di dispersione c.d. "implicita", ovverosia si trova sprovvisto delle competenze di base necessarie per accedere al mondo del lavoro, secondo quanto previsto dagli standard INVALSI. In tale contesto, si rileva che in ben 7 regione italiane, il 50% degli adolescenti al termine della scuola superiore non raggiunge le competenze adeguate di italiano (Abruzzo 50,2%, Basilicata 51,4%, Sardegna 52,8%, Sicilia 57,2%, Puglia 59,3%, Calabria 63,5%, Campania 64,2%).

Tutte le regioni indicate rientrano tra l'ambito di applicazione territoriale specifico della politica di coesione.

Inoltre, circa il 12,7% dei minori non raggiunge neanche il titolo di diploma delle scuole superiori a causa dell'abbandono degli studi. Se si confrontano i dati con le rilevazioni del contesto europeo, in Italia le statistiche sulla dispersione scolastica si attestano tra le più elevate, precedute solo da Spagna (13,3%) e Romania (15,3%)<sup>(37)</sup>.

Per quanto riguarda i percorsi e i settori dell'istruzione e dell'acquisizione di competenze, l'obiettivo dell'Accordo è quello di ampliare il novero delle competenze di base e specifiche della popolazione, arginare e prevenire il fenomeno della dispersione scolastica. Non solo, nell'Accordo viene inserita anche una pianificazione strategica relativa al rafforzamento delle competenze del personale docente e formatore, attraverso l'attivazione dei fondi FSE Plus.

Lo strumento sarà altresì deputato alla promozione della diffusione di reti e sistemi di raccordo con il settore imprenditoriale ed altri servizi del territorio e orientato all'apertura internazionale.

Dal rapporto DESI 2020<sup>(38)</sup> della Commissione europea, si rileva che l'Italia è 17esima per connettività a internet, ultima per competenze digitali dei propri cittadini e al ventiseiesimo posto per utilizzo di internet. In tale contesto, l'indagine TALIS (Teachers And Learning International Survey), somministrata ogni cinque anni dall'OCSE, evidenzia che nel 2018 solo il 35,6% dei docenti italiani si sentisse adeguatamente preparato a utilizzare tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sul posto di lavoro. La pandemia ha accelerato il processo di digitalizzazione del sistema scolastico, ma il problema delle basse competenze digitali si estende a tutta la società italiana come attestato dal rapporto DESI.

A tal proposito, l'Accordo propone di integrare gli strumenti finanziari del FSE Plus e del FESR, agendo quasi su un doppio binario, per sviluppare sistemi digitalmente efficienti e per potenziare le competenze e le metodologie didattiche innovative dei docenti.

A tal riguardo, inoltre, i finanziamenti saranno improntati al rafforzamento e alla divulgazione di modalità di apprendimento basate

---

(37) Fonte: "Alla ricerca del tempo perduto – Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana", report ad opera di Save The Children, 2022.

(38) Digital Economy and Society Index.

sul potenziamento dei sistemi di apprendistato e di tirocinio, in modo da incrementare l'entità professionalizzante dei percorsi scolastici e di formazione.

In coordinamento con le finalità previste dal primo Obiettivo di Policy dell'Accordo di Partenariato, i finanziamenti copriranno anche le iniziative di valorizzazione dei sistemi di collaborazione e contaminazione delle conoscenze tra le Università e i diversi ambiti di ricerca con le realtà aziendali ed imprenditoriali dei territori, così come le azioni di ampliamento del ventaglio di competenze necessario alla transizione industriale e all'internazionalizzazione.

Allo stesso modo, i fondi provenienti dal FSE Plus saranno demandati al supporto dei canali di rafforzamento di tutto il settore STEM<sup>(39)</sup>, ponendo tuttavia particolare attenzione al supporto all'occupazione e alla partecipazione femminile in tale ambito. Dal report dell'Istat dedicato ai livelli di istruzione e partecipazione alla formazione del 2020, emerge che il 24,9% dei laureati italiani di età compresa tra i 25 e 34 anni possiede un titolo di laurea nelle aree scientifiche e tecnologiche. Più in particolare, la percentuale dei laureati di centro e sud Italia rimane sostanzialmente simile (rispettivamente 23,7% e 23%), mentre aumenta per il Nord (26,6%). Ma è analizzando i dati in relazione al genere che emergono le differenze più significative: tra i laureati nei principali ambiti delle scienze tecnologiche ed ingegneristiche, infatti, la componente maschile raggiunge il 59%. Analizzando invece l'intero sistema universitario, le donne rappresentano più della metà degli iscritti. Per cui, a fronte di una maggiore presenza femminile nel sistema universitario, il livello di interesse verso le discipline STEM è basso<sup>(40)</sup>.

Da tali considerazioni si riafferma la capacità dei redattori dell'Accordo di parametrare le strumentazioni a disposizione, sia sulle necessità espresse dagli indirizzi di policy della Commissione, che sul contesto su cui essi agiscono.

---

(39) L'acronimo STEM è stato utilizzato per la prima volta nel settore microbiologia durante una conferenza della *National Science Foundation*, per indicare l'insieme delle discipline tecnico-scientifiche. Difatti, il significato dell'acronimo è "Science, Technology, Engineering and Mathematics", ed è stato tradizionalmente impiegato per catalogare tutte quelle discipline scolastiche di cui, all'inizio degli anni 2000, si era registrata una sotto preparazione negli studenti e nelle studentesse degli Stati Uniti.

(40) Fonte: "Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione", Istat, 2020.

Successivamente, in linea con quanto enucleato nell'obiettivo 2 "Un'Economia che lavora per le persone" dalla Commissione von der Leyen, viene posta particolare attenzione anche alla promozione di percorsi di sviluppo sin dall'età prescolare e della prima infanzia. Nel suo intervento, Ursula von der Leyen sosteneva a tal proposito, infatti, "A tal fine farò in modo che il Fondo sociale europeo Plus assicuri investimenti sufficienti per migliorare la qualità e l'accessibilità dei sistemi di educazione e cura della prima infanzia".

In tale ambito si rileva, dunque, una piena coerenza con le finalità dell'azione politica dell'attuale Commissione europea. Inoltre, nell'Accordo si specifica che gli interventi potranno includere qualsiasi fase dei percorsi di formazione, anche quelle dedicate agli adulti. A tal proposito, viene attivato il FESR per migliorare la dotazione strumentale dei Centri Provinciali per l'Educazione degli Adulti (CPIA). Allo stesso modo, tale strumento potrà essere utilizzato per efficientare le articolazioni infrastrutturali tecnologiche strutture scolastiche e la messa in sicurezza delle stesse.

Per incentivare la capacità inclusiva dei percorsi di istruzione e formazione, i fondi previsti per tale obiettivo strategico (FSE Plus e FESR) potranno essere implementati per valorizzare gli studenti meritevoli provenienti da realtà socioeconomiche svantaggiate.

Un altro punto fondamentale delle linee di policy della Commissione von der Leyen riguarda le intenzioni in merito al miglioramento della condizione sociale e delle modalità d'inclusione dei cittadini europei.

In piena coerenza con tali finalità, i redattori dell'Accordo mirano a potenziare l'accessibilità e la qualità dei servizi forniti alla cittadinanza, così come a ridurre le situazioni di disuguaglianza sociale e territoriale.

In tale ambito, l'Accordo pone particolare importanza ai soggetti agenti nel Terzo Settore, con cui le realtà di servizio territoriale operano in stretto raccordo e collaborazione, anche attraverso l'utilizzo dello strumento del partenariato. Il terzo settore comprende una serie di associazioni ed enti no profi che operano in una moltitudine di ambiti diversi tra loro: dalla cultura alla formazione, dallo sport alla salute, dalla riabilitazione alla raccolta fondi per cause umanitarie e non solo.

A tal riguardo, l'attivazione del FSE Plus è dunque mirata a consolidare un sistema di protezione e inclusione sociale adeguato e accessibile per ogni territorio e per ogni cittadino.

Le misure sono rivolte a una variegata pletora di soggetti vulnerabili target, già rinvenibili nei Programmi, anche attraverso diversi strumenti di sostegno individuale.

Per quanto riguarda l'attenzione all'inclusione sociale di cittadini di altri paesi, una funzione prioritaria verrà conferita ai piani che disporranno di tutti i vari apparati di finanziamento in maniera integrata e complementare. Tale orientamento si pone in strutturale concordanza con quanto pianificato dalla linea politica della Commissione, in quanto, proprio quest'ultima, mira a costituire una realtà territoriale in cui nessuno si senta escluso.

Non solo, la particolare attenzione prestata agli stranieri manifesta anche una capacità da parte dei redattori di analizzare in maniera approfondita il contesto di riferimento, in particolare quello italiano. Dalle ultime rilevazioni<sup>(41)</sup>, si attesta che il 31,2% delle famiglie con minori composte solo da stranieri versa in condizioni di povertà assoluta, contro una media del 9,7%.

Il centro Italia è tradizionalmente l'area del paese con meno famiglie in povertà assoluta (sia italiane che straniere) e anche quella con il divario più basso (12,6 %). Distanza che risale sopra i 20 punti al nord e sfiora i 30 punti nel mezzogiorno. Nell'Italia meridionale, ovvero l'area del paese con più famiglie italiane in povertà assoluta, il divario è nonostante questo molto ampio: 28,8 punti percentuali. Anche in questo caso, dunque, la finalità di coesione permea l'azione attenta dei redattori.

Altro punto fondamentale delle linee guida della Commissione von der Leyen riguarda la promozione della parità di genere. All'interno del punto 2 delle sue finalità politiche, rubricato "Un'economia che lavora per le persone", la Commissione dedica uno specifico paragrafo a tale tematica. Nel testo, intitolato "Un'Unione all'insegna della parità", vengono enucleate una serie di azioni ed iniziative fortemente orientate al supporto dei processi di eguaglianza sociale, in grado di riequilibrare le condizioni di tradizionale diversità di trattamento cui le donne sono sempre state soggette.

---

(41) Fonte: Rapporto "La sfida dell'inclusione. I minori con cittadinanza non italiana e il ruolo di scuola e comunità educante nel promuovere integrazione", Openpolis, Osservatorio Povertà Educativa, 2020.

Attraverso l'obiettivo specifico "Inclusione e protezione sociale", l'Accordo si allinea a tale visione, attivando sia il FSE Plus e il FESR in favore della componente femminile della popolazione esposta a costante rischio di discriminazione, violenza e ad altre condizioni di difficoltà socioeconomica. Le azioni che l'Accordo promuoverà dovranno essere volte a rafforzare il sistema dei servizi e degli spazi per l'inclusione sociale e professionale, in grado di agevolare i percorsi di accesso a strumentazioni di supporto sociosanitario ed economico.

Nello stesso capitolato delle linee di policy, la Commissione evidenzia anche la necessità di un'azione forte e comune di contrasto al fenomeno della povertà e delle condizioni che ne facilitano la proliferazione. A tal riguardo, lo strumento del FSE Plus viene attivato in raccordo con quanto già programmato da FEAD 2014-2020, per implementare ed arricchire il sistema di approvvigionamento dei generi alimentari e materiali primari. Il tutto dovrà essere predisposto su modelli di pianificazione sociale integrata, che preveda l'avvio di procedure di accompagnamento verso l'autonomia, anche attraverso l'implementazione di misure di microcredito.

Le dotazioni del FSE Plus e del FESR potranno essere impiegate, anche attraverso modalità di coordinamento, per intervenire sulle periferie delle città in ottica di potenziamento e miglioramento del sistema dei servizi e delle attività di inclusione sociale. Il tutto, in continuità con la pianificazione strategica già delineata nel ciclo 2014-2020.

Come argomentato in precedenza, la cura dell'infanzia rappresenta uno dei principali ambiti d'intervento delle proiezioni politiche nelle linee guida della Commissione von der Leyen. Obiettivo del direttivo è quello di permettere a tutti gli individui in età prescolare o neonatale di vivere in condizioni dignitose e di avere accesso non solo ai servizi primari, ma anche a percorsi uniformati a quelli delle persone non in difficoltà. Su tale assunto è possibile evidenziare, anche in questo caso, una corrispondenza operativa con le esigenze espresse in ambito di policy dalla Commissione europea.

In particolare, nell'Accordo sono previste una serie di azioni di lotta al fenomeno della povertà infantile attraverso un approccio multilaterale e in concordanza con la Child Guarantee<sup>(42)</sup>.

---

(42) Circa il 25% dei neonati, bambini e minori europei versano in condizioni di rischio povertà e/o esclusione sociale. Nel contesto italiano il dato assume una rilevanza preoccupante,



Allo stesso modo, è prevista la promozione di iniziative improntate al contrasto al disagio abitativo di soggetti vulnerabili, anche attraverso l'implementazione di nuove dotazioni infrastrutturali e l'attivazione, in questo caso, del FESR.

I fondi afferenti a tali settori sono attivati anche per migliorare l'utilizzo dei beni della criminalità organizzata oggetto di confisca e alla promozione più generale della legalità, in particolare per le vittime di minacce mafiose a scopo intimidatorio, dei minori a rischio criminalità e del reinserimento dei soggetti detenuti nella società.

In ottica di potenziamento del settore dell'assistenza socio-sanitaria, il FESR potrà essere attivato per migliorare la dotazione strumentale ed infrastrutturale delle strutture ospedaliere, contribuendo a consolidare il rapporto di scambio ed interdipendenza tra domicilio, territorio ed ospedale.

Gli interventi saranno anche focalizzati nelle regioni in ritardo di sviluppo, al fine di raggiungere gli standard minimi di assistenza sanitaria. A tal proposito, l'ambito di applicazione delle strumentazioni di supporto finanziario potrà assumere carattere nazionale. In tal senso, si riafferma l'intenzione dei redattori di coordinare gli orientamenti della Commissione con le esigenze del territorio, principio chiave della politica di coesione.

L'obiettivo specifico 4.VI è dedicato alla cura dei settori della cultura e del turismo. In tale ambito, per l'attivazione dei fondi del FESR e del FSE Plus, l'Accordo richiama espressamente la politica di sviluppo culturale già presente all'interno delle politiche di coesione. Non solo, all'interno di tale spazio d'azione vengono fatti risalire anche precedenti obiettivi di policy quali l'OP1, per ciò che concerne il potenziamento degli assetti di

in quanto circa il 27,7% dei minori si trova a fronteggiare tale condizione, a fronte di una media europea del 22,2%. Il 7-8 maggio durante lo svolgimento dello European Union Social Summit a Porto, in Portogallo, le delegazioni di diversi paesi hanno discusso sull'adozione del "Child Guarantee" a livello europeo. In particolare, il Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili è un'iniziativa della Commissione europea volta a promuovere pari opportunità e garantire l'accesso a servizi essenziali per i bambini e i ragazzi bisognosi (con meno di 18 anni e a rischio di povertà o esclusione sociale). Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia, consultabile al sito web: [https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/infanzia-e-adolescenza/sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili-european-child-guarantee/cose-il-sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili/#:~:text=Il%20Sistema%20europeo%20di%20garanzia%20per%20i%20bambini%20vulnerabili%20\(European,di%20povert%C3%A0%20o%20esclusione%20sociale\).](https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/infanzia-e-adolescenza/sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili-european-child-guarantee/cose-il-sistema-europeo-di-garanzia-per-i-bambini-vulnerabili/#:~:text=Il%20Sistema%20europeo%20di%20garanzia%20per%20i%20bambini%20vulnerabili%20(European,di%20povert%C3%A0%20o%20esclusione%20sociale).)

competitività dell'universo economico culturale e turistico, l'OP2, in ottica di supporto alle fasi transizionali orientate alla sostenibilità e l'OP5, nella prospettiva di adozione di politiche territoriali integrate.

L'Accordo di Partenariato mira a conferire un peso maggiore ai settori della cultura e del turismo nei processi di inclusione, innovazione e sviluppo economico territoriale. A tal fine, si propone di migliorare il sistema di governance verso modelli maggiormente partecipativi, che siano in grado di includere non solo la cittadinanza di riferimento (citizen engagement), ma anche tutti gli altri stakeholder di riferimento, quali le istituzioni culturali, le amministrazioni, il mondo imprenditoriale e i soggetti del terzo settore.

L'Accordo interviene a conferire priorità strategica alle azioni che saranno in grado di convogliare le finalità tipiche degli ambiti culturali con quelle dei settori non profit e che si adoperano per creare valore di rilevanza sociale.

Anche le azioni in ambito turistico dovranno essere orientate all'ampliamento delle opportunità di accesso a percorsi turistici di tipo sostenibile, promuovendo una cultura del turismo profondamente responsabile.

#### *2.4.5. Obiettivo strategico di Policy 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini*

L'ultimo obiettivo di policy enucleato dall'Accordo di Partenariato, denominato "Un'Europa più vicina ai cittadini", realizza la massima sinergia tra gli obiettivi della politica di coesione e le linee guida politiche della Commissione europea.

L'obiettivo, infatti, afferisce ad una serie di interventi mirati, specificamente suddivisi in aree territoriali d'azione ed aventi ad oggetto la realizzazione di una serie di finalità presentate dagli obiettivi precedenti.

Per tale ragione, i finanziamenti per ognuna di tali progettualità saranno erogati in coordinazione operativa tra il FESR, FEAMPA e FSE Plus afferenti agli altri obiettivi strategici o specifici e le programmazioni nazionali e locali.

All'interno di tale ambito, l'8% delle intere risorse del FESR viene demandato alla realizzazione di progetti di sviluppo sostenibile delle realtà urbane.

L'Accordo opera una divisione tra le programmazioni in atto per le aree metropolitane, per le zone urbane di medie dimensioni e dedica uno spazio specifico alle aree interne.

Per quanto concerne le connotazioni contenutistiche delle singole strategie territoriali, l'Accordo rinvia alle singole regolamentazioni delle amministrazioni locali, vincolando allo stesso tempo, il rispetto di determinate finalità generali. Per quanto riguarda i contesti cittadini, tenendo a mente delle ripartizioni già esposte, gli obiettivi dovranno riguardare il rinnovamento dei sistemi dei servizi, la promozione del contesto economico locale (attraverso finanziamenti mirati all'istituzione di start-up e nuove realtà imprenditoriali), lo sviluppo di un sistema urbano a zero impatti ambientali e la riqualificazione dei contesti periferici soggetti a disagio sociale.

Per quanto riguarda la progettualità strategica delle aree interne, invece, viene riaffermata l'importanza della promozione dei canali di accesso alle procedure sanitarie, all'istruzione in ogni suo grado e alla mobilità. Per le aree costiere, l'Accordo intende focalizzare le dotazioni del FEAMPA per ridurre sensibilmente i FLAGS<sup>(43)</sup> e ottimizzarne gli impatti in continuità con la Strategia per il bacino del Mediterraneo<sup>(44)</sup>. Le priorità così delineate si inscrivono nei percorsi di programmazione già intrapresi dalle Strategie territoriali. In tale contesto si riafferma,

---

(43) Per FLAG (Fisheries Local Action Group) si intende un Gruppo di Azione Locale, un'unione di diversi soggetti pubblici e privati, orbitanti nei settori della pesca e dell'acquacoltura e di altri comparti quali artigianato, commercio e turismo. All'interno di tale gruppo possono rientrare anche rappresentanze della società civile che comunque hanno un ruolo d'interesse all'interno della filiera della pesca. Attraverso una serie di iniziative, i FLAG sono orientati alla progettazione e realizzazione di azioni concrete volte al miglioramento del settore della pesca e dell'acquacoltura in un determinato territorio. A tal fine, ognuna di queste realtà organizzative è tenuta a proporre l'elaborazione di una strategia di sviluppo locale (CLLD: Community Led Local Development) e il relativo Piano di Azione, per conferire una reale concretezza operativa alla stessa. Fonte: "Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP) 2014/2020. La Strategia di Sviluppo Locale e il Piano d'Azione", FLAG Alto Tirreno Toscano, 2019.

(44) *"La strategia adottata nel novembre 2009 dalla Commissione europea risponde alle principali sfide nel settore marittimo (sicurezza, pesca, acquacoltura, protezione dell'ambiente, cambiamento climatico, ecc.) cui è confrontato il bacino mediterraneo. Tale strategia è volta al miglioramento della governance degli affari marittimi, la quale deve conciliare lo sviluppo economico con la tutela dell'ambiente. Il successo della strategia richiede il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi interessati"*, Comunicazione della Commissione dell'11 novembre 2009, intitolata "Una politica marittima integrata per una migliore governance nel Mediterraneo".

dunque, la volontà dei redattori di utilizzare le strumentazioni finanziarie derivanti dalla politica di coesione in maniera suppletiva e coordinata con la pletera di finanziamenti già attivati, nella ricerca di una massimizzazione delle capacità di intervento. A tal proposito, le azioni di valorizzazione del patrimonio storico-culturale, ambientale e turistico delle realtà territoriali in difficoltà, possono fungere da stimolo chiave per il tessuto imprenditoriale locale.

Allo stesso modo, per i territori in ritardo di sviluppo che si caratterizzano per un elevato numero di beni della criminalità organizzata soggetti a confisca, l'Accordo prevede la possibilità di intraprendere percorsi di riattivazione economica e sociale degli stessi, contribuendo così a contrastare il fenomeno del disuso abitativo e a favorire l'efficientamento del sistema imprenditoriale locale. Viene, in tale contesto, specificato che tutte le strategie territoriali dovranno essere obbligatoriamente in linea con gli orientamenti delle agende europee urbane e territoriali.

Non solo, sempre in un'ottica di efficientamento delle programmazioni, i redattori dell'Accordo auspicano la possibilità di installare tali nuove iniziative di sviluppo territoriale locale su quanto già delineato nel ciclo 2014-2020.

In questa fase, l'Accordo di Partenariato interviene a fornire un'organizzazione programmatica generale delle pianificazioni. La prima stesura dei programmi sarà improntata alla designazione dei territori oggetto delle Strategie Territoriali, con particolare attenzione all'uniformazione delle modalità e delle tempistiche di realizzazione. Per poter inizializzare le pratiche, le ST dovrebbero presentare già l'elenco dei principali ambiti d'intervento in maniera chiara ed esplicita.

Sempre in ottica di corretta e trasparente programmazione, la governance di coordinamento centrale procederà, di concerto con le Regioni e con i partenariati locali, alla definizione degli elementi fondamentali delle strumentazioni amministrative e negoziali da adottare.

## CAPITOLO III

### **LE INDICAZIONI PER LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA DERIVANTI DA SPECIFICHE INIZIATIVE POLITICO-ISTITUZIONALI L'IMPATTO DELLA *COMMON RESPONSE INVESTMENT INITIATIVE* E DEL PROGRAMMA *NEXT GENERATION EU***

#### **3.1. La Coronavirus Response Investment Initiative**

A seguito della non prevedibile crisi pandemica generata dal virus SARS-CoV-2 nel 2020 (noto come Covid-19), il quadro finanziario pluriennale 7 ha visto la necessità di essere implementato con diversi interventi messi in campo dalla Commissione europea.

La pandemia da Covid-19 ha avuto delle ripercussioni fortemente negative per il tessuto sociale ed economico di oltre 180 Paesi in tutto il mondo; particolarmente significativi sono stati i dati registrati in Europa – specialmente in Italia – in termini di contagi e decessi. Tale condizione drammatica ha determinato un sovraffollamento delle strutture ospedaliere e il conseguente collasso di talune di esse – particolarmente nella regione Lombardia – generando notevoli difficoltà per l'intero sistema sanitario nazionale.

Con la finalità di rallentare la rapidissima circolazione del virus e il gran numero di decessi (nel 2020 in Italia 746.146, 100.526 in più rispetto alla media dei cinque anni precedenti<sup>(1)</sup>) sono state adottate dal Governo delle misure di distanziamento sociale, le quali, pur risultando utili allo scopo, hanno determinato gravi danni all'intero sistema

---

(1) Fonte: Dati Istat (istituto nazionale di statistica) tratti dal rapporto mensile intitolato "Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità 2020" realizzato in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità (ISS).

produttivo. Secondo i dati Istat, le imprese costrette a chiudere dopo l'imposizione della misura di quarantena sono state circa 2,5 milioni su 4,3; esse generavano approssimativamente il 45% del valore aggiunto complessivo e davano occupazione a circa 8,8 milioni di persone.

Una prima risposta alla crisi economica brevemente descritta derivata dalla pandemia è stata fornita con l'introduzione degli strumenti della Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) e implementata, in un secondo momento, con la Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+).

Il primo pacchetto CRII è intervenuto tempestivamente nel contesto di crisi: è stato presentato per la prima volta in data 13 marzo 2020 all'interno della proposta di Regolamento<sup>(2)</sup> del Parlamento Europeo e del Consiglio ed è entrato in vigore dal 1° aprile 2020 in ottemperanza al Regolamento n. 2020/460 approvato il 30 marzo 2020.

La Coronavirus Response Investment Initiative prevede la mobilitazione delle riserve finanziarie non utilizzate dei Fondi strutturali e di investimento europei, per un valore nominale di 37 miliardi di euro.

Inoltre, la CRII introduce delle deroghe rispetto all'ordinaria gestione dei fondi europei già esistenti, consentendo agli Stati membri di riprogrammare i fondi del settennato 2014 – 2020.

Questa flessibilità nella gestione dei fondi permette di ottimizzare l'utilizzo delle risorse esistenti la cui destinazione era stata stabilita all'interno di un contesto socio-economico caratterizzato da esigenze differenti, il quale ha poi subito dei profondi mutamenti a causa della diffusione della pandemia.

È fondamentale, a tal proposito, il riconoscimento della possibilità per gli Stati membri di operare con maggiore discrezionalità al fine di re-indirizzare le risorse disponibili verso i settori principalmente penalizzati dalla crisi.

Si pensi innanzitutto alla necessità di implementare celermente gli interventi sul sistema sanitario, quale settore colpito violentemente dalla crisi, che si è trovato profondamente impreparato a gestire

---

(2) Tale Regolamento interviene come modifica del Regolamento 1303/2013, del Regolamento 1301/2013 e del Regolamento 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di Covid-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus).

un'emergenza di tale entità<sup>(3)</sup> sia per quanto concerne la carenza di personale medico, sia in riferimento all'insufficienza di apparecchiature mediche e spazi sanitari in grado di ospitare e di tenere in isolamento un ingente numero di persone.

Altri settori nei quali è divenuto necessario intervenire tempestivamente con maggiori risorse sono quello del mercato del lavoro (attraverso, ad esempio, la previsione di ammortizzatori sociali), quello dell'istruzione (mediante l'acquisto di attrezzature idonee alla didattica a distanza) e quello sociale (attraverso meccanismi di sostegno per le persone in condizione di difficoltà).

La CRII, infatti, riconosce l'impatto negativo dell'emergenza sulla condizione lavorativa ed economica dei cittadini europei e per questo include la tutela dell'occupazione tra le sue priorità. Al fine di supportare i lavoratori più vulnerabili e prevenire licenziamenti, le risorse vengono utilizzate per sostenere diverse categorie, tra cui gli inoccupati, i medici, gli operatori sanitari e per assicurare la permanenza PMI nel mercato. Il FESR e il FSE finanziano anche misure per la salute e sicurezza sul lavoro. Le risorse del FSE vengono utilizzate anche per aiutare i lavoratori che hanno subito una riduzione dei salari a causa delle misure di lockdown. Inoltre, vi è un'accelerazione del processo per l'approvazione di un regime europeo di assicurazione per le indennità di disoccupazione per sostenere le politiche nazionali e aiutare i lavoratori colpiti dalla crisi.

Inoltre, la Coronavirus Response Investment Initiative prevede in via eccezionale che sia riconosciuta agli Stati la possibilità di richiedere il co-finanziamento al 100% dei Programmi Operativi attuativi dei fondi strutturali e di investimento del settennato 2014-2020.

Per implementare ulteriormente l'efficienza nell'utilizzo dei fondi, con il pacchetto CRII vengono semplificate le procedure di trasferimento tra i fondi, in particolare FSE e FESR, e tra categorie di regioni.

In un secondo momento interviene l'iniziativa Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII plus)<sup>(4)</sup>, lanciata in data 2 aprile 2020,

---

(3) Infatti, nel 2020, anno in cui si è scatenata la pandemia da SARS-CoV-2, secondo il rapporto Ocse l'Italia si trovava al decimo posto su 27 nell'ambito di investimenti nella sanità, posizionandosi sotto la media europea con una percentuale sul PIL del 9,6%, contro una media UE del 10,9%.

(4) La CRII plus è stata presentata nel quadro della proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i Regolamenti (UE) 1303/2013 e (UE) 1301/2013. La

la quale ha introdotto maggiore flessibilità rispetto alla CRII. La CRII Plus rende più efficiente e veloce la riassegnazione delle risorse finanziarie all'interno dei programmi operativi degli Stati membri e semplifica la modifica dei programmi per l'introduzione di nuove misure. Inoltre, il limite del 3% per il trasferimento di fondi tra le regioni viene provvisoriamente rimosso e viene eliminata la categorizzazione delle regioni come più sviluppate o meno sviluppate.

Si stima che queste regole possano agevolare il raggiungimento degli obiettivi tematici sul lavoro, poiché la CRII Plus esenta gli Stati membri dall'obbligo di concentrarsi sui requisiti tematici imposti dai fondi SIE, consentendo così di reindirizzare le risorse verso i settori più colpiti dalla crisi, come il lavoro.

La Coronavirus Response Investment Initiative, inoltre, è uno strumento complementare rispetto all'iniziativa europea SURE<sup>(5)</sup> (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) lanciata dalla Commissione. Lo strumento SURE può fornire un'assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti concessi a condizioni favorevoli dall'UE agli Stati membri per far fronte a improvvisi e consistenti aumenti della spesa pubblica nazionale per la tutela dell'occupazione.

L'obiettivo di questo strumento temporaneo di supporto è di mitigare i rischi di disoccupazione causati dall'epidemia di Coronavirus e fornisce, insieme alle iniziative CRII e CRII Plus, una soluzione concreta per la tutela dei posti di lavoro a rischio.

### **3.2. Il Programma di rilancio dell'economia europea *Next Generation EU***

Il Consiglio europeo in data 23 aprile 2020 ha approvato la «Tabella di marcia per la ripresa» per far fronte «agli enormi shock subiti

---

modifica ha introdotto misure per fornire flessibilità eccezionale nell'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei a fronte del Coronavirus.

(5) Lo strumento SURE è stato proposto dalla Commissione europea in data 2 aprile 2020 e istituito con Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020. Fa parte di un pacchetto di misure di sicurezza per l'occupazione e i lavoratori, le imprese e gli Stati membri del valore complessivo di 540 miliardi di euro.



dall'economia e mitigare, da un lato, le conseguenze sociali ed economiche per l'Unione a seguito delle restrizioni eccezionali messe in atto dagli Stati membri per contenere la diffusione della Covid-19 e, dall'altro, i rischi di una ripresa asimmetrica dovuta alle differenze tra i mezzi disponibili a livello nazionale nei vari Stati membri, il che, a sua volta, ha dato luogo a gravi ripercussioni sul funzionamento del mercato interno. La Tabella di marcia per la ripresa ha una forte componente di investimenti e chiede l'istituzione del Fondo europeo per la ripresa. Inoltre, e come riaffermato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, incarica la Commissione di effettuare un'analisi delle necessità, per fare in modo che le risorse siano indirizzate verso i settori e le aree geografiche dell'Unione più colpite, chiarendo nel contempo anche il collegamento con il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027<sup>(6)</sup>.

Con le finalità appena esposte, la Commissione europea ha lanciato il programma Next Generation EU<sup>(7)</sup> (NGEU), un'iniziativa delle istituzioni europee volta a sostenere la ripresa economica e le riforme degli Stati membri dell'Unione Europea. Il Next Generation EU rappresenta uno strumento temporaneo e straordinario introdotto dalla Commissione con l'obiettivo di far fronte alla crisi sociale ed economica derivata dalla pandemia da Covid-19 e di rilanciare l'economia dell'Unione europea, ma non solo.

Il NGEU mette in campo investimenti coerenti con le priorità dell'UE, come la transizione ecologica, la digitalizzazione, la competitività e la coesione sociale ed economica. Il programma rappresenta un'importante opportunità per l'UE di investire in un futuro più sostenibile e di rafforzare l'unità e la solidarietà all'interno dell'Unione. Esso si propone, infatti, di incentivare uno sviluppo più "sostenibile, uniforme, inclusivo ed equo"<sup>(8)</sup>.

Il programma Next Generation EU, finanziato dal debito comune europeo mediante l'emissione di titoli obbligazionari dell'Unione europea, introduce un ingente ammontare di risorse per realizzare investimenti e riforme pari a 750 miliardi di euro, di cui oltre la metà (390

(6) Fonte: Regolamento UE n. 2020/2221 del 23 dicembre 2020.

(7) Proposto dalla Commissione europea il 27 maggio 2020 e approvato il 21 luglio 2020 con un accordo politico dei capi di Stato o di governo durante il Consiglio Europeo.

(8) [https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier\\_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/](https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/)

miliardi) è costituito da sovvenzioni e la restante parte da prestiti.

La proposta della Commissione di istituire il Next Generation EU trova fondamento giuridico nell'articolo 175, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale prevede che “le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi (a finalità strutturale), fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni”.

La componente principale del NGEU è rappresentata dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF), che da sola costituisce circa il 90% delle risorse dell'intero programma: 672,5 miliardi di euro. Il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>(9)</sup> (RRF) all'articolo 3 individua l'ambito di applicazione del dispositivo che fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea articolate in sei pilastri: sui quali i Piani dei diversi Stati membri andranno ad intervenire:

1. transizione verde;
2. trasformazione digitale;
3. crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
4. coesione sociale e territoriale;
5. salute e resilienza economica, sociale e istituzionale;
6. politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Dunque, i Piani dei diversi Stati membri organizzano la loro struttura e i loro interventi facendo riferimento ai settori del Regolamento sopra elencati. Successivamente all'individuazione degli ambiti di intervento di cui all'articolo 3, lo stesso Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza indica all'articolo 4 gli obiettivi generali e specifici. L'obiettivo generale consiste nel “promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita

---

(9) Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo”.

Il restante 10% del Next Generation EU è costituito da altre misure quali:

- Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe (REACT-EU): 47,5 miliardi<sup>(10)</sup>;
- Fondo per la transizione giusta (Just transition Fund – JTF): 10 miliardi;
- Fondo agricolo per lo sviluppo rurale: 7,5 miliardi;
- InvestEU: 5,6 miliardi;
- Horizon Europe: 5 miliardi;
- RescEU: 1,9 miliardi.

Il fondo REACT-EU, come si evince, è il secondo in termini di quantitativo di risorse dopo il dispositivo RRF. Tale fondo rappresenta un pacchetto di “assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa”, ha una dotazione finanziaria di 50,6 miliardi<sup>(11)</sup> e costituisce anch'esso un'iniziativa europea finalizzata a fornire misure di risposta alla crisi.

(10) Il REACT-EU è stato pensato come strumento di durata più breve ed un'azione più immediata per supportare gli Stati membri in una fase iniziale per la ripresa del loro sistema economico.

(11) Risorse da assegnare in base al metodo allocativo indicato dal Regolamento UE n. 2020/2221 del 23 dicembre 2020 riguardante “le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU)”.

In particolare, il fondo REACT-EU è pensato per contribuire a far fronte alla crisi pandemica e per garantire la continuità del sostegno agli Stati ponendosi come ponte tra la Politica di Coesione 2014-2020 e la nuova programmazione dei fondi europei, in attesa dei Programmi operativi 2021-2027.

Al fine di assicurare la coerenza nell'utilizzo delle diverse tipologie di risorse e di perseguire concretamente i sopracitati principi di complementarità e addizionalità propri delle risorse per la coesione, il fondo REACT-EU destina ulteriori risorse economiche alla politica di coesione 2014-2020 indirizzate ai Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia e assegna all'Italia la quota più alta (13,5 miliardi su 47,5 miliardi complessivi, di cui quasi 8 miliardi e mezzo destinati al Sud).

La programmazione del REACT – EU punta sull'innovazione e sulla sostenibilità, investe risorse su ricerca, istruzione e lavoro, introduce un capitolo per risolvere i problemi idrici, implementa le misure di supporto alle PMI del Mezzogiorno.

Come anticipato, il REACT – EU è uno strumento pensato per operare a breve termine per cui non contiene misure particolarmente ambiziose, ma esclusivamente quelle possibili da realizzare entro la scadenza del 2023, gestite a livello nazionale mediante lo strumento dei Piani Operativi Nazionali (PON).

In generale, gli obiettivi strategici indicati da Next Generation EU sono coerenti con le politiche dell'Unione finanziate dal nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), dunque si pongono in continuità con gli obiettivi stabiliti dagli strumenti ordinari di programmazione finanziaria dell'UE.

Peraltro, questo strumento di supporto risponde al principio di addizionalità delle risorse dell'Unione, che comporta che le risorse dello strumento vadano a cumularsi con l'assistenza già fornita nell'ambito di altri programmi e strumenti, dunque sono aggiuntive, mai sostitutive, rispetto alle fonti di finanziamento delle diverse politiche in capo a ogni Stato membro. Complementarità e addizionalità caratterizzano dunque questo innovativo meccanismo di assistenza finanziaria.

Il Next Generation EU prevede delle scadenze rigide al suo interno e un limite temporale di sei anni per la sua attuazione, i quali vanno dal 2021 al 2026. Entro il 30 aprile 2021 ogni Stato membro, per poter

beneficiare dei fondi del Next Generation EU, ha predisposto e sottoposto alla valutazione della Commissione Europea un Recovery and Resilience Plan (Piano nazionale per la ripresa e la resilienza – PNRR) nel quale ha illustrato le riforme e gli investimenti che intende attuare con tali fondi, in coerenza con le indicazioni della Commissione.

### **3.3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è senza dubbio l'intervento di politica economica più rilevante e di maggiore impatto degli ultimi anni in Italia e si stima che la sua attuazione possa incidere fortemente sullo sviluppo del Paese per diverso tempo anche negli anni successivi alla sua realizzazione.

Il PNRR è un piano di investimenti pubblici declinati in diversi settori, contenente un insieme di 63 riforme e 134 investimenti. È stato approvato dal Parlamento italiano in data 27 aprile 2021, il quale – ritenendo che il Governo nella pianificazione degli investimenti avesse tenuto conto correttamente delle linee guida indicate dalle Camere – ha incaricato il Governo di trasmettere il PNRR alla Commissione europea.

In data 13 luglio 2021 il Consiglio, recependo la valutazione positiva e le proposte di decisione della Commissione, ha definitivamente approvato i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza di 12 Stati membri, tra cui l'Italia.

La Decisione di esecuzione del Consiglio è accompagnata da un allegato contenente un cronoprogramma che prevede delle scadenze (target e milestone<sup>(12)</sup>) al cui raggiungimento è subordinata la concessione delle risorse agli Stati membri su base semestrale.

L'Italia, in termini di valore assoluto, è la maggior beneficiaria delle risorse messe a disposizione dal Next Generation EU per una

(12) Target e milestone sono misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento. I target sono obiettivi e le milestone sono traguardi. Per valutare il raggiungimento dei primi si utilizzano indicatori quantitativi, come il numero di imprese che usufruiscono di determinati incentivi o l'incremento di personale nei tribunali. Le seconde invece si caratterizzano per una componente più qualitativa e rinviando generalmente all'approvazione di atti normativi o amministrativi. Generalmente le milestone rappresentano delle tappe intermedie lungo il processo che porta al conseguimento dei target. <https://www.openpolis.it/parole/cosa-sono-le-milestone-e-i-target-del-pnrr/>

somma pari a 204,5 miliardi di euro, di cui 191,5 miliardi derivano dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza e 13 miliardi dalle risorse del REACT – EU. Tale cospicuità di risorse è determinata dal fatto che l'Italia è stata l'unico Paese a richiedere la totalità dell'importo disponibile in termini di prestiti, mentre altri Stati li hanno richiesti in misura inferiore<sup>(13)</sup>.

Inoltre, l'Italia ha implementato il PNRR aggiungendo delle risorse a titolo di cofinanziamento nazionale per un importo di 30,6 miliardi di euro che confluiscono in un apposito Fondo complementare<sup>(14)</sup>. Dunque, complessivamente l'Italia ha a disposizione una dotazione finanziaria di 235,1 miliardi.

Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza prevede, come anticipato, la realizzazione di riforme e di investimenti, i quali sono coerenti con i sei pilastri indicati dal Regolamento RRF all'articolo 3. Gli investimenti sono articolati in sei Missioni, le quali a loro volta si suddividono in Componenti (sedici complessive).

La missione 1 recante “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” mira a dare un impulso decisivo alla competitività e produttività, a ridurre i divari strutturali in questi settori e a rafforzare la competitività sia nel settore pubblico che in quello privato. È la missione di maggior impatto poiché la digitalizzazione e l'innovazione investono, in diversa misura, tutti gli ambiti. Si pone prioritariamente l'obiettivo di trasformare l'amministrazione pubblica, di renderla più efficiente in termini di ottimizzazione di tempi e costi, di rendere i servizi più facilmente fruibili per cittadini e imprese e, non da ultimo, di creare nuova occupazione. Altra priorità relativa alla missione 1 è quella di favorire il rilancio del turismo e della cultura, di promuovere i luoghi storico-culturali, migliorare la loro accessibilità soprattutto avendo riguardo alle zone rurali, e, in generale, rinnovare l'offerta di servizi e delle strutture ricettive turistiche. A questa missione sono dedicati 49,82 miliardi di euro tra sovvenzioni e finanziamenti, derivanti dalla somma delle risorse destinate dal dispositivo per la Ripresa e Resilienza (40,29 miliardi), fondo REACT-EU (0,80 miliardi) e fondo complementare (8,73 miliardi).

(13) D'Alessio, Gianfranco. “La riforma della pubblica amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano.” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 17 (2022): 109-122.

(14) Fondo complementare istituito con decreto legge n. 59 del 6 maggio 2021.

Le componenti della missione 1 sono:

1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.;
2. Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo;
3. Turismo e cultura 4.0.

La missione 2, dedicata alla “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, si pone come obiettivo l’implementazione del percorso verso la completa neutralità climatica e verso lo sviluppo ambientale sostenibile per raggiungere un migliore equilibrio tra biodiversità, sistemi naturali, sistemi alimentari e circolarità delle risorse. Tra le priorità vi sono programmi di investimento e studio delle fonti di energia rinnovabile, implementazione della mobilità sostenibile ed efficientamento della gestione dei rifiuti. Rilevante aspetto su cui la missione 2 si concentra è quello delle iniziative di contrasto al dissesto idrogeologico, fenomeno che, sia per cause naturali che per cause artificiali, interessa l’Italia particolarmente.

La missione 2 è la prima per allocazione di risorse all’interno del Piano, alla quale viene destinato dunque l’importo più ingente, vale a dire 69,93 miliardi di euro derivanti dalla somma dei 59,46 miliardi ad essa destinati dal dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, dei 1,31 miliardi dal fondo REACT-EU e dei 9,16 miliardi dal fondo complementare nazionale.

Le componenti della missione 2 sono:

1. Agricoltura sostenibile ed economia circolare;
2. Transizione energetica e mobilità sostenibile;
3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici;
4. Tutela del territorio e della risorsa idrica.

La missione 3 è dedicata al tema “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” con l’obiettivo di implementare la competitività del Paese in ambito di mobilità delle persone e delle merci, con particolare attenzione alle regioni del Sud e alle Isole, potenziando una rete di infrastrutture di trasporto sempre più interconnessa, moderna e sostenibile. L’obiettivo è quello di estendere il sistema dell’alta velocità ferroviaria nazionale e

di migliorare la rete ferroviaria regionale, soprattutto nelle regioni meridionali, e di implementare i traffici collegati alle linee di comunicazione europee. Allo stesso tempo la missione in questione mira a potenziare in termini di connessioni anche il sistema aereo e quello portuale, nonché a sviluppare sistemi di monitoraggio delle diverse infrastrutture.

La dotazione finanziaria di questa missione è di 31,46 miliardi di euro dati dalla somma delle risorse ad essa destinate dal dispositivo RRF (25,40 miliardi) e dal fondo complementare (6,06 miliardi); diversamente da quanto accade per le altre missioni, per questa il fondo REACT-EU non prevede alcuna somma da destinare ad infrastrutture per una mobilità sostenibile.

La missione 3 si articola nelle seguenti componenti:

1. Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure;
2. Intermodalità e logistica integrata.

La missione 4 si concentra su “Istruzione e ricerca” con la finalità di rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, individuando dapprima le criticità presenti all’interno del nostro sistema di istruzione per poi colmare le carenze strutturali in termini di qualità e quantità dell’intero ciclo di istruzione. Inoltre, la missione 4 mira ad implementare gli investimenti in tema di alta formazione, ricerca e trasferimento tecnologico.

Alla presente missione sono destinate sovvenzioni e finanziamenti per un importo totale di 33,81 miliardi di euro, derivanti dal dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (30,88 miliardi), dal fondo REACT-EU (1,93 miliardi) e dal cofinanziamento nazionale (1 miliardo).

Le componenti della missione 4 sono:

1. Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università;
2. Dalla ricerca all’impresa.

La missione 5 recante “Coesione e inclusione sociale” ha l’obiettivo di colmare il divario territoriale, reddituale, generazionale e di genere che, per quanto preesistente in Italia, la crisi pandemica ha contribuito



ad accrescere. Per cui tale missione si occupa di ampliare l'inclusività del mercato del lavoro, di introdurre attività di formazione dei lavoratori, di adottare misure a sostegno dell'imprenditorialità femminile, di destinare risorse alle infrastrutture sociali per la realizzazione di politiche a sostegno delle fasce più fragili, di investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES).

La missione 5 è destinataria di risorse per un importo di 29,88 miliardi di euro, derivanti dalla somma delle risorse ad essa dedicate dal dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (19,86 miliardi), dal fondo REACT-EU (7,25 miliardi) e dal fondo complementare (2,77 miliardi).

La missione 5 si articola nelle seguenti componenti:

1. Politiche per il lavoro;
2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore;
3. Interventi speciali per la coesione territoriale.

La missione 6 si concentra sul tema "Salute" prevedendo degli investimenti sulla sanità pubblica per il miglioramento delle strutture esistenti e per l'implementazione di un'assistenza di prossimità, sia sanitaria che sociale. Inoltre, le risorse sono destinate anche al potenziamento degli strumenti tecnologici a disposizione del Servizio Sanitario Nazionale e allo sviluppo digitale, specie per quanto concerne il Fascicolo Sanitario Elettronico e la telemedicina.

Alla presente missione sono destinate somme per un importo di totale di 20,23 miliardi di euro dati dalla somma dei 15,63 miliardi dedicati dal dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, di 1,71 miliardi del fondo REACT-EU e di 2,89 miliardi del cofinanziamento nazionale. La missione 6 è ultima per allocazione di risorse del Piano; tale decisione appare discutibile in un contesto di crisi che ha colpito in grande misura il sistema sanitario facendo emergere tutte le carenze e le criticità presenti nel settore in termini di strutture, apparecchiature e personale.

Le componenti della missione 6 sono:

1. Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale;
2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale.

A seguito di questa analisi sommaria delle sei missioni emerge con evidenza la finalità sottesa a tutto il Piano di promuovere la crescita economica, sociale e territoriale del Paese attraverso una serie di investimenti che interessano tutti i settori in diverse misure colpiti dalla crisi.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta dunque un'importante opportunità per rigenerare l'economia degli Stati colpiti dalla pandemia, per ammodernare le loro strutture e per porre le basi di uno sviluppo sostenibile nelle direzioni auspiccate dagli interventi e dalle linee guida indicate dalla Commissione europea.

Le sei missioni del PNRR esaminate condividono un apparato di assi strategici e di priorità trasversali al Piano, condivisi anche a livello europeo. I tre assi strategici rappresentano le grandi trasformazioni da attuare per il rilancio del Paese nei settori in cui l'Italia presenta delle carenze importanti.

Gli assi strategici, infatti, riguardano i temi della transizione digitale e innovazione, della transizione ecologica, dell'inclusione sociale e riequilibrio territoriale.

In ambito di transizione digitale l'Italia è ancora in grande ritardo, come evidenziato dal rapporto 2022 dell'indice DESI<sup>(15)</sup>, nel quale il nostro Paese è al 18° posto fra i 27 Stati membri dell'UE. Il 25,1 % del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (ossia 48 miliardi su 191,5 miliardi di euro) è destinato alla transizione digitale. Obiettivo del PNRR è quello di recuperare il tempo perduto e di posizionare l'Italia tra i primi Paesi a raggiungere gli obiettivi indicati dalla Commissione europea della cosiddetta "bussola digitale 2030"<sup>(16)</sup>, strumento funzionale all'implementazione di una società interamente digitale.

Il PNRR prevede investimenti massicci per supportare la trasformazione digitale del paese e renderlo più competitivo a livello mondiale. La transizione digitale è vista come una chiave per aumentare la

(15) L'indice DESI (digital economy and society index) è uno strumento introdotto nel 2014 dalla Commissione Europea per misurare i progressi in campo di digitalizzazione dell'economia e della società di tutti gli Stati membri, finalizzata alla creazione di un unico mercato digitale. L'indice contiene al suo interno diversi indicatori raccolti in 4 categorie principali: capitale umano, connettività, integrazione delle tecnologie digitali, servizi pubblici digitali.

(16) "Bussola digitale" o "Digital Compass 2030" è una strategia che mira al perseguimento di quattro obiettivi, tra cui quello di aumentare il livello delle competenze digitali dei cittadini dell'Unione, innalzando almeno all'80% la percentuale di cittadini europei in grado di utilizzare gli strumenti digitali basilari.

produttività, migliorare la qualità dei servizi pubblici e privati e ridurre le disuguaglianze.

Il PNRR prevede investimenti in infrastrutture digitali, come la banda larga e la fibra ottica, per garantire un accesso universale a Internet ad alta velocità. Inoltre, ci saranno fondi per la formazione e la specializzazione delle risorse umane in campo digitale, perché una forza lavoro altamente qualificata è fondamentale per sfruttare al massimo i vantaggi della transizione digitale.

Il PNRR prevede anche l'implementazione di soluzioni digitali nei servizi pubblici, come la sanità, l'istruzione e la pubblica amministrazione, per rendere questi servizi più accessibili, efficienti e alla portata di tutti. Inoltre, ci saranno incentivi per le imprese che adottano tecnologie digitali innovative, come l'intelligenza artificiale e l'Internet of Things, per migliorare la loro competitività e aumentare la crescita economica.

Secondo asse strategico che informa l'intero Piano è quello della transizione ecologica. Essa rappresenta un processo che richiede un'azione coordinata e sinergica a livello nazionale ed internazionale. In questo senso, il PNRR rappresenta un'opportunità per l'Italia e per l'Europa di essere all'avanguardia in questa transizione.

Il PNRR prevede, infatti, investimenti significativi in settori strategici come l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili, la mobilità sostenibile e la lotta al cambiamento climatico. Questi investimenti possono generare benefici a livello ambientale, economico e sociale, ma al contempo anche creare nuove opportunità di lavoro e sviluppo economico.

In particolare, l'efficienza energetica rappresenta un pilastro fondamentale della transizione ecologica, in quanto permette di ridurre le emissioni di gas serra e di aumentare l'efficienza dei sistemi energetici. La diffusione delle fonti rinnovabili, come solare ed eolica, rappresenta invece un'opportunità per decarbonizzare il sistema energetico e rendere l'Italia più autosufficiente e indipendente dalle fonti fossili.

La mobilità sostenibile è un altro settore strategico per la transizione ecologica, in quanto rappresenta una delle maggiori fonti di emissioni di gas serra. Il PNRR prevede investimenti significativi in questo settore, come la creazione di infrastrutture per la mobilità elettrica e l'ammodernamento del trasporto pubblico, al fine di ridurre l'impatto ambientale della mobilità e migliorare la qualità della vita delle persone.

Da ultimo, l'inclusione sociale è il terzo asse strategico del PNRR che mira a garantire che tutti i cittadini abbiano le stesse opportunità di partecipazione alla società, indipendentemente dalla loro situazione economica o sociale. L'asse strategico dell'inclusione sociale del PNRR si concentra su quattro aree chiave: istruzione e formazione, lavoro e occupazione, coesione sociale e territoriale e, infine, welfare. Queste quattro aree sono strettamente connesse e si sostengono a vicenda, poiché l'inclusione sociale è un processo complesso che richiede un approccio integrato.

Per quanto riguarda l'istruzione e la formazione, il PNRR prevede investimenti per la digitalizzazione delle scuole, la formazione degli insegnanti e la riduzione della dispersione scolastica. Questi investimenti mirano a garantire che tutti i giovani abbiano accesso a un'istruzione di qualità e che siano in grado di acquisire le competenze necessarie per partecipare al mondo del lavoro.

Per quanto riguarda il lavoro e l'occupazione, il PNRR prevede investimenti per la creazione di nuovi posti di lavoro, la promozione dell'imprenditorialità, la riduzione della precarietà e la promozione dell'inclusione lavorativa di persone svantaggiate. Questi investimenti mirano a garantire che tutti i cittadini abbiano accesso a un lavoro dignitoso.

Per quanto riguarda la coesione sociale e territoriale, il PNRR prevede investimenti per la riqualificazione urbana, la promozione del turismo sostenibile, la creazione di infrastrutture sociali e culturali e la promozione della partecipazione civica. Questi investimenti mirano a garantire che tutte le comunità abbiano le stesse opportunità di partecipazione alla società e di accesso alle risorse.

Infine, per quanto riguarda il welfare, il PNRR prevede investimenti per il potenziamento dei servizi sociali e sanitari, la promozione dell'inclusione abitativa e la creazione di politiche a sostegno della famiglia. Questi investimenti mirano a garantire che tutti i cittadini abbiano accesso ai servizi essenziali per il loro benessere e la loro sicurezza.

In sintesi, l'asse strategico dell'inclusione sociale contenuto nel PNRR mira a garantire che tutti i cittadini abbiano le stesse opportunità di partecipazione alla società e di accesso alle risorse.

Assieme agli assi strategici, il PNRR presenta tre priorità trasversali<sup>(17)</sup> che, in quanto tali, attraversano tutte le componenti del Piano. La rilevanza che viene attribuita a tali tematiche è dovuta al fatto che esse rappresentano dei nodi economico – sociali irrisolti del Paese, pertanto la loro risoluzione non viene demandata a singole missioni bensì, in maniera trasversale, all'intero Piano. Si tratta delle questioni inerenti alla parità di genere, alla parità generazionale e alla parità territoriale. Di seguito si analizza la loro modalità di trattazione da parte del PNRR.

Per quanto concerne le politiche sulla parità di genere si rilevano, in prima istanza, le criticità in ambito lavorativo, all'interno del quale le disuguaglianze di genere in Italia sono particolarmente radicate ed evidenti. Infatti, in Italia la presenza delle donne nel mondo del lavoro è del 53,1 per cento, percentuale di molto inferiore rispetto al 67,4 della media europea. Anche nel tasso di occupazione si registra una notevole disparità di genere, infatti circa 19,8 punti percentuali dividono le due categorie, stando ai dati del 2019.

L'assenza di adeguati servizi assistenziali paritari contribuisce a innalzare il tasso di inattività delle donne nel mondo del lavoro. Infatti, nel 2020 la Commissione europea, con la Relazione per Paese relativa all'Italia, rileva che il tasso di inoccupazione delle donne dovuto alle loro responsabilità di maternità e di assistenza è in assiduo aumento dal 2010 (35,7 per cento contro il 31,8 per cento della media UE). Inoltre, anche per quanto concerne l'attività di imprenditoria, si rileva che essa è molto più diffusa tra gli uomini (quota di lavoratori autonomi 7,1 per cento) rispetto alle donne (3,5 per cento).

Nella classifica del Gender Equality Index dello European Institute for Gender Equality l'Italia era al 14° posto nel 2020, con un punteggio di 63,5 punti su 100 (inferiore di 4,4 punti alla media UE). In considerazione di questi dati, ad agosto 2021 il Ministero per le Pari Opportunità e per la Famiglia ha presentato al Consiglio dei Ministri un documento – innovativo per la sua prospettiva a lungo termine – contenente una Strategia Nazionale per la parità di genere<sup>(18)</sup>, in coe-

(17) Indicate già da raccomandazioni della Commissione Europea.

(18) La Strategia nazionale ha durata di cinque anni (2021 – 2026), ha la finalità di introdurre dei cambiamenti strutturali e permanenti mediante un approccio trasversale teso alla promozione delle pari opportunità e mira a risalire di cinque punti la classifica del Gender Equality Index dello European Institute for Gender Equality entro il 2026. La Strategia presenta cinque

renza con la “Gender Equality Strategy 2020-2025” (strategia europea per la parità di genere approvata dal Parlamento dell’Unione Europea a gennaio 2021).

La Strategia Nazionale è pienamente in linea con le finalità del PNRR e ne rappresenta un importante riferimento in termini di inquadramento di sistema e di monitoraggio. Il PNRR si pone importanti obiettivi in tema di parità di genere; di fatti, contrasto alla discriminazione di genere e promozione dell’empowerment femminile sono obiettivi che riguardano trasversalmente tutte le Missioni del PNRR, particolarmente la “Missione 5: Coesione e Inclusione”.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza presenta un vasto programma finalizzato sia a incentivare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, sia a rimuovere le asimmetrie che ostacolano le pari opportunità a partire dall’età scolastica.

La Strategia Nazionale e il PNRR contengono misure di potenziamento del welfare, finalizzate anche a realizzare una più equa ripartizione di responsabilità e di impegni relativi alla genitorialità. Questo poiché entrambi i programmi tengono conto dell’attuale quadro demografico in cui si inseriscono, il quale vede l’Italia come uno dei paesi con la più bassa fecondità in Europa (1,29 figli per donna contro l’1,56 della media UE); vanno dunque ad implementare il percorso di riforma e di investimento sulle politiche per incentivare la natalità.

La Missione 1 si pone l’obiettivo di garantire pari opportunità nell’ambito della partecipazione al mercato del lavoro mediante l’adozione di meccanismi innovativi di reclutamento nella Pubblica Amministrazione e l’implementazione delle misure dedicate al lavoro agile nella P.A., le quali consentono un maggior bilanciamento tra lavoro e vita privata. Inoltre, si pone l’attenzione anche sulle progressioni di carriera ampliando le opportunità di promozione a posizioni dirigenziali di alto livello.

La Missione 4 mira a rafforzare i servizi educativi e ad aumentare il tempo scolastico per la scuola dell’infanzia, con la finalità di supportare le madri nell’accudimento dei figli piccoli promuovendo, dunque, l’occupazione femminile. Inoltre, la missione in analisi investe nel

---

priorità (lavoro, reddito, competenze, tempo, potere) e per ognuna di esse stabilisce gli interventi da adottare, i relativi indicatori di misurazione e i target.

settore STEM (Science Technology Engineering Mathematics) tra le studentesse delle scuole superiori per consentire un maggiore sviluppo delle loro future prospettive lavorative e contribuire ad una maggiore parità di occupazione in questo settore rispetto alla media europea.

La Missione 5 contiene uno specifico investimento per sostenere l'imprenditorialità femminile. Viene introdotto un sistema nazionale di certificazione della parità di genere finalizzato ad incentivare le imprese a ridurre i divari nelle aree più critiche per la crescita professionale delle donne e a promuovere la parità di salario.

Inoltre, come già rappresentato, una delle principali cause dell'inoccupazione delle donne è la responsabilità assistenziale che grava principalmente su di loro. Su tale criticità interviene, seppur indirettamente, la Missione 6, la quale prevede il rafforzamento dei servizi di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare e, in tal modo, contribuisce a ridurre l'onere delle attività di cura gravante in misura prevalente sulle donne.

La seconda priorità trasversale concerne le politiche sulla parità generazionale: la categoria dei giovani è tra quelle più colpite dalle conseguenze economiche e sociali della pandemia di Coronavirus. L'Italia presenta il più alto numero di giovani NEET (Not in Employment, Education or Training) tra i 20 e i 34 anni in Europa, con una percentuale del 27,8%, di molto oltre rispetto alla media europea del 16,4%, stando ai dati Eurostat del 2020. La mancanza di opportunità di crescita e di prospettive ha provocato negli anni e continua a provocare una crescente emigrazione dei giovani nonché importanti ritardi nell'acquisizione delle competenze da parte dei giovani rispetto a quanto avviene negli altri Stati, stando a quanto rilevato da un'indagine OCSE-PISA.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza mira a recuperare il potenziale delle nuove generazioni e a costruire un ambiente istituzionale e imprenditoriale che favorisca il loro sviluppo e protagonismo nella società.

La Missione 1 del Piano mira a perseguire gli obiettivi trasversali focalizzati sui giovani attraverso interventi di digitalizzazione, tra cui la connettività delle scuole.

La Missione 2, dedicata alla transizione ecologica, contribuirà alla creazione di posti di lavoro per i giovani in tutte le aree interessate dal

Green Deal europeo, come le energie rinnovabili, le reti di trasmissione e distribuzione e la filiera dell'idrogeno.

La Missione 4 mira a intervenire sull'intero ciclo di istruzione e ricerca per migliorare le competenze di base, ridurre l'abbandono scolastico e avvicinare l'istruzione e il lavoro, anche attraverso l'implementazione di una riforma del sistema di formazione professionale terziaria (ITS). Inoltre, questi investimenti sono finalizzati a fornire supporto ai giovani che vogliono accedere all'istruzione universitaria attraverso l'introduzione di nuove borse di studio e a offrire maggiori opportunità ai giovani ricercatori attraverso l'estensione dei dottorati di ricerca.

La Missione 5 mira ad integrare efficacemente le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali, potenziando ad esempio il "Servizio Civile Universale". Intende, inoltre, coinvolgere i giovani nelle misure relative alle infrastrutture sociali e al rafforzamento dei servizi nelle aree interne. Ancora, la Missione 5 mira a promuovere l'apprendistato duale, una forma di istruzione e formazione che combina formazione teorica in aula e formazione pratica in un ambiente di lavoro.

La terza priorità trasversale indicata dal Piano è la disparità territoriale, problematica che affligge l'Italia da diverso tempo ed è stata oggetto di vari dibattiti scientifici e di diverse misure, i quali però non sono mai riusciti a ridurre tale criticità.

Il gap di sviluppo tra Nord e Sud, infatti, è talmente radicato nel tessuto sociale del Paese da essere considerato una caratteristica strutturale del Paese, esasperato poi dall'avvento del Covid-19.

Nel Mezzogiorno, infatti, si registra un livello di Pil pro capite più basso rispetto al Nord e un tasso più basso di produttività, nonché delle carenze qualitative e quantitative del capitale umano, delle infrastrutture e dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione. In un simile contesto, anziché implementare gli interventi per ridurre questa criticità, si assiste tra il 2008 e il 2018 ad una importante riduzione della spesa pubblica per gli investimenti nel Mezzogiorno, la quale si è più che dimezzata, passando da 21 a 10 miliardi.

Appare evidente, dunque, come il PNRR costituisca una grande opportunità per il rilancio delle aree meno sviluppate del Paese e per l'avviamento di un serio processo di convergenza con le aree del Centro-Nord. Le azioni previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza



mirano a riequilibrare lo sviluppo territoriale e a rilanciare la crescita nelle regioni del Mezzogiorno attraverso una capacità di spesa e di investimento straordinarie, coerenti con le finalità espresse nelle linee guida di Next Generation EU. Il Governo ha deciso di destinare almeno il 40% delle risorse territorializzabili<sup>(19)</sup> del PNRR, un importo di circa 82 miliardi, in queste otto regioni, rispetto al 34% previsto per gli investimenti ordinari in tutto il Paese. Le riforme per rendere più efficace la pubblica amministrazione e accelerare gli investimenti avranno un impatto significativo sulle regioni del sud e contribuiranno a un'utilizzo più efficiente dei fondi esistenti, tra cui i Fondi strutturali e d'investimento europei e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, e a incentivare un maggiore assorbimento delle risorse assegnate su base competitiva, come il cosiddetto "superbonus" edilizio, nelle regioni meridionali.

Il Piano Nazionale prevede interventi per aumentare l'offerta di servizi educativi e di cura per la prima infanzia, attraverso un Piano di infrastrutturazione sociale introdotto dalla missione 4 e l'utilizzo di risorse ordinarie destinati dalla legge di bilancio. Altro fenomeno che interessa particolarmente le regioni meridionali è quello della criminalità; viene previsto, infatti, un programma straordinario di 300 milioni per la valorizzazione di beni confiscati alla mafia e il conseguente miglioramento della qualità della vita nei territori del sud attraverso, ad esempio, il potenziamento dell'edilizia pubblica e la rigenerazione delle aree urbane.

La missione 1, nell'ottica di perseguimento degli obiettivi trasversali, mira a migliorare la produttività delle PMI del Mezzogiorno e la connettività nelle zone rurali, in linea con le raccomandazioni e gli obiettivi digitali dell'Unione europea.

La missione 2 mira alla transizione ecologica e al superamento dei divari territoriali, investendo in infrastrutture per la gestione dei rifiuti e delle risorse idriche. Le riforme accompagnano l'attuazione del Piano, incentivando l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici.

---

(19) Il concetto di territorialità delle risorse si riferisce alla decisione del Governo di destinare una parte significativa delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per investimenti territorializzati, ovvero concentrati in specifiche regioni del Paese. Questa territorializzazione delle risorse significa che una parte significativa delle risorse del PNRR (40%) sarà destinata a investimenti che mirano a migliorare le condizioni locali e sviluppare le comunità in queste regioni specifiche. La territorializzazione delle risorse riflette l'importanza della gestione locale delle risorse e del coinvolgimento delle comunità nello sviluppo sostenibile.

La missione 3 mira a rafforzare le infrastrutture del Mezzogiorno, rispondendo alle raccomandazioni della Commissione europea del 2019.

La missione 4 si concentra sulla qualità dell'educazione con progetti per la scuola dell'infanzia e la lotta contro la povertà educativa e l'abbandono scolastico, fenomeno molto presente nelle regioni del meridione. In generale, le riforme del Piano mirano alla semplificazione e al potenziamento della capacità amministrativa delle regioni del Mezzogiorno. In aggiunta, viene proposto il potenziamento di nuovi centri di ricerca di alta qualità al Sud il quale contribuisce ad implementare il trasferimento tecnologico, l'occupazione e la conseguente attrazione di risorse altamente qualificate.

La missione 5 mira a colmare il gap in termini di connettività e di digitalizzazione e a rafforzare i servizi essenziali. Questi interventi determineranno un aumento di attrattività dei territori a rischio di spopolamento. Inoltre, queste iniziative sono in linea con i principi dell'Unione europea, che prevedono il sostegno allo sviluppo delle regioni meno avvantaggiate attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Inoltre, la combinazione degli strumenti del PNRR e delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione implementerà la Strategia Nazionale per le Aree Interne mobilitando 2,1 miliardi di euro nei prossimi 5 anni. Questa azione è coerente con la politica di coesione dell'Unione europea, che mira a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali all'interno dell'UE.

La missione 6 contribuisce al superamento dei divari tra i sistemi sanitari delle diverse regioni mediante l'implementazione e la riorganizzazione delle politiche della salute attuando riforme e investimenti coerenti con i fabbisogni assistenziali dei diversi territori. Questi obiettivi sono in linea con i principi che ispirano l'Unione europea in materia di salute, che prevede una cooperazione tra gli Stati membri per garantire un'elevata qualità e sicurezza dei sistemi sanitari e la protezione della salute dei cittadini europei.

Affinché sia possibile raggiungere questi obiettivi, declinati in priorità trasversali e assi strategici, è necessario che vi sia una forte cooperazione e collaborazione tra le istituzioni degli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea e che esse operino in stretta sinergia tra loro.

Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, come già anticipato, prevede una combinazione di investimenti e riforme orientata a

garantire l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, ad implementare l'attrazione degli investimenti e in generale ad accrescere la sicurezza di cittadini e imprese.

Più nello specifico, le riforme previste dal PNRR mirano ad ottimizzare gli oneri burocratici riducendoli al minimo e a semplificare le procedure rimuovendo i vincoli che hanno da sempre rallentato la realizzazione degli investimenti o comunque ne hanno ridotto la produttività.

Appare evidente come tali riforme siano direttamente connesse agli obiettivi generali stabiliti dal Piano, concorrendo dunque alla loro realizzazione.

In particolare, le riforme indicate dal Piano sono di tre diverse tipologie:

- a) riforme orizzontali o di contesto, consistenti in innovazioni dell'ordinamento in termini strutturali, finalizzate ad innalzare i livelli di equità, di efficienza e di competitività e, conseguentemente, il clima economico del Paese. Sono trasversali a tutte le missioni del Piano e sono la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario;
- b) riforme abilitanti, che consistono in interventi funzionali a rendere maggiormente agevole l'attuazione del Piano e a rimuovere gli ostacoli procedurali, amministrativi e normativi che incidono sulla qualità dei servizi e, in generale, sulle attività economiche. A tale categoria si riferiscono le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza;
- c) riforme settoriali<sup>(20)</sup>, ossia l'introduzione di innovazioni normative in talune specifiche aree di intervento, finalizzate ad instaurare procedure più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali, contenute all'interno delle singole missioni e nell'appendice tecnica. Tra esse si annoverano, a titolo meramente esemplificativo, il piano strategico per la lotta al lavoro sommerso e la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno.

Oltre a queste, vi sono le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano, misure che non sono comprese all'interno del Piano,

---

(20) Il PNRR le esemplifica citando le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili e la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno.

ma che devono comunque essere considerate funzionali alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR. Al loro interno devono annoverarsi anche gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per il miglioramento del sistema di ammortizzatori sociali.

La riforma della pubblica amministrazione italiana prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un ambizioso programma di modernizzazione che mira ad aumentare l'efficienza del sistema amministrativo nazionale. Il PNRR destina una parte significativa di risorse alla riforma della pubblica amministrazione, la quale negli ultimi anni ha subito importanti tagli.

La riforma della pubblica amministrazione è necessaria per adeguare il sistema amministrativo alle esigenze della società moderna e migliorare l'efficacia dei servizi pubblici. Tra le priorità indicate dal PNRR ci sono la digitalizzazione dei servizi pubblici, la semplificazione normativa e amministrativa, la valorizzazione delle competenze professionali degli operatori pubblici e l'ottimizzazione delle risorse pubbliche.

La digitalizzazione dei servizi pubblici è uno dei punti centrali della riforma della pubblica amministrazione italiana. L'obiettivo è quello di garantire una maggiore efficienza e trasparenza nella gestione dei servizi pubblici attraverso l'uso delle tecnologie digitali. In particolare, il PNRR prevede la creazione di un'infrastruttura tecnologica nazionale che consenta l'interoperabilità dei sistemi informatici delle diverse amministrazioni pubbliche, la digitalizzazione dei processi di gestione delle pratiche amministrative e l'introduzione di strumenti di intelligenza artificiale per l'analisi dei dati e la valutazione delle politiche pubbliche.

La semplificazione normativa e amministrativa è un altro obiettivo fondamentale della riforma della pubblica amministrazione italiana. L'attuale sistema normativo italiano è caratterizzato da una complessità eccessiva che ostacola la crescita economica e la competitività del paese. Il PNRR prevede la semplificazione delle norme e dei regolamenti, la riduzione della burocrazia e l'armonizzazione delle procedure amministrative tra le diverse amministrazioni pubbliche.

La valorizzazione delle competenze professionali degli operatori pubblici è un altro punto chiave della riforma della pubblica amministrazione italiana. L'obiettivo è quello di favorire una maggiore

specializzazione e professionalità degli operatori pubblici attraverso la formazione continua e l'aggiornamento delle competenze. Il PNRR prevede anche la creazione di un sistema di valutazione delle performance degli operatori pubblici e la promozione della mobilità tra le diverse amministrazioni pubbliche.

La riforma della giustizia rappresenta uno dei punti chiave del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'obiettivo principale della riforma è quello di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e garantire una maggiore tutela dei diritti dei cittadini, riducendo i tempi e i costi dei processi.

Il PNRR prevede una serie di interventi volti a modernizzare il sistema giudiziario italiano. In particolare, si prevede l'adozione di misure per la digitalizzazione dei processi giudiziari, l'adozione di nuove tecnologie e l'implementazione di sistemi informatici avanzati per la gestione delle pratiche giudiziarie.

Inoltre, il PNRR prevede l'assunzione di nuovo personale qualificato e la formazione del personale esistente. L'obiettivo è quello di ridurre il carico di lavoro dei magistrati e dei dipendenti del sistema giudiziario, migliorando la qualità del servizio e garantendo un maggiore rispetto dei tempi dei processi.

Altro punto fondamentale della riforma riguarda la semplificazione delle procedure giudiziarie, con l'obiettivo di ridurre i costi per i cittadini e per le imprese. In questo senso, si prevede l'adozione di meccanismi di mediazione e conciliazione, volti a risolvere le controversie in modo più rapido ed economico rispetto alle procedure giudiziarie tradizionali.

Infine, la riforma della giustizia prevista dal PNRR si pone l'obiettivo di garantire una maggiore trasparenza e imparzialità del sistema giudiziario. In particolare, si prevede l'adozione di nuove misure per prevenire e contrastare la corruzione e per garantire una maggiore indipendenza dei magistrati.

Si evince da questa analisi sommaria come la riforma della giustizia prevista dal PNRR rappresenti un passo importante verso la modernizzazione del sistema giudiziario italiano.

In conclusione, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si pone in continuità funzionale rispetto alle finalità dell'Unione europea che

intende utilizzare il PNRR anche per raggiungere alcuni degli obiettivi a lungo termine del quadro finanziario pluriennale, come la transizione verso un'economia verde e digitale.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il quadro finanziario pluriennale dell'UE sono strettamente interconnessi e il coordinamento tra i due programmi è essenziale per assicurare una ripresa economica sostenibile e coesa.

**PARTE SECONDA**  
**CONTRIBUTI TEMATICI**





## LA PROSPETTIVA DELLA REGIONE ABRUZZO NELLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA 2021-2027 UN'INNOVAZIONE DI METODO E DI MERITO

EMANUELA GRIMALDI<sup>(1)</sup>

La nuova programmazione 2021-2027 della Regione Abruzzo si contraddistingue per la scelta di utilizzare un approccio innovativo sia in termini di “metodo” che di “merito”.

Come prima cosa, rispetto al “metodo”, occorre rilevare che Regione Abruzzo ha scelto di orientare la propria azione seguendo il metodo della governance multilivello.

In particolare questo un nuovo indirizzo regionale finalizzato alla costruzione bottom-up delle politiche della nuova programmazione e definito sulla base di un approccio territoriale integrato, presuppone l'idea di una programmazione attenta alle specificità dei diversi territori della regione, a partire dalle aree potenzialmente più fragili, allo scopo di aumentare la capacità di rispondere a bisogni territoriali differenziati e di programmare le politiche insieme agli enti territoriali (inclusività a livello verticale) e al partenariato economico sociale (inclusività a livello orizzontale).

La scelta di utilizzare il metodo innovativo della governance multilivello si è rivelata strategica per la costruzione del perimetro degli indirizzi programmatici che la Regione ha adottato per la programmazione 21-27. All'esito di un lungo ed articolato dialogo partenariale, portato avanti sin da dicembre 2019 e proseguito anche durante la fase dell'emergenza Covid, è stato approvato ad aprile 2021 il documento *Abruzzo prossimo* che contiene gli indirizzi fondamentali per le politiche di sviluppo che la Regione Abruzzo vuole portare avanti nel periodo

---

(1) Direttore del Dipartimento Presidenza della Regione Abruzzo.

2021-2030, in un'ottica di crescita sostenibile, programmazione unitaria e integrazione dei fondi europei, nazionali e regionali.

L'analisi di contesto dello scenario regionale sotto il profilo demografico, sociale, economico, infrastrutturale contenuta al suo interno ha costituito il punto di partenza per una rilettura degli obiettivi stabiliti dal governo regionale ed una proiezione degli stessi in coerenza con quelli fissati a livello nazionale ed europeo.

Nel definire le aree strategiche principali, il documento individua le linee prioritarie e gli obiettivi di sviluppo e coesione nell'ambizione di definire un vero processo di programmazione unitaria che tiene conto della interconnessione di programmi e risorse finanziarie molteplici e caratterizzate da aspetti operativi ed applicativi peculiari, la cui integrazione permette di definire ed attuare un quadro complessivo valido per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo definiti dalla Regione.

*Abruzzo Prossimo* esprime quindi gli indirizzi generali e settoriali per la costruzione dei piani, programmi e progetti regionali per la politica unitaria 2021-2030, con un'apertura sugli scenari di finanziamento delle azioni per il periodo 2021-2027 e l'introduzione di una gestione nuova e partecipata per l'attuazione della politica unitaria.

In particolare, sono cinque le Aree Strategiche prioritarie su cui si focalizza la programmazione unitaria dei prossimi anni e le stesse costituiscono il riferimento per i programmi operativi 2021-2027, a valere sia sui fondi europei che nazionali.

Le Aree strategiche fanno leva sui temi della digitalizzazione, del concetto di "Abruzzo cerniera dell'Adriatico" e quindi dell'implementazione e del miglioramento della dotazione infrastrutturale regionale, della tutela del territorio per centrare la transizione verde, dell'inclusione sociale e del riequilibrio territoriale per un benessere diffuso. In particolare, l'area dedicata al riequilibrio territoriale riveste un ambito più trasversale che si declina su aree territoriali definite, con specifica attenzione alle aree interne, attraverso una strategia multisettoriale strettamente interconnessa.

In relazione a tali Aree vengono individuati gli obiettivi specifici e per ciascuno di essi si offre un quadro di analisi di coerenza programmatica e di interconnessione strategica e finanziaria insita nella visione della programmazione unitaria.

Per ciascun obiettivo si delinea quindi la coerenza con gli obiettivi di policy e obiettivi strategici della politica di coesione 2021-2017, del PSR e del FSC, del Piano SUD 2030, delle missioni del PNRR, degli obiettivi dell'Agenda Europa 2030, dei domini del Benessere economico sociale e degli indici di Progresso sociale.

La stessa analisi viene posta tra gli obiettivi specifici e i programmi a gestione diretta dell'UE, con riferimento ai Programmi Erasmus Plus, Europa Creativa, Europa Digitale, Horizon 2021-2027, Life, Invest-UE.

Sempre nel quadro delle innovazioni di metodo si inserisce l'importante investimento avviato dalla Regione sulla capacitazione amministrativa per migliorare la capacità di spesa degli attori regionali e locali e la qualità dei progetti finanziati dalla politica di coesione. Si tratta dell'intervento denominato "Hub delle Competenze", un progetto di sistema su cui si fonda il nuovo corso della programmazione unitaria della Regione Abruzzo, finalizzato a migliorare la qualità e la capacità attuativa e gestionale degli enti territoriali, attraverso l'affiancamento delle amministrazioni locali nella redazione dei progetti e nella comprensione dei regolamenti tecnici in modo da favorire la messa a terra dei nuovi fondi in tempi rapidi, e a velocizzare la chiusura di quelli ancora in corso. Obiettivo è quello di spendere subito e bene le ingenti risorse della nuova programmazione FESR ed FSE+ e quelle della nuova programmazione nazionale FSC, attraverso la creazione di capacità manageriali e di sinergie operative degli enti locali, considerati sia singolarmente che attraverso forme associative nelle *aree interne* e nelle *aree urbane funzionali*, fornendo strumenti di alta programmazione e gestione per la definizione delle strategie territoriali e l'attuazione dei relativi progetti.

Tale intervento, in perfetta coerenza con il più ampio disegno strategico del programma nazionale "Capacità per la coesione" 2021-27, intende intercettare i fabbisogni puntuali della realtà regionale e delle singole realtà locali per poter costruire un centro di competenza finalizzato a supportare le amministrazioni, a spendere presto e bene i fondi comunitari e nazionali per attuare la coesione territoriale.

Questa prima fase del progetto permetterà di avviare un'azione concreta e immediata per velocizzare la spesa attraverso un supporto specialistico mettendo altresì le basi per un'azione di medio-lungo termine

tesa a formare competenze strutturate e specialistiche utili l'attuazione del ciclo di programmazione 2021-2027.

L'Hub delle competenze è, infatti, un contenitore quadro per il miglioramento della capacità amministrativa dell'intero settore pubblico abruzzese, strettamente collegato al Piano di rigenerazione amministrativa, cosiddetto PRigA, approvato dalla Giunta regionale a dicembre 2022 a seguito di un percorso preliminare di analisi compiuto dall'Autorità di Gestione unica FESR ed FSE.

Questa operazione di supporto di carattere strategico, che andrà a vantaggio in particolare dei piccoli comuni delle aree interne e delle aree urbane funzionali, di fatto si concretizzerà con la messa in campo di numerose attività formative, realizzate in collaborazione con le Università del territorio, e di affiancamento consulenziale e soprattutto operativo, in stretta sinergia con le assistenze tecniche già operanti in Regione sulla programmazione 2014-2020.

Infine, sempre sul piano del metodo e della scelta di programmare e attuare le azioni della nuova programmazione in modo che i diversi strumenti finanziari si integrino anziché sovrapporsi, la Regione Abruzzo ha già aderito all'opportunità offerta alle Amministrazioni regionali da parte del MeF di adottare il sistema informativo REGIS direttamente come gestionale di tutti gli interventi a valere sui diversi Programmi europei gestiti a livello regionale, favorendo in questo modo la tempestività e la completezza delle informazioni, anche nell'ottica di una ottimizzazione della gestione dei rapporti con le istituzioni centrali.

Rispetto alle innovazioni di "merito", la declinazione degli obiettivi strategici regionali attraverso un'ottica sinergica dei vari strumenti finanziari a disposizione ha delineato un piano di progettualità integrate che agevola la connessione tra il potenziamento dei sistemi e delle reti infrastrutturali e gli ambiti della transizione verde e digitale, avendo sempre l'attenzione focalizzata anche sul tema dell'inclusione sociale: si va quindi dalla mobilità sostenibile all'efficientamento energetico, dalla messa in sicurezza del territorio al rafforzamento della rete dei servizi sanitari, attraverso la verifica della sostenibilità e dell'impatto potenziale degli investimenti sulla crescita economica, anche in termini di aumento di posti di lavoro e di creazione di beni pubblici (salute, servizi, tutela ambientale, coesione sociale e territoriale).

In questo quadro, attraverso la previsione a monte di meccanismi di coordinamento e criteri di differenziazione specifici tra PNRR, fondi della politica di coesione e fondi della programmazione nazionale, la Regione ha scelto di utilizzare lo strumento del PNRR soprattutto per il finanziamento di progettualità legate alla sanità (incentrate su due linee di azione principali: reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale), alla transizione verde (in particolare incentrate sulla filiera dell'idrogeno e sulla rigenerazione urbana) e alle grandi opere infrastrutturali.

In particolare quest'ultimo ambito risulta particolarmente strategico per la Regione Abruzzo per risolvere le annose criticità legate allo sviluppo del territorio, attraverso una serie di opere di grande importanza per il potenziamento infrastrutturale dello stesso, quali il completamento dell'alta velocità ferroviaria, il potenziamento della linea Pescara-Roma, la realizzazione della terza corsia dell'autostrada A14, la valorizzazione dei porti (anche la rete di quelli minori) in chiave turistica e commerciale, dando altresì finalmente corpo alle Autostrade del Mare e al potenziamento dell'aeroporto con possibili nuove rotte.

Dall'altro lato, rispetto ai fondi strutturali 2021-2027, occorre innanzitutto dar conto dell'approvazione a dicembre 2022 dei nuovi Programmi Regionali FESR e FSE +. Come noto l'Abruzzo è entrato nelle Regioni cd. "in transizione", ottenendo per il ciclo 2021-2027 una dotazione finanziaria triplicata rispetto a quella precedente e dimostrando come l'Europa abbia dato un chiaro segnale di condivisione e affidabilità sulle linee di indirizzo e programmazione messe a punto per il riequilibrio economico della Regione, nell'ottica di un benessere diffuso, insieme con il partenariato regionale.

In particolare gli investimenti a valere sul FESR riguardano i settori della ricerca e innovazione, con la previsione di importanti azioni di sostegno sia in favore dei processi di trasformazione delle imprese finalizzati al miglioramento della competitività, della resilienza e della capacità di innovazione, alla valorizzazione economica dei risultati della ricerca, all'adozione di tecnologie innovative e all'internazionalizzazione, sia in favore della costruzione di competenze per la transizione industriale, per la specializzazione intelligente e lo sviluppo digitale, attraverso dispositivi per sostenere, in modo anche non convenzionale, combinazioni di

investimenti in formazione e sviluppo organizzativo, iniziative di ibridazione fra ricerca e trasferimento tecnologico, dottorati industriali, attività dei centri di alta formazione e istruzione terziaria tecnica.

Relativamente al Programma FSE+ gli investimenti riguardano soprattutto le politiche inclusive, di genere e occupazionali, rendendo possibile una concentrazione di interventi che porterà a risultati evidenti e tangibili sul territorio, in particolare attraverso azioni di empowerment femminile, di conciliazione di tempi di vita e lavoro, politiche per le famiglie e interventi mirati all'orientamento lavorativo e alla riqualificazione dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro.

Sul fronte della programmazione nazionale, il Fondo FSC dovrà rispondere ai principi di complementarità e addizionalità delle risorse e dovrà perseguire gli obiettivi strategici relativi alle aree tematiche per la convergenza e la coesione economica, sociale e territoriale individuate dall'Accordo di partenariato 2021-2027 ed in coerenza con le politiche settoriali d'investimento e di riforma del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR). Rispetto alle azioni strategiche che verranno finanziate – in attesa della ripartizione delle risorse per il ciclo 2021-2027 – oltre alle infrastrutture materiali e agli interventi di riqualificazione urbana e miglioramento di edifici pubblici, una particolare attenzione verrà riservata alle Strategie Territoriali.

Proprio in quest'ambito la Regione ha da poco inaugurato un intervento sperimentale di programmazione integrata finanziato con fondi FESR, FSE e FSC che riguarda la realizzazione delle Strategie Territoriali in forma sinergica ed interattiva tra Regione ed Enti Locali.

Tale intervento, che prevede una dotazione complessiva di 140 mln di Euro, coltiva la vocazione naturale di porre tutte le realtà territoriali, anche le più piccole, non solo nella condizione di fruire dei principali servizi di prossimità (istruzione, salute, etc.), ma anche di poter essere beneficiarie di investimenti di sviluppo del territorio, agendo peraltro in perfetta sinergia con il citato intervento "Hub delle competenze", che presenta una linea di azione specifica proprio a favore del supporto alle Strategie Territoriali, attraverso l'aumento delle competenze degli attori territoriali, in particolare di quelli delle aree urbane e interne, nella programmazione ed attuazione degli interventi di sviluppo.

## LA COMUNICAZIONE DEI FONDI EUROPEI: SVILUPPI E NUOVE TENDENZE

PAOLA CASALENA<sup>(1)</sup>

### **Comunicare l'Europa: evoluzione degli obiettivi e dei modelli di comunicazione**

Comunicare l'Unione europea, le sue Politiche e le opportunità offerte ai cittadini è un compito tanto fondamentale quanto difficile, che vede da sempre gli esperti, gli addetti ai lavori, i politici, interrogarsi sulla strategia di comunicazione più efficace.

La necessità di una comunicazione efficace trova la sua base giuridica nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, resa vincolante dal Trattato di Lisbona, che garantisce a tutti i cittadini il diritto di essere informati circa le questioni relative all'UE.

L'accesso a informazioni chiare e facilmente accessibili consente ai cittadini europei di esercitare meglio il proprio diritto a partecipare alla vita democratica dell'Unione, nella quale le decisioni dovrebbero essere prese nel modo più trasparente e più vicino possibile ai cittadini, nel rispetto dei principi del pluralismo, della partecipazione, dell'apertura e della trasparenza.

All'inizio l'obiettivo fondamentale della comunicazione era quello di comunicare "l'Europa delle Istituzioni", ma questa strategia non si è rivelata efficace, così, a partire dal 2001, sono stati profusi maggiori sforzi a favore della creazione di una strategia coerente dell'UE in

---

(1) Responsabile dello Europe Direct Abruzzo

materia di comunicazione e la Commissione ha pubblicato una serie di importanti documenti strategici in tale ambito.

Tra tali documenti spicca il Libro Bianco su una Politica europea di comunicazione<sup>(2)</sup>, adottato dalla Commissione nel 2006.

Nel Libro Bianco si evidenzia come la comunicazione si fosse concentrata principalmente sul compito di informare i cittadini sull'attività istituzionale dell'Unione europea, mentre era stata rivolta una minore attenzione all'ascolto delle idee dei cittadini e si sottolinea altresì come una democrazia sana possa prosperare solo se i cittadini sono informati su cosa accade e possono parteciparvi attivamente. Pertanto, la Commissione europea propone un approccio diverso, da una comunicazione basata sulle istituzioni a una comunicazione basata sui cittadini, da un approccio incentrato su Bruxelles a un approccio più decentrato.

“L'Unione europea – si legge nel Libro bianco – è un progetto comune condiviso da tutti i livelli di governo, da tutti i tipi di organizzazioni e da tutti i cittadini. I cittadini hanno il diritto di essere informati sull'Europa e i suoi progetti concreti, di esprimere le proprie idee sull'Europa e di essere ascoltati. La sfida della comunicazione consiste proprio nell'agevolare questo scambio, il processo di apprendimento e il dialogo”.

Il processo di riforma della comunicazione dell'Unione europea è proseguita negli anni fino ad arrivare alla Commissione guidata da Juncker, con la quale il settore della comunicazione è stato oggetto di un grande cambiamento: la Direzione Generale Comunicazione (DG COMM), che è il servizio della Commissione che si occupa di illustrare le politiche dell'UE al pubblico esterno e informa la Commissione degli sviluppi politici e delle tendenze dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione, è diventata infatti un servizio presidenziale. «La comunicazione può avere successo solo se la Commissione parla con una sola voce, riflettendo il principio della collegialità»<sup>(3)</sup>. Veniva, così, espressa l'intenzione di razionalizzare la comunicazione esterna della Commissione, orientandola, appunto, all'obiettivo di parlare con un'unica voce. Quest'ultima può crearsi solo centralizzando il servizio sotto

(2) Libro Bianco su una Politica europea di comunicazione, Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 1.2.2006.

(3) Strategic Plan 2016 – 2020 DG COMMUNICATION – Ref. Ares(2016)1853065 – 19/04/2016



l'autorità del Presidente della Commissione, che ha enunciato anche l'obiettivo di una informazione più politica, orientata ai dieci macro-temi individuati dalle stesse Istituzioni Europee.

La Commissione Juncker ha voluto, inoltre, implementare l'uso di Internet e dei social media, che sono componenti chiave per rispondere ai principi di *accessibilità* e *usabilità*. Un'Europa più accessibile e che può essere contattata dai cittadini, in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo.

Sempre nell'ottica di essere più vicini ai cittadini ma anche di sostenere l'agenda politica della Commissione, nel nuovo piano viene ribadita la necessità di rafforzare le Rappresentanze territoriali, la cui attività sarà più focalizzata sulle dieci priorità politiche, e più in linea con le esigenze del Presidente, dei Vicepresidenti e dei Commissari europei.

Alle Rappresentanze nazionali è stato affidato un ruolo chiave nella comunicazione bilaterale della Commissione negli Stati membri, esse infatti sono essenziali per promuovere una comunicazione più efficiente e vicina ai cittadini. Il potenziamento di questo strumento di interazione tra Commissione e cittadini ha comportato costanti sforzi per mantenere e aumentare l'impatto e l'allargamento dei dialoghi, attraverso tutti i mezzi di comunicazione, e attraverso l'attività degli Europe Direct. Gli Europe Direct rivestono in tal senso un ruolo fondamentale, perché esplicano una costante attività informativa tesa a: sensibilizzare i cittadini sui vantaggi che l'UE offre loro quotidianamente, a promuovere l'immagine dell'Unione europea, diffondendo le sue politiche di sviluppo e sostegno ai territori, a facilitare l'accesso e l'utilizzo da parte dei cittadini europei delle innumerevoli opportunità offerte dai Programmi europei, a ridurre la distanza tra i cittadini e le istituzioni, informandoli circa l'intera gamma di opzioni di cui dispongono per esprimere le proprie opinioni sull'UE e sulle sue politiche, a favorire l'engagement dei cittadini attraverso il loro coinvolgimento in dibattiti attorno alle tematiche europee più rilevanti, allo scopo di rafforzarne il senso di responsabilità nei confronti del progetto europeo. Gli Europe Direct inoltre, proprio perché centri di contatto "diretto" con i cittadini, contribuiscono a rendere l'Europa più vicina e accessibile e al contempo, grazie alla conoscenza delle realtà di riferimento, possono informare i cittadini con notizie vicine ai territori e alle necessità dei singoli,

promuovendo dinamiche discorsive capaci di riportare il dibattito europeo nell'alveo della dialettica locale.

La Commissione ha illustrato la sua visione per una comunicazione efficace e coordinata nel suo contributo alla riunione informale dei leader a Sibiu del maggio 2019. Nella parte II della Comunicazione in particolare si afferma: “per poter prosperare l'Europa deve fondarsi sull'impegno attivo e sostenuto di coloro per i quali è costruita. Ciò richiede una comunicazione costante, onesta e trasparente sull'UE: cos'è, cosa fa, quali sono i suoi valori e come vengono prese le decisioni. La comunicazione sull'Unione è una responsabilità condivisa delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale) e non deve essere sottovalutata né relegata in secondo piano. Il suo fine ultimo è consentire ai cittadini di fare scelte consapevoli e di partecipare pienamente alla democrazia europea”<sup>(4)</sup>.

A chiusura del Contributo la Commissione formula cinque raccomandazioni per la comunicazione dell'UE al servizio dei cittadini e della democrazia; si ribadisce che la comunicazione sull'Unione europea è una responsabilità comune degli Stati membri dell'UE, dei governi a tutti i livelli e delle istituzioni dell'UE, che è necessario migliorare il dialogo e l'interazione con i cittadini in merito alle politiche e alle questioni relative all'Unione europea, che le Istituzioni dell'UE devono collaborare più strettamente a campagne di comunicazione istituzionale basate su valori europei condivisi che raccontino come l'Unione europea incide positivamente sulla vita quotidiana delle persone, che è necessario unire le forze per contrastare la disinformazione con una comunicazione dell'UE fondata sui fatti e la necessità di promuovere l'insegnamento e l'apprendimento dell'Unione europea a tutti i livelli di istruzione.

La nuova modalità di comunicazione ha avuto un impatto positivo sotto diversi profili: mettendo in comune le risorse la Commissione è stata maggiormente in grado di interagire con i cittadini, migliorare la comprensione dei valori, delle priorità politiche e delle strategie dell'UE e incoraggiare il pubblico a partecipare attivamente alla definizione del

---

(4) Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader dell'UE a 27 del 9 maggio 2019 a Sibiu (Romania) – Parte II – Una sfida unica per l'Europa: comunicare in modo efficace in tutto il continente in un'epoca di crescente frammentazione e disinformazione.

futuro dell'UE. Da una valutazione della campagna #InvestEU, che ha riguardato l'intera gamma dei fondi dell'UE dedicati alla promozione degli investimenti, è ad esempio emerso che in un solo anno la campagna ha raggiunto potenzialmente 240 milioni di contatti, con un aumento di 4-5 punti percentuali della percezione positiva dell'impatto dei finanziamenti dell'UE nelle regioni dell'Unione.

Anche la Commissione von der Leyen ribadisce l'importanza della comunicazione e della visibilità dei risultati ottenuti; la politica e la comunicazione sono due facce della stessa medaglia: è importante ottenere risultati ed è positivo avere visibilità.

“I finanziamenti ambiziosi e l'azione politica decisa verso la ripresa devono essere comunicati in modo adeguato e la visibilità deve essere ottimizzata come risposta europea... tutti i programmi del futuro bilancio a lungo termine, indipendentemente dalle modalità di gestione, includeranno una serie di requisiti minimi vincolanti e coerenti sulla comunicazione e la visibilità. La Commissione vigilerà attentamente su come gli Stati membri e gli altri destinatari dei finanziamenti dell'UE comunicheranno e miglioreranno la visibilità dell'Unione e su come riferiranno in merito all'attuazione dei finanziamenti ricevuti” – Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea, nella lettera ai deputati al Parlamento europeo, del 31 agosto 2020

La strategia di comunicazione negli ultimi anni si è orientata quindi molto nel senso di comunicare “l'Europa delle opportunità”, sensibilizzando i cittadini europei sui reali vantaggi che l'appartenenza all'Unione europea comporta per i Paesi che ne fanno parte.

Tra i vantaggi imprescindibili di cui solo in qualità di cittadini europei possiamo godere, ci sono anche le importanti opportunità per la crescita dei nostri territori provenienti dai Programmi europei, che devono diventare uno tra i contenuti più spendibili per una efficace strategia di comunicazione.

Grazie ad una comunicazione efficace sulle opportunità offerte dai Programmi europei si ottiene infatti un duplice risultato: viene migliorata la percezione dell'Europa e, in secondo luogo, una buona informazione sui fondi europei consente a tutti i potenziali beneficiari di essere messi in condizione di concorrere e quindi di contribuire allo sviluppo dei territori, in particolare grazie ai fondi strutturali.

Una corretta informazione sui fondi europei è inoltre indispensabile perché i cittadini possano esercitare un controllo sociale sull'attuazione delle politiche del territorio.

### **La disciplina in materia di comunicazione dei finanziamenti europei**

Per quanto concerne l'aspetto legato strettamente alla comunicazione dei finanziamenti europei, è stato evidenziato come negli ultimi anni sia emersa l'importanza di comunicare di più le opportunità di crescita per i territori derivanti dai fondi europei: l'azione dell'UE deve essere comunicata in modo efficace sul campo, anche durante l'attuazione dei programmi di finanziamento. In virtù di questo è fondamentale che sia chiaro all'esterno come vengano utilizzati i fondi europei e cosa venga realizzato grazie ad essi.

Per rendere efficace e coerente la comunicazione nella pratica, i vari atti giuridici dei programmi di finanziamento dell'UE contengono norme sulla comunicazione e la visibilità dell'Unione. Esse sono giuridicamente vincolanti per i destinatari dei finanziamenti dell'UE. Per i Programmi di finanziamento dell'Unione europea 2021-2027 sono state previste per gli Stati membri apposite norme sulla comunicazione e la visibilità.

L'obbligo di riconoscere il finanziamento ricevuto dall'UE e di migliorare la visibilità dell'Unione è stato stabilito da tempo nel Regolamento finanziario, che recita in premessa "Conformemente al principio di trasparenza sancito dall'articolo 15 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), le istituzioni dell'Unione devono operare nel modo più trasparente possibile. Per quanto riguarda l'esecuzione del bilancio, l'applicazione di tale principio implica che i cittadini conoscano la destinazione e lo scopo dei fondi spesi dall'Unione. Tali informazioni favoriscono il dibattito democratico, contribuiscono alla partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'Unione, rafforzano il monitoraggio istituzionale e il controllo sulla spesa dell'Unione e contribuiscono al rafforzamento della sua credibilità. La comunicazione dovrebbe essere maggiormente mirata e finalizzata a rafforzare la visibilità del contributo dell'Unione per i cittadini...<sup>(5)</sup>; per la prima volta in assoluto però,

---

(5) Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione,

nell'ambito del nuovo bilancio a lungo termine 2021-2027, del Quadro finanziario pluriennale e di NextGenerationEU, ogni Programma di finanziamento contiene una clausola istituzionale standard sulla comunicazione e la visibilità e disposizioni più dettagliate in materia nella base giuridica e negli accordi di finanziamento applicabili.

Nella Guida per gli Stati membri "Norme sulla comunicazione e la visibilità dei Programmi di finanziamento dell'Unione europea 2021-2027" sono esplicitati i "10 modi in cui i destinatari dei finanziamenti dell'UE possono comunicare e garantire la visibilità dell'UE": tutti i destinatari rendono nota l'origine dei finanziamenti dell'UE ricevuti e ne garantiscono la visibilità; è essenziale che vi sia un collegamento alle priorità dell'UE; i destinatari devono impegnarsi in attività di comunicazione specifiche (in funzione del programma); l'emblema dell'UE va esposto in modo corretto e ben visibile; è necessario esporre una semplice dichiarazione di finanziamento, segnalando il sostegno ricevuto dall'UE; vanno utilizzate informazioni corrette; occorre far partecipare l'autorità che concede il sostegno/l'UE nella comunicazione; va ricordato che le spese di comunicazione e visibilità in genere rientrano tra i costi sovvenzionabili; bisogna concedere all'UE il diritto di usare il materiale di comunicazione; possono essere operate riduzioni finanziarie per l'inosservanza degli obblighi contrattuali.

In merito in particolare alla comunicazione della Politica di Coesione, il miglioramento del livello di visibilità è diventato una delle priorità degli ultimi anni perché i Fondi della Politica di Coesione sostengono migliaia di progetti in tutta Europa e una efficace comunicazione di questi interventi contribuisce a rafforzare la conoscenza dei vantaggi forniti dall'UE alla vita delle persone e a migliorare l'immagine pubblica dell'Unione. In quest'ottica, gli Stati membri e la Commissione europea si sono impegnati a intensificare gli sforzi per comunicare i fondi di coesione, anche attraverso una maggiore cooperazione.

Nelle sue conclusioni del 25 aprile 2017<sup>(6)</sup>, il Consiglio "Affari generali" dell'UE, ha lanciato un appello a tutte le autorità coinvolte

---

che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012

(6) Outcome Of The Council Meeting 3531st Council meeting General Affairs Cohesion policy Luxembourg, 25 April 2017

negli Stati membri affinché si impegnino maggiormente a comunicare in modo ampio e sistematico le opportunità, i risultati e l'impatto della politica.

“La coesione dell'UE è chiaramente un successo. Contribuisce a creare posti di lavoro, stimola la crescita e semplifica la vita di milioni di cittadini europei. La Politica di Coesione dell'UE manca di visibilità. È per questo motivo che il Consiglio ha convenuto oggi su come possiamo mostrare più chiaramente in che modo la Politica di Coesione ha un impatto positivo diretto sulla vita dei cittadini europei” – Ian Borg, segretario parlamentare maltese per la gestione dei fondi UE.

Il contesto normativo della comunicazione della Politica di Coesione si è ulteriormente evoluto nell'arco dei diversi periodi di programmazione.

Per il periodo 2014-2020 le disposizioni relative alle attività di informazione e comunicazione sulle opportunità di finanziamento dei Fondi strutturali e di investimento europei e sui risultati raggiunti, contenute nel Regolamento UE n. 1303/2013<sup>(7)</sup>, che delineavano i principi, le finalità, le azioni e responsabilità in materia di informazione e comunicazione, riconoscevano la funzione strategica svolta dalla comunicazione dei Programmi; però la Strategia di Comunicazione di cui all'art. 116 del Regolamento, era ancora un documento separato dal vero e proprio programma e non era dunque soggetto a una valutazione formale da parte della Commissione europea.

Per la corrente programmazione 2021-2027, invece, la Strategia di Comunicazione è una sezione interna al Programma stesso; ciò a testimonianza del riconoscimento della maggiore rilevanza della Comunicazione della Politica di Coesione.

Nel Regolamento europeo 2021/1060 del 24 giugno 2021, conosciuto anche come il regolamento quadro per tutti i fondi strutturali o ad essi collegati, che contiene le disposizioni comuni applicabili al FESR, al FSE, al Fondo di Coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura, al Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, nonché al Fondo Sicurezza Interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle

---

(7) Regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, articoli 115-117 e Allegato XII.

frontiere e la politica dei visti, varie parti del testo fanno riferimento alla comunicazione.

L'articolo 22, comma 1 "Ciascun programma stabilisce una strategia che indichi il contributo del programma agli obiettivi strategici o dell'obiettivo specifico del JTF e la comunicazione dei risultati" e comma 3 evidenziano l'importanza di comunicare, definendo l'approccio alla comunicazione che deve essere seguito in ogni programma di finanziamento. In particolare si prevede che nell'ambito dei programmi di attuazione dei fondi siano definite le modalità di comunicazione e visibilità mediante l'indicazione: dei suoi obiettivi; del pubblico destinatario; dei canali di comunicazione, compresa la diffusione sui social media; dei pertinenti indicatori di sorveglianza e valutazione<sup>(8)</sup>.

Nei successivi articoli 40-42 del nuovo Regolamento vengono definite le attività di monitoraggio, ed anch'esse riguardano, tra le altre cose, la comunicazione, infatti tra le attività del Comitato di sorveglianza (CS) è contemplata anche quella della verifica sull'attuazione delle azioni di comunicazione e visibilità previste dai programmi.

Al Titolo IV, Capo III intitolato "Visibilità, trasparenza e comunicazione", si definisce inoltre il quadro di un approccio comune alla visibilità del finanziamento UE e si esplicano anche gli obblighi di comunicazione in capo ai diversi soggetti, che sono obbligati ad utilizzare l'emblema dell'Unione per tutte le attività di comunicazione.

Per quanto attiene specificamente alla visibilità, è previsto anzitutto che ciascun Stato membro garantisca la visibilità del sostegno con riferimento a tutte le operazioni sostenute dai fondi, in particolare alle operazioni di importanza strategica, che sono rappresentate da quei progetti che forniscono un contributo fondamentale al raggiungimento degli obiettivi di un programma i progetti più rappresentativi dei programmi, incarnandone i principali obiettivi.

Questa visibilità potrebbe essere realizzata attraverso campagne di comunicazione dedicate, organizzazione di eventi di inaugurazione,

---

(8) Regolamento UE 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti; Articolo 22, comma 3 lettera J.

promozione di una forte copertura mediatica dei progetti, diffusione delle informazioni sui progetti attraverso il portale unico/sito web dei programmi.

Lo Stato membro deve inoltre garantire la comunicazione diretta ai cittadini dell'Unione circa il ruolo e i risultati conseguiti dai fondi, da realizzare mediante un portale web unico che offra accesso a tutti i programmi che vedono coinvolto lo Stato membro interessato. Il portale dovrebbe garantire il massimo livello di navigabilità e accessibilità, fornendo allo stesso tempo un contenuto pertinente e accurato, mettendo in evidenza gli ambiti e gli obiettivi della politica di coesione e dei fondi strutturali, i risultati, che dovrebbero essere illustrati sia con esempi di progetti finanziati che con dati, un elenco dei programmi e il link diretto alle loro pagine e gli aggiornamenti sulla loro attuazione.

Per quanto concerne invece le figure di riferimento nella comunicazione dei fondi, l'articolo 48 specifica l'obbligo in capo ad ogni Stato membro di nominare un "Coordinatore Nazionale della Comunicazione" per le attività di visibilità, trasparenza e comunicazione che, nella sua attività, deve coinvolgere le Rappresentanze della Commissione europea e gli uffici di collegamento del Parlamento europeo presenti negli Stati membri, oltre ai centri di informazione Europe Direct ed altre reti pertinenti, nonché organismi che si occupano di istruzione e di ricerca e altri partner, ovvero i soggetti del cosiddetto partenariato economico e sociale: autorità a livello regionale, locale, e altre autorità pubbliche, parti economiche e sociali; rappresentanze della società civile; gli enti di ricerca e le università. La cooperazione con un'ampia gamma di enti è fondamentale per migliorare la diffusione e l'impatto delle attività di comunicazione; sarebbe pertanto importante coinvolgere, ove possibile, tutti gli enti elencati, in quanto possono svolgere un ruolo significativo come moltiplicatori.

Il coordinatore nazionale della comunicazione è altresì incaricato dal regolamento di assicurare un migliore allineamento e integrazione delle misure di comunicazione dei programmi e sarebbe a tal fine utile l'adozione di immagini, slogan e messaggi comuni. In tale direzione si sono mosse ad esempio la Francia, che nel periodo 2014-2020, adottando un logo e uno slogan unici («l'Europe s'engage en...») per tutti i Programmi dei fondi SIE del paese, con la possibilità di personalizzarli



per fondo e regione, mentre la Polonia ha adottato un modello, una grafica e una struttura comuni per tutte le pagine web dei Programmi<sup>(9)</sup>.

Viene inoltre stabilito che la Commissione gestisca un'unica rete per tutti i fondi costituita dai coordinatori della comunicazione e dai responsabili della comunicazione dei Programmi.

Il ruolo del coordinatore nazionale è una novità rispetto a quanto previsto nella precedente programmazione 2014-2020, nella quale mancava una figura dal chiaro ruolo di coordinamento a carattere generale, infatti si prevedeva<sup>(10)</sup> che gli Stati membri potessero designare un responsabile nazionale della comunicazione per ogni singolo fondo e che la Commissione potesse creare diverse reti, ad esempio per fondo, con i responsabili della comunicazione nazionali e dei programmi per garantire lo scambio di informazioni.

Grazie ad un coordinamento nazionale rafforzato e una maggiore cooperazione tra tutte le parti interessate, il nuovo Regolamento favorisce quindi una maggiore armonizzazione delle misure di visibilità a tutti i livelli.

Altra novità concerne le reti di comunicatori. Nella programmazione 2021-2027 la Commissione europea ha previsto un solo un network per la comunicazione, riunendo le Precedenti reti europee operanti in un'unica rete, denominata INFORM EU, composta dai responsabili della comunicazione dei programmi, dai coordinatori nazionali, e dalle DG della Commissione europea coinvolte; il National coordinator rappresenta lo Stato Membro nel gruppo di esperti.

Sempre con riferimento al nuovo periodo di programmazione la rete ha elaborato una proposta di strategia nazionale per la comunicazione dei Fondi europei che prevede azioni congiunte tra tutti gli attori istituzionali e non coinvolti nell'attuazione delle politiche di coesione in Italia.

Alla sezione II del Regolamento "Trasparenza dell'attuazione dei fondi e comunicazione sui programmi", l'articolo 49 del regolamento fissa in maniera dettagliata le responsabilità in capo all'Autorità di gestione, rafforzandone le responsabilità in termini di trasparenza e

---

(9) "Comunicare la Politica di Coesione nel periodo 2021-2027" – Direzione generale della Politica Regionale e Urbana – Commissione europea.

(10) Art. 117 del Regolamento 1303/2013.

visibilità ma, allo stesso tempo, i requisiti legali sono semplificati e resi meno onerosi.

In particolare, a differenza del precedente Regolamento, nel quale era previsto un solo un obbligo implicito di avere un sito web per i programmi, l'attuale normativa scende molto più nel dettaglio degli obblighi: anzitutto stabilisce l'obbligo per le autorità di gestione di creare un sito web contenente le informazioni complete sui principali aspetti legati alla gestione dei fondi (obiettivi, attività, opportunità di finanziamento e risultati), entro sei mesi dalla sua approvazione e la responsabilità di garantire la pubblicazione sul sito web del programma, o sul portale web unico nazionale, di un calendario degli inviti a presentare proposte previsti e pubblicati.

Ulteriore obbligo in capo alle Autorità di gestione è quello di comunicare quanto realizzato con i fondi della coesione, rendendo fruibile sul sito l'elenco delle operazioni ammesse a finanziamento e ciò deve avvenire almeno ogni quattro mesi.

L'obbligo di comunicare la politica di coesione è condiviso tra più soggetti; tra di essi vi sono anche i beneficiari di finanziamenti europei indiretti.

Essi in particolare hanno l'obbligo di: riconoscere il sostegno fornito dai fondi all'operazione fornendo, o sul sito web o sui siti di social media ufficiali del beneficiario una breve descrizione dell'operazione, le finalità e i risultati, ed evidenziando il sostegno finanziario ricevuto dall'Unione; apporre una dichiarazione che ponga in evidenza il sostegno dell'Unione in maniera visibile sui documenti e sui materiali per la comunicazione riguardanti l'attuazione dell'operazione, destinati al pubblico o ai partecipanti. Nel caso di operazioni che riguardino aspetti strutturali e tangibili e il cui sostegno dal FESR e dal Fondo di coesione sia superiore a 500.000 euro e di operazioni sostenute dal FSE+, dal JTF, dal FEAMPA, dall'AMIF, dall'ISFo dal BMVI il cui costo totale supera i 100.000 euro, è obbligatorio esporre targhe e/o cartelloni permanenti in modo chiaramente visibile al pubblico, riportando l'emblema dell'Unione conformemente alle caratteristiche tecniche specificate.

Per le operazioni di diversa natura ed entità, deve essere invece esposto in un luogo facilmente visibile al pubblico almeno un poster di misura non inferiore a un formato A3 o un display elettronico equivalente,

recante informazioni sull'operazione che evidenzino il sostegno ricevuto dai fondi.

Quanto stabilito dal nuovo Regolamento mostra in modo evidente il potenziamento impresso dalla Commissione europea alle attività di comunicazione delle risorse destinate ai territori, proprio in riconoscimento della sua importanza strategica.

### **Strumenti e metodologie per un'efficace strategia di comunicazione**

Per attuare una efficace strategia di comunicazione bisogna anzitutto differenziare i messaggi in base ai target group di riferimento.

Già la proposta avanzata dal Nuovo Quadro di cooperazione per le attività di Politica dell'Informazione e della Comunicazione nell'Unione Europea<sup>(11)</sup> (2001) individuava tre principali tipologie di informazione: l'informazione generale, destinata al grande pubblico "La Commissione, oltre ad illustrare il suo ruolo, le sue politiche e attività, deve occuparsi anche dei diritti e delle opportunità propri del pubblico in quanto cittadini dell'UE, nonché dell'impatto prodotto su di questi dalle azioni comunitarie. L'informazione generale copre naturalmente il processo decisionale, il dovere delle istituzioni di rendere conto al grande pubblico e i settori di interesse generale come le spese dei fondi UE"; l'informazione specialistica, destinata a gruppi specifici che necessitano di approfondire taluni aspetti della politica comunitaria e l'informazione per la stampa, ovvero le notizie "dell'ultimo minuto" ma anche il materiale documentale specialistico.

L'informazione va calata in una strategia di comunicazione più generale, intesa a stimolare un dibattito informato sulle questioni europee.

Questo compito deve essere necessariamente assolto in collaborazione con le altre istituzioni europee, regionali e nazionali.

Negli ultimi cinque anni le istituzioni dell'UE, in particolare la Commissione, hanno lavorato per ridurre la compartimentazione nella propria comunicazione. Affinché i cittadini percepiscano gli effetti positivi che l'UE ha sulle loro vite è necessario comunicare loro in modo

---

(11) Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 27.6.2001 COM (2001) 354: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni "Un Nuovo Quadro di Cooperazione per le attività di Politica dell'informazione e della Comunicazione nell'Unione europea".

chiaro e coerente i valori che l'UE rappresenta e i vantaggi derivanti dalle sue politiche e dai suoi interventi. Un approccio unificato alla comunicazione consente alle persone di vedere più chiaramente la rilevanza delle diverse politiche rispetto a una comunicazione scollegata relativa a singoli programmi e iniziative. È questo l'obiettivo della strategia di comunicazione istituzionale della Commissione: informare i cittadini in merito ai valori e agli interventi dell'UE, alle sfide e alle opportunità, e a come affrontarle insieme.

Le conseguenti campagne istituzionali, che illustrano i valori dell'UE e hanno un alto impatto emotivo, contribuiscono a trasmettere questi messaggi di portata generale. Questo approccio si basa su una narrativa chiara e coerente che mostra i vantaggi per i cittadini sotto forma di narrazione. La narrazione è un potente strumento per attirare e coinvolgere i cittadini. Se una politica o una priorità politica non è spiegata né basata su esempi ed emozioni è improbabile che venga accolta nello stesso modo dai cittadini che ne sono coinvolti e interessati. Narrare la storia dell'UE in maniera più coinvolgente ed emotiva è un metodo di comunicazione più efficace rispetto alla mera esposizione di argomentazioni basate su fatti e dati concreti. Questo metodo è inoltre in linea con la natura dell'UE quale unione di valori e non solo di economie. Con questo approccio ciascuna politica continua ad essere comunicata in modo mirato ai portatori di interessi all'interno di una narrativa positiva più ampia. Nel contempo la comunicazione istituzionale garantisce che i cittadini e i portatori di interessi ricevano messaggi chiari e diretti nella loro lingua, adattati alla loro età, alla loro cultura e al loro background, con un impiego sempre maggiore di infografiche, narrazioni visive e video che raccontano storie. Questo approccio razionalizzato ha consentito alla Commissione di proiettare una voce istituzionale europea.

Altro elemento importante per l'attuazione di una efficace strategia di comunicazione sono i canali utilizzati per veicolare le notizie.

Negli ultimi decenni il sistema dei media è stato teatro di profonde trasformazioni: l'avvento del digitale ha rivoluzionato la comunicazione introducendo strumenti nuovi ma anche nuovi linguaggi; i media digitali sono ormai spazi imprescindibili che offrono tantissime possibilità di informazione e di interazione diretta con i cittadini, e l'Europa deve misurarsi in questa realtà trovando modi nuovi di comunicare.

Bisogna quindi ripensare la comunicazione europea nell'era del digitale; accanto agli strumenti di comunicazione "più tradizionali" quali strutture per i visitatori, uffici di collegamento e uffici locali in tutti i paesi dell'UE, siti web, reti radiofoniche e servizi speciali per i media, è necessario focalizzarsi sull'utilizzo dei social media.

In questo ambito il modo di comunicare è radicalmente diverso e i social media sono l'ambiente privilegiato in cui si esplica "l'influenza", un concetto tutt'altro che nuovo all'interno della comunità di studiosi ed esperti di comunicazione, che riguarda la spiccata capacità di alcune persone di catalizzare l'attenzione e persuadere la propria rete.

Gli opinion leader di oggi, gli influencer, possono essere ottimi catalizzatori di attenzione e veicoli di promozione che non possono essere sottovalutati nel disegno di una buona strategia di comunicazione che consenta alle Istituzioni europee di avvicinarsi ai cittadini.

Tutto quanto detto non significa ovviamente che i media tradizionali siano spariti, anzi, l'indagine Eurobarometro Flash del 2022<sup>(12)</sup>, che presenta un'analisi approfondita sulle abitudini e l'uso dei media da parte dei cittadini, esaminando sia i media tradizionali che i media online, ha evidenziato una maggiore fiducia nei media tradizionali.

Il 72% degli intervistati ricorda di aver recentemente letto, visto o sentito parlare dell'Unione europea, sui giornali, su Internet, in tv o alla radio. Il 57% ha recentemente letto, visto o sentito parlare del Parlamento europeo.

Con il 75%, la televisione si impone come principale fonte di notizie, in particolare tra i cittadini con più di 55 anni. A seguire, le piattaforme di notizie online (43%), la radio (39%) e i blog e le piattaforme dei social media (26%). La stampa scritta si trova al quinto posto. Giornali e riviste sono la principale fonte di informazione di un intervistato su cinque (21%).

Gli intervistati più giovani, invece, tendono ad accedere alle notizie da blog e piattaforme dei social media (il 46% dei ragazzi tra 15 e 24 anni rispetto al 15% degli over 55).

Per quanto concerne le fonti mediatiche più affidabili, i cittadini si fidano maggiormente dei media tradizionali come stampa, tv e radio, e della loro presenza online, rispetto alle piattaforme di notizie online e

---

(12) Flash Eurobarometer – Media & News Survey 2022 – European Union, 2022.

ai social media.

In conclusione, le impressioni dei cittadini sull'Unione europea e sul Parlamento europeo sono influenzate da ciò che vedono, ascoltano e leggono su vari media, pertanto, alla luce delle trasformazioni avvenute nel campo dell'informazione e della comunicazione in generale, è chiaro come sia ormai indispensabile improntare una strategia di comunicazione ramificata, attraverso la presenza su più mezzi o piattaforme e attraverso la partecipazione di più attori. Per parlare ai tanti target group c'è bisogno di un piano di comunicazione diversificato che tenga conto delle caratteristiche dell'utenza di riferimento, delle peculiarità dei diversi mezzi di comunicazione e, in ambito digitale, delle specifiche *affordances* delle piattaforme.

### **Considerazioni conclusive**

L'Unione europea affida alla comunicazione un ruolo di notevole importanza per assicurare il successo degli interventi e per rendere i cittadini informati e partecipi delle Politiche e dei Programmi.

Comunicare è un'opportunità per far conoscere quanto si sta realizzando con i Fondi europei e statali, per lo sviluppo del territorio; per creare nuove sinergie e integrazioni tra soggetti e azioni; per stimolare nuove progettualità e per favorire un dialogo con i cittadini.

Più si dimostrerà che i fondi europei sono in grado di innescare processi di sviluppo economico e di giustizia sociale, più si consoliderà il senso di appartenenza e di condivisione dei cittadini con il progetto europeo.

L'adozione di una strategia di comunicazione integrata, partecipata e trasparente è indispensabile per favorire la divulgazione dei risultati raggiunti e una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini e stakeholders sul ruolo dei fondi strutturali e di investimento europei e, più in generale, sul ruolo e sull'utilità dell'Unione Europea.

## **IL *JUST TRANSITION FUND*: PROSPETTIVE ANALITICHE E PROFILI APPLICATIVI**

JACOPO DI BONAVENTURA<sup>(1)</sup>

Assieme al proposito, denominato “European Green Deal”, di rendere l’Europa il primo continente a zero impatti ambientali entro il 2050, la Commissione von der Leyen ha fissato un obiettivo parallelo: assicurare una “transizione giusta” per tutti i cittadini e le regioni europee. Il vicepresidente della Commissione Frans Timmermans ha esplicitamente dichiarato come il traguardo trasversale che deve permeare tutte le fasi di adozione di modelli economico-sociali sostenibili sia quello di “non lasciare nessuno indietro”<sup>(2)</sup>.

In tale contesto, dunque, è lecito affermare che entrambi gli obiettivi assumono una valenza ed una progettualità sinergica e simultanea. La direzione intrapresa dal direttivo europeo è quella di ridurre significativamente le emissioni di gas serra in ottica di contrasto al cambiamento climatico e il deterioramento ambientale, tentando di tutelare allo stesso tempo le economie e i mercati delle regioni interessate.

Ad un’analisi di tipo storico, è possibile denotare come la concezione manageriale che pone la definizione di politiche sociali alla base di ogni mutamento strutturale ha da sempre contraddistinto l’azione dell’Unione Europea.

---

(1) Dottorando di Ricerca in “Economic and Social Sciences”

(2) Discorso dell’11 dicembre 2019, successivo alla presentazione dello European Green Deal da parte della Commissione von der Leyen. Si veda a tal riguardo: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip\\_19\\_6691](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip_19_6691).

La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) attivò un fondo per l'aggiornamento professionale e il ricollocamento dei lavoratori interessati dai settori in fase di modernizzazione (tra cui anche quelli dell'industria del carbone). L'idea di promuovere una transizione giusta ed inclusiva eziologicamente e strutturalmente legata agli effetti socioeconomici derivanti da normative ambientali più stringenti è stata successivamente sviluppata dai sindacati nordamericani negli anni '90. In seguito, tale approccio è stato ampliato fino a ricomprendere una concezione di supporto volto alla pianificazione, investimento e accompagnamento delle fasi di transizione verso un'economia socialmente ed ambientalmente sostenibile al punto da costituire un preambolo inderogabile dell'Accordo di Parigi.<sup>(3)</sup>

Il punto centrale dell'attività dei sindacati era quello di supportare i lavoratori che erano stati costretti ad abbandonare la loro occupazione proprio a causa di regole di tutela ambientale maggiormente stringenti. Tale fenomenologia ha spinto la Confederazione Sindacale Internazionale ad avallare l'esigenza di discutere della dimensione sociale nelle trattative internazionali sul clima, in particolare nella conferenza annuale dei partiti (Conference of the Parties).

Nello svolgimento delle negoziazioni, i sindacati iniziarono a evidenziare come senza il proficuo coinvolgimento dei lavoratori e delle loro comunità, la transizione non avrebbe potuto avere successo. Non solo, un altro elemento di rilevanza venne rinvenuto nel fatto che un importante e approfondito dialogo sociale, così come elaborate politiche di inclusione, rappresentavano l'unico modo per assicurare che i lavoratori venissero inseriti nel processo senza porre le loro condizioni esistenziali a rischio. Le politiche di transizione giusta vennero, dunque, presentate come strumenti di creazione di partnership, sia tra i policy makers pubblici che tra i lavoratori e i sindacati. Nei primi anni 2000, proprio tali realtà associative hanno prodotto una serie di studi

(3) Consiglio Europeo 23 e 24 ottobre 2014, "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il 2030". In tale occasione, il direttivo comunitario ha delineato il quadro per le politiche dell'energia e del clima per il 2030, approvando quattro obiettivi: a) riduzione delle emissioni di gas serra almeno del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990; b) incremento della quota di energie rinnovabili utilizzate nel 2030 di almeno il 27%; c) efficientamento energetico del 27% rispetto alle proiezioni; d) completamento del mercato interno dell'energia. Successivamente a tale data, i leader dell'Unione Europea sono tornati più volte ad integrare, ramificare ed approfondire ogni singola decisione.



attestanti il grande potenziale di creazione di lavoro di politiche ambientali virtuosamente coordinate e integrate ai principi di una transizione giusta<sup>(4)</sup>.

Nel 2015, l'International Labour Organisation<sup>(5)</sup> ha pubblicato le sue "Linee Guida per una transizione giusta", nelle quali pone in luce una serie di principi guida nei meccanismi di transizione verso economie e società sostenibili: la necessità di un ampio consenso sugli obiettivi e i percorsi di sostenibilità; l'esigenza di una struttura di governance e di coordinamento ampia e comprensiva, in grado di assicurare una coerenza funzionale tra tutte le dimensioni e le fasi progettuali; il bisogno di un significativo e proficuo dialogo sociale trasversale e multilivello.

Tali movimentazioni hanno portato i rappresentanti comunitari ad includere il concetto di "just transition" nelle premesse dell'Accordo di Parigi del 2016, in cui è stata riaffermata l'importanza della giusta transizione della forza lavoro e della creazione di spazi e dimensioni lavorative dignitose, in accordo con le priorità definite singolarmente a livello nazionale. Gli approcci gestionali verso una transizione giusta sono stati successivamente riaffermati nella COP24 del 2019<sup>(6)</sup>, conferenza in cui i capi di stato partecipanti hanno adottato la "Dichiarazione di solidarietà e giusta transizione di Silesia", un documento sostanzialmente

---

(4) Renner M., Sweeney S., Kubit J., "Green jobs: Working for people and the environment", 2019.

(5) L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) è l'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite sulle tematiche del lavoro e delle politiche sociali. Istituita nel 1919 come parte del Trattato di Versailles che pose fine alla Prima Guerra mondiale, l'OIL disciplina giuridicamente il lavoro in ambito internazionale, si occupa della promozione dei principi fondamentali e dei diritti inalienabili sul lavoro, garantisce e tutela opportunità di lavoro dignitose, promuove il rafforzamento della protezione sociale e il dialogo sulle questioni inerenti al lavoro. L'OIL presenta una struttura tripartita in cui i rappresentanti dei governi, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati di 187 paesi membri collaborano unitariamente per adottare le normative internazionali del lavoro e strutturare piani internazionali che producano impatti significativi sul mondo del lavoro e delle politiche ad esso assoggettate. Standing, Guy (2010), "The International Labour Organization", *New Political Economy*, 15(2), 307-318.

(6) La ventiquattresima conferenza Onu sul clima si è tenuta a Katowice il 15 dicembre 2019. Un ulteriore progresso raggiunto in tale evenienza rispetto alla COP21 (conferenza che ha condotto alla sigla dell'Accordo di Parigi) ha riguardato la "finanza climatica" (climate finance). In particolare, gli stati con un livello di sviluppo più avanzato hanno fissato l'obiettivo di mobilitare circa 100 miliardi di dollari annui, a partire dal 2020, per supportare le fasi transizionali dei paesi in via di sviluppo in ottica di riduzione delle emissioni di gas serra. Ciononostante, nel dato attuale si attesta una parziale incompletezza di tale realizzazione. Fonte: R. Polli e F. Spinosi, "COP24 sul clima: insieme per salvare il pianeta", 2019.

vincolante in merito alla necessità di istituire costanti dialoghi sociali e opportunità lavorative nei processi transizionali. L'aver introdotto la concezione di una transizione giusta all'interno di tali accordi ha contribuito a fornire alla stessa una dimensione di pianificazione di lungo termine.

Da tale evenienza, dunque, con la locuzione “just transition” non si è più fatto riferimento esclusivamente all'accompagnamento e alle tutele sociali già rilevate, ma a queste viene aggiunta una visione di pianificazione strutturale di lungo termine per i momenti di transizione degli stati e le regioni verso sistemi economici a zero impatti ambientali.

In ambito europeo, le prime concettualizzazioni in ottica di giusta transizione possono essere fatte risalire ad una serie di indirizzi di policy e norme di legge posti in essere nella seconda decade degli anni 2000. Il primo di questi è rappresentato dallo “Energy Union package”, emanato dalla Commissione Juncker nel 2015, nel quale si riconosceva l'importanza di riqualificare o specificare le competenze dei lavoratori nei settori interessati dalla transizione.

Il regolamento del 2018 che ha delineato i meccanismi di governance per questo pacchetto si è ampliato su questo, citando i cambiamenti nel comportamento di investimento e negli incentivi in tutto lo spettro politico come passi necessari per raggiungere una transizione socialmente accettabile e giusta.

L'UE ha, inoltre, messo in atto una serie di iniziative per sostenere un orientamento di transizione giusta nelle regioni che fondano l'approvvigionamento energetico su fonti carbonifere. Il fondo per la modernizzazione, creato per la quarta fase dell'EU ETS, consentirà ai progetti con obiettivi di transizione giusti di essere ammissibili al finanziamento. In particolare, si tratterà di progetti a sostegno della riqualificazione e ri-formazione dei lavoratori, dei sistemi di istruzione, delle iniziative di ricerca di lavoro e delle start-up, in costante dialogo con le parti sociali. Inoltre, è stata istituita una piattaforma del carbone per le regioni europee in transizione, affinché queste possano condividere la loro esperienza e conoscere in maniera approfondita i programmi e i meccanismi di assistenza dell'Unione Europea a loro disposizione. Tale piattaforma ha rappresentato una fase preparatoria antecedente all'istituzione del Fondo per la transizione giusta (Just Transition Fund).

Cionondimeno, dal momento che manovre decisionali impicanti impatti diretti sui sistemi economici regionali potrebbero ingenerare risultanze negative in realtà territoriali non perfettamente in grado di sostenere<sup>(7)</sup>, è necessario che gli organi europei preposti alla gestione delle fasi transizionali predispongano una serie di meccanismi di mitigazione di tali evenienze. A ben vedere, infatti, le regioni in ritardo ed in fase di sviluppo oggetto delle pianificazioni della politica di coesione potrebbero risultare ulteriormente svantaggiate da tali dinamiche.

Secondo uno studio nella rivista “JRC Science for Policy Report”<sup>(8)</sup>, nel 2016 erano in attività 207 centrali a carbone, distribuite in 21 Stati Membri, con un totale di capacità appena superiore ai 150 GW. Due terzi di tali centrali utilizzano antracite (hard – coal), per un totale di 97 GW, mentre il resto utilizza lignite.

L’elaborazione mostra che la più alta concentrazione di centrali europee a carbone risiede in un’area che origina nei Paesi Bassi, attraversa la Germania e la Repubblica Ceca, fino a giungere alla Slovacchia e alla Polonia. Per quanto concerne la tipologia di carboni utilizzati, la lignite è prevalentemente utilizzata in Germania, in est Europa e nella penisola balcanica, mentre l’antracite rappresenta la fonte primaria in Germania, Polonia, Inghilterra, Spagna e nelle aree costiere. La Germania, la Polonia e la Spagna sono i paesi che localizzano il maggior numero di centrali, attestanti rispettivamente 53, 37 e 16 unità.

La ricerca mostra, dunque, un quadro in cui non solo le economie delle regioni sviluppate, ma anche quelle degli stati in fase di transizione fondino gran parte della propria sistemistica su tali meccanismi nella produzione energetica. In tale contesto, è pertanto necessario prestare particolare attenzione ad evitare di creare situazioni di rischio sia in ottica di disoccupazione che di stagnazione economica. Allo stesso modo, si rendono essenziali strategie di riqualificazione dei depositi minerari e delle cave, adibite funzionalmente al rifornimento continuativo di tali fonti energetiche.

In linea con tale orientamento, la Commissione intende elaborare una strategia di transizione profondamente inclusiva sia in senso sociale che territoriale.

---

(7) Zachmann G., Fredriksson G., Claeys G., “Distributional effects of climate policies”, Blueprint Series 29, 2018.

(8) Alves Dias, Patricia, et al. EU coal regions: opportunities and challenges ahead. European Commission, Joint Research Centre: Petten, The Netherlands, 2018, 20-32.

Per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica, diversi settori economici europei saranno tenuti a riprogrammare i sistemi di produzione verso pratiche più sostenibili. Le effettive trasformazioni che tale dinamica può comportare spaziano dalla sostituzione delle tradizionali strumentazioni con apparecchiature più nuove e più efficienti dal punto di vista energetico, a cambiamenti maggiormente incisivi come il passaggio dai motori a combustione interna alle batterie elettriche nella produzione automobilistica. Tale processo richiederà la mobilitazione di un'importante entità d'investimento sia da parte degli attori del settore pubblico che di quello privato.

La letteratura scientifica di settore stima che gli investimenti aggiuntivi medi annuali necessari a raggiungere l'obiettivo fissato dall'Unione per il 2030 spaziano da 175 a circa 300 miliardi di euro<sup>(9)</sup>. Le stime della Commissione si attestano, invece, sui 260 miliardi di euro l'anno, con il maggior fabbisogno di investimenti nel settore residenziale (125 miliardi di euro), seguito dal settore dei servizi (71 miliardi di euro), dal settore dei trasporti (21 miliardi di euro) e dal settore energetico (34 miliardi di euro)<sup>(10)</sup>.

Le trasformazioni strutturalmente necessarie alla transizione comporteranno anche una ristrutturazione significativa del mercato del lavoro europeo. Anche se in termini netti l'effetto della transizione sull'occupazione potrebbe essere neutro o anche leggermente positivo<sup>(11)</sup>, il fenomeno comporterà la scomparsa di un ingente numero di posti di lavoro, ma anche la creazione di nuove opportunità.

Tale ricostituzione dei framework occupazionali avranno significative ripercussioni socioeconomiche che produrranno percezioni difformi

(9) G. Claeys, S. Tagliapietra e G. Zachmann, How to make the European Green Deal work, in Policy Contribution 13, 2019.

(10) Commissione Europea, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the committee of the Regions. The European Green Deal, 2019.

(11) Secondo autorevole dottrina, entro il 2050 la transizione potrà avere anche un effetto positivo, seppur contenuto, sull'occupazione in ambito europeo (sul tema, ad esempio si veda Fragkos e Paroussos, 2018, Griffin *et al.*, 2019, IRENA, 2018). Tali studi attestano come il potenziale di crescita nelle nuove industrie verdi, e in particolare nel settore delle energie rinnovabili, sia teoricamente in grado di compensare abbondantemente il crollo di posti di lavoro nelle industrie ad alta intensità di carbonio. Un report di Kapetaki *et al.* (2020) ha riaffermato la possibilità di tale compensazione per tutte le regioni che fondano il loro introito energetico prevalentemente su tale fonte.

a seconda del settore, della regione e dei livelli di qualifiche della forza lavoro. Un efficace strumento di supporto alle fasi transizionali è proprio quello che riesce a identificare e ad affrontare al meglio tutte le possibili ineguaglianze derivanti da tali effetti.

Da un punto di vista settoriale, il processo di transizione andrà ad impattare in maniera fortemente negativa in determinate branche del sistema economico, mentre beneficerà significativamente altre. La relazione della Commissione europea sull'occupazione e gli sviluppi sociali in Europa<sup>(12)</sup> individua, intuitivamente, quello dell'estrazione di combustibili fossili come il settore che subirà la maggiore contrazione in relazione ai posti di lavoro, mentre evidenzia come, i settori del cemento, della chimica e dell'industria automobilistica dovranno essere fortemente trasformati per far parte dell'economia a zero emissioni.

Sebbene diversi autori approfondiscano la dimensione degli effetti netti della transizione sull'occupazione di tali settori, risulta altrettanto rilevante valutare l'entità della perdita lorda, segnatamente nelle mansioni meno qualificate, poiché proprio in tali ambiti dovranno essere concentrate le politiche di sostegno. Allo stesso tempo, tuttavia, la stima della perdita lorda di posti di lavoro risultante dalla transizione risulta particolarmente complessa per due motivi. In primo luogo, è difficile districare gli effetti di altri fattori strutturali fondamentali, come i cambiamenti comportamentali o tecnologici, che implicano impatti significativi sui mercati del lavoro europei nei prossimi anni. In secondo luogo, alcune industrie saranno in grado di adattare la loro produzione utilizzando processi a minore intensità di carbonio e quindi trasformare i posti di lavoro al loro interno piuttosto che eliminarli completamente. Pertanto, non è immediatamente quantificabile l'ammontare dei posti lavoro che andranno perduti a causa di questi processi, specialmente a livello regionale e settoriale.

Cionondimeno, è comunque possibile calcolare le variazioni relative all'occupazione nei settori maggiormente a rischio a causa della transizione. La Commissione europea<sup>(13)</sup> ha identificato tre settori per i quali è prevista una diminuzione e quattro per i quali si pronostica una dinamica trasformativa.

---

(12) M. Griffin, E. György, K. Jakšič e F. Siebern-Thomas, *Towards a greener future: employment and social impacts of climate change policies*, 2019.

(13) Commissione Europea, *A Clean Planet for all: A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, 2018.

In particolare, i settori per i quali si prevede una significativa diminuzione dei posti lavorativi riguardano l'estrazione di carbone e lignite, l'estrazione di petrolio greggio, la lavorazione di gas naturale e tutte le attività di servizio alle attività minerarie. La stragrande maggioranza, se non la totalità dei posti di lavoro afferenti a tali settori subiranno una radicale eliminazione durante la transizione, esponendo i corrispondenti lavoratori a condizioni di alto rischio di disoccupazione. Al contrario, i settori per i quali è prevista una trasformazione riguardano la fabbricazione di prodotti chimici, la lavorazione di prodotti minerali non metallici e la produzione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi.

In tale contesto, una questione di primaria importanza riguarda la circostanza che i settori analizzati non sono equamente distribuiti tra le regioni UE. Le regioni che dipendono fortemente da questo tipo di attività per la crescita economica e l'occupazione saranno, dunque, colpite in modo sproporzionato dalla transizione. In particolare, tali territori subiranno perdite di posti di lavoro più pesanti, danneggiando sensibilmente i fattori propulsivi della loro crescita economica, nonché una serie di realtà imprenditoriali che potrebbero rappresentare un simbolo importante della loro identità culturale regionale.

Tale considerazione vale in particolare per l'industria del carbone, che dovrà essere completamente neutralizzata affinché tutte le regioni europee possano raggiungere gli obiettivi climatici delineati dalla Commissione. Nel 2018 erano ancora in funzione 207 centrali a carbone, allocate in 21 Stati membri e 103 regioni NUTS-2, rappresentanti circa il 15% della capacità di produzione di energia elettrica del continente. Inoltre, 12 Stati membri e 41 regioni NUTS-2, nello stesso anno, presentavano ancora circa 128 miniere di estrazione carbonifera in attività. In una prospettiva di analisi nazionale la Polonia affronta il maggior rischio di perdita di posti di lavoro, seguita da Germania, Romania, Bulgaria e Spagna. A livello regionale, la percentuale più elevata di occupazione in questi settori si trova in Slesia (Polonia) e nel Sud-Vest Oltenia (Romania). La Slesia potrebbe arrivare a perdere persino 40.000 posti di lavoro, ossia circa la metà dell'occupazione totale nella regione. Altre tre regioni situate nella Repubblica ceca, in Romania e in Bulgaria potrebbero perdere ciascuna più di 10.000 posti

di lavoro nella transizione, circa un terzo dell'occupazione totale in ciascun caso<sup>(14)</sup>.

Anche l'industria automobilistica rappresenta uno degli ambiti su cui si ripercuoteranno maggiormente gli effetti delle procedure di transizione, dati i cambiamenti significativi che la sua produzione dovrà affrontare per raggiungere gli obiettivi climatici.

In tale scenario, secondo le stime di Guga e Lefeuvre (2019) i settori automobilistici potrebbero non solo mantenere tutti i posti di lavoro, ma anche produrne di nuovi a seconda della capacità dell'Unione di implementare sistemi di mobilità elettrica e sostenibile.

Per raggiungere tale obiettivo sarà, dunque, necessario un lavoro di attenta e ramificata pianificazione, contestualmente all'attivazione di importanti investimenti. Allo stesso modo, dovranno essere garantite una serie di misure di sostegno ai lavoratori che saranno strumentalmente oggetto di riqualificazione o trasferimento proprio per effetto della transizione.

Sebbene tali considerazioni restituiscano un quadro situazionale sostanzialmente incoraggiante, nel dato pratico bisognerà attribuire fondamentale attenzione agli effetti regionali di distribuzione. A ben vedere, difatti, in 14 regioni europee la quota di occupazione nel settore automobilistico nell'ambito della manifattura è superiore al 20%. Cinque di tali regioni si trovano in Germania, mentre il resto rimane collocato in Repubblica Ceca, Italia, Ungheria, Romania, Slovacchia e Svezia. A fronte di tale contesto economico-territoriale, le regioni in oggetto saranno maggiormente esposte al rischio di perdere, anche parzialmente, un determinato quantitativo di posti di lavoro, soprattutto se si considera che i nuovi impianti di produzione potrebbero non essere situati nelle medesime regioni caratterizzate dalla produzione di motori a combustione.

Per far fronte al cambiamento climatico e contribuire al raggiungimento del Green Deal Europeo, tutte le regioni saranno chiamate ad affrontare il difficile compito di trasformare radicalmente i loro sistemi economici verso una completa neutralità d'impatto. Nel breve termine, le regioni più a rischio di gravi perturbazioni socioeconomiche sono

---

(14) E. Tzimas, *EU coal regions: Opportunities and challenges ahead* (JRC Science for Policy Report, p. 189). European Commission, Joint Research Centre, 2018.

ragionevolmente quelle del carbone e della lignite e, più in generale, quelle che dipendono dall'estrazione e dalla produzione di combustibili fossili. Tuttavia, in una prospettiva temporale di medio e lungo termine, il novero di realtà territoriali e settoriali che dovranno riprogrammare significativamente le proprie strutture di approvvigionamento e di funzionamento si amplierà ulteriormente, fino ad includere, ad esempio, l'industria automobilistica, la lavorazione dell'acciaio e quella chimica. In tale contesto fenomenologico, risulta estremamente complesso determinare esattamente quali regioni saranno le più colpite, data l'entità e l'ampiezza delle trasformazioni necessarie.

L'approccio analitico finora utilizzato per identificare le regioni che saranno maggiormente esposte a rischio di gravi shock socio-economici a seguito delle procedure transizionali, ha avuto una configurazione prettamente quantitativa. Al contrario, le relazioni nazionali sul semestre europeo possono contribuire a fornire un criterio qualitativo, che fonda le proprie basi su una moltitudine di variabili e informazioni locali. I modelli di analisi utilizzati differiscono da paese a paese e utilizzano variabili statistiche quali l'occupazione nelle industrie che subiranno prevedibilmente una riduzione, lo sviluppo regionale, i tassi di disoccupazione, i tassi di disoccupazione giovanile, l'età e la distribuzione di genere nella popolazione.

Accanto a questi effetti regionali e settoriali, le politiche di transizione produrranno significativi impatti anche sui mercati del lavoro, modificando le opportunità di occupazione disponibili per i diversi livelli di competenza.

Secondo le stime di Griffin *et al.* (2019)<sup>(15)</sup>, in tutti i settori economici, la percentuale di posti di lavoro che non necessitano di qualifiche medie o elevate disponibili diminuirà man mano che i posti di lavoro non-green saranno sostituiti da quelli green. D'altro canto, la proporzione di occupazioni ad alta e media specializzazione aumenterà, anche se in entità diversa a seconda del settore. I settori in cui si registreranno i maggiori aumenti nella percentuale di posti di lavoro altamente qualificati sono l'edilizia, i trasporti e la pubblica amministrazione. Le

(15) Griffin, M., György, E., Jakšič, K., & Siebern-Thomas, F. (2019). Towards a greener future: Employment and social impacts of climate change policies. In Sustainable growth for all: Choices for the future of Social Europe (p. 332). Publications Office of the European Union.



estrazioni minerarie, il commercio al l'ingrosso e al dettaglio, nonché la salute e i servizi sociali subiranno le maggiori diminuzioni nella proporzione di posti di lavoro a bassa qualifica. Allo stesso tempo, tuttavia, gli stessi settori registreranno anche aumenti nella proporzione di posti di lavoro medio-qualificati disponibili.

In ambito di policy decisionali, tale situazione comporterà l'insorgere della necessità di regolamentare le suesposte dinamiche attraverso politiche di aggiornamento e riqualificazione professionale, così come politiche sociali nei settori in cui le discrepanze avranno una portata maggiore. A fronte di tali considerazioni, nei settori in cui i posti di lavoro scarsamente qualificati saranno sostituiti principalmente da posti di lavoro di media specializzazione, l'upskilling e il reskilling dei lavoratori già impiegati in tali ambiti potrebbe rappresentare un'opportunità efficace per evitare gravi perdite di personale. Allo stesso modo, tuttavia, nei settori in cui i posti di lavoro poco qualificati sono sostituiti da professioni ad elevato fabbisogno di qualifica, le politiche di pensionamento, combinate sinergicamente con misure di formazione per i giovani lavoratori, potrebbero costituire la direzione migliore da intraprendere.

Secondo gli autori, il fabbisogno medio di competenze e i livelli minimi di istruzione sono già più alti per i posti di lavoro green rispetto a quelli non-green, e il divario tra i due continua ad ampliarsi. A ben vedere, infatti, le competenze e i requisiti di istruzione per i lavori dei settori della sostenibilità stanno subendo un aumento superiore alla media, comportando un incremento dei costi e dell'onerosità dei processi di riqualificazione dei lavoratori che hanno perso posti di lavoro in posizioni non afferenti ai settori green.

Cionondimeno, tale situazione potrebbe non continuare a prodursi in maniera indeterminata. Griffin *et al.* (2019) indicano che, sebbene i lavori ad alta qualifica professionale potrebbero inizialmente beneficiare maggiormente della transizione rispetto a quelli che non necessitano di qualifiche medio-alte, è possibile immaginare uno sviluppo anche di tali categorie nelle fasi più avanzate della transizione, in particolare nella gestione dei rifiuti e nei settori legati all'economia circolare. La situazione di ampia disparità di competenze che caratterizzerà le fasi di breve periodo della transizione dovrà essere arginata da politiche attente ed

un intervento attivo da parte dei policy makers di riferimento. I territori e le popolazioni più vulnerabili saranno quelli in cui molti di questi effetti distributivi si sovrappongono, ad es. territori che dipendono fortemente da settori che dovrebbero perdere la maggior parte dei posti di lavoro e in cui vi è una grande quota di manodopera non qualificata. Un efficace strumento di giusta di transizione, tenendo ben a mente tali differenti situazioni, dovrà rispondere in maniera rapida ed efficiente.

Nella ricerca di una definizione concettuale e operativa in relazione ad un efficace strumento di supporto alla transizione giusta, è utile osservare un approfondimento su passate esperienze di iniziative di transizione, sia in ambito europeo che estero.

Una delle concettualizzazioni più ricorrenti nella letteratura in ambito di just transition riguarda l'importanza per i policy makers di coinvolgere la cittadinanza e gli stakeholder di riferimento nel sistema di governance delle fasi transizionali. Tale approccio incentiva non solo la creazione di politiche su misura che tengano conto delle contestualizzazioni locali, ma rappresenta anche un canale di creazione di fiducia tra i diversi attori della transizione. In quanto tali, gli enti locali o regionali dovrebbero essere generalmente favoriti a sviluppare politiche di transizione giuste, in stretta collaborazione con i lavoratori e le comunità interessate.

La comprensione delle condizioni locali risulta un momento fondamentale nella fissazione degli obiettivi di governance, in quanto riesce potenzialmente a concretizzare uno sforzo sinergico di interazione tra questioni locali e obiettivi generali di transizione, nell'ottica di massimizzazione dei risultati. A titolo esemplificativo è possibile menzionare la chiusura delle miniere di carbone nel Regno Unito negli anni '60 e '70, che investì principalmente lavoratori uomini. Contestualmente, secondo quanto riportato da Botta (2019)<sup>(16)</sup>, tale fenomenologia ha prodotto un effetto indiretto sul mercato del lavoro femminile, che ha sofferto di un effetto di esclusione provocato dai licenziamenti di massa. La questione occupazionale nella prospettiva del genere potrebbe rappresentare un elemento più o meno problematico a seconda della struttura compositiva dei mercati del lavoro e delle aree interessate e, in quanto tale, costituisce sicuramente un aspetto di rilievo nella definizione di politiche di transizione.

---

(16) Botta, E. (2019). A review of "Transition Management" strategies: Lessons for advancing the green low-carbon transition (Green Growth Issue Paper, p. 64). OECD.

Un altro esempio è quello degli Appalachi, una delle regioni più colpite dalla graduale eliminazione dei sistemi carboniferi negli Stati Uniti. Quella degli Appalachi rappresenta anche una realtà territoriale tradizionalmente afflitta da un'epidemia di oppioidi, con un'alta correlazione tra le aree storicamente dipendenti dal carbone e le zone in cui l'epidemia ha propagato maggiormente i propri effetti<sup>(17)</sup>. La Commissione Regionale degli Appalachi (ARC) è l'autorità responsabile della giusta transizione per i lavoratori del carbone e le comunità locali. Nella sua relazione del 2018, la questione della transizione e dello sviluppo della forza lavoro annovera discussioni in merito ai processi di phase-out del carbone, aiuti sociali per i lavoratori soggetti a programmi di transizione e riqualificazione, obiettivi in ambito sanitario e modalità per affrontare la dipendenza da oppiacei attraverso un approccio sistemico<sup>(18)</sup>.

Le esemplificazioni così riportate inducono eziologicamente a porre una riflessione in merito al peso dei determinanti locali rispetto al processo di transizione e alle modalità attraverso cui i policy makers di riferimento possono garantire un approccio effettivamente bottom-up<sup>(19)</sup>.

Nelle fasi definitorie preposte alla strutturazione di policy decisionali, tale modalità viene attivata creando una commissione o una task force dedicata, il cui obiettivo è quello di analizzare i feedback delle comunità oggetto di esame, cercando di comprendere al meglio la situazione locale e stabilire un rapporto tra stakeholder territoriali e l'agenzia responsabile della transizione.

Un'esemplificazione delle caratteristiche e delle modalità funzionali di tale organo può essere rinvenuto nella task force sulla transizione

---

(17) Nachtwey J., Sullivan A., Negli Stati Uniti gli oppioidi uccidono 115 persone al giorno Overdose americana, Internazionale, 2018.

(18) Appalachian Regional Commission. (2018). Performance and Accountability Report: Fiscal Year 2018 (p. 89).

(19) In generale, l'approccio bottom-up. ("dal basso verso l'alto") rappresenta un processo di sintesi, da elementi base fino a un sistema complesso. A esso si contrappone l'approccio dall'alto verso il basso, c.d. top-down, che viceversa scompone progressivamente un modello generale fino alle sue componenti elementari. Nella teoria del management, inteso sia nella sua veste di public management che di gestione privata, tali strategie si riferiscono al metodo secondo cui un assetto di governance assume decisioni e determina responsabilità, assegnando un ruolo maggiore al vertice (nell'approccio top-down) o alla base (nell'approccio bottom-up) della gerarchia organizzativa. Costantino C. e Travaglini V. "L'Approccio Bottom – up nella valutazione del personale con qualifica dirigenziale: province italiane a confronto", Impresa Progetto. Electronic Journal of Management, 2, 2018.

giusta per i lavoratori e le comunità canadesi dei settori del carbone, incaricata dal governo canadese nell'aprile del 2018<sup>(20)</sup>.

Nel corso del suo operato, la commissione ha visitato quindici diverse comunità in Alberta, Saskatchewan, Nuovo Brunswick e Nuova Scozia, ispezionato siti minerari e centrali energetiche, ha riservato momenti di incontro con i lavoratori, tenuto sessioni di incontro pubblico e infine prodotto due rapporti attestanti i risultati dell'esperienza e fornendo contestualmente una serie di raccomandazioni specifiche per i policy makers territoriali.

Al di là delle considerazioni relative al caso analizzato, è possibile riaffermare l'importanza di istituire un costante e solido dialogo tra i responsabili politici e gli stakeholder locali di riferimento. Come descritto nella relazione di IDDRI sull'attuazione delle transizioni dei settori carboniferi<sup>(21)</sup>, il governo deve essere in grado di rispondere a tutte le domande circa il futuro dei lavoratori interessati, tra cui: le modalità in cui potrà essere garantita la conservazione del proprio posto di lavoro, l'elaborazione di strategie lavorative alternative o strumenti di pensionamento anticipato, la predisposizione di strumenti di sostentamento durante la transizione e la provenienza dei fondi che finanziano tali programmi. Per fornire risposte chiare e costanti a tali interrogativi e sostenere i lavoratori e le comunità locali in ognuna delle fasi della transizione, l'organizzazione di governance potrebbe prevedere l'istituzione di centri di transizione locali, dotati di risorse adeguate e di personale qualificato in grado di analizzare approfonditamente ed elaborare processi decisionali strategicamente orientati al territorio e alle sue condizioni specifiche. Dalle rilevazioni della task force per la transizione del governo canadese, è stato evidenziato che in Alberta, realtà che presenta centri di transizione locali dal 2017, tali realtà operative hanno riscosso un rilevante apprezzamento dalle comunità in cui operano. I centri fungono da piattaforma di informazione tra potenziali datori di lavoro e lavoratori, fornendo a questi ultimi servizi di consulenza personalizzata e formazione per le pratiche di ricerca di lavoro.

È certamente possibile immaginare ed auspicare l'adozione di ulteriori politiche volte alla promozione della collaborazione tra gli organi

---

(20) Government of Canada, "Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities", 2018.

(21) Sartor, O. (2018). Implementing Coal Transitions: Insights from case studies of major coal-consuming economies (Summary Report of the Coal Transitions Project, p. 42). IDDRI and Climate Strategies.

direttivi di governance e le comunità locali, purché si affianchino ad una serie di servizi di public engagement della cittadinanza efficaci.

Nel 2015, l'Organizzazione internazionale del lavoro, con il documento "Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all", ha evidenziato l'esigenza di elaborare, da un lato, politiche attive volte al supporto delle imprese e dei lavoratori in previsione delle mutevoli esigenze del mercato del lavoro nel contesto della transizione e, dall'altro, politiche di protezione sociale per salvaguardare le popolazioni di riferimento rispetto agli effetti derivanti da episodi emergenziali in ambito ambientale e/o economico. La strutturazione di politiche del lavoro orientate ad un rafforzamento del benessere sociale rappresenta il punto cardine di ogni processo di transizione giusta. Le modalità attraverso cui tali strumenti vengono realizzati e, quindi, calibrati al fine di evitare l'insorgenza di altre forme di disparità sociale, rappresentano la vera sfida che i policy makers devono affrontare.

Secondo le disposizioni della Task Force attiva in Canada, è auspicabile la predisposizione di strumenti integrati che consentano di facilitare le procedure di pensionamento per i lavoratori dei settori interessati in età pre-pensionistica, così come un sostegno al reddito per coloro che dovranno riparametrare o integrare le proprie competenze nell'attesa di essere reinseriti in nuovi percorsi lavorativi.

Da un punto di vista scientifico, la letteratura di settore si pone sostanzialmente in linea con tali raccomandazioni. Ad esempio, infatti, secondo uno studio dell'OCSE<sup>(22)</sup> la percentuale di lavoratori anziani è generalmente maggiore nelle industrie che si caratterizzano per un significativo grado di produzione inquinante rispetto ad altri settori. A tal riguardo, dunque, in ottica di riqualificazione professionale, è possibile constatare una situazione di rilevante svantaggio per tale comparto lavorativo, in quanto anche l'avanzata età può rappresentare un freno ai percorsi di reimpiego in nuovi o diversi settori.

Coerentemente al posizionamento geografico riportato in precedenza, le ricerche di Botta (2019) confermano l'evenienza che gli effetti che la transizione verso economie a zero emissioni avranno nei confronti del mercato del lavoro saranno probabilmente concentrati geograficamente.

---

(22) OCSE, "What Green Growth Means for Workers and Labour Market Policies: An Initial Assessment", 2012.

Allo stesso tempo, tuttavia, secondo gli autori, i posti di lavoro che verranno creati dalla fenomenologia occupazionale della transizione potranno non essere ridistribuiti in maniera perfettamente sovrapponibile nelle medesime regioni. A tal proposito, dunque, si evidenzia la necessità di programmare una serie di misure in grado di supportare la mobilità dei lavoratori, in modo da facilitare significativamente i processi di trasferimento e ricollocazione verso le nuove aree interessate.

A fronte di un'analisi sui programmi di formazione o riqualificazione dei lavoratori, l'Institute for Sustainable Development and International Relations suggerisce di strutturare programmazioni in grado di privilegiare i percorsi di trasferimento dei lavoratori e di riqualificazione on-the-job rispetto ai tradizionali programmi di riqualificazione e che, laddove attivati, vengano rivolti a lavoratori con le maggiori probabilità di successo occupazionale, come i giovani o coloro i quali abbiano conseguito livelli di istruzione superiori<sup>(23)</sup>.

Allo stesso modo, l'IDDRI raccomanda di attivare una serie di strumentazioni di supporto non solo rispetto al contesto lavorativo, ma anche al mantenimento delle prestazioni sanitarie e pensionistiche<sup>(24)</sup>. Solo concertando una serie di dotazioni fondiari in una politica unitaria e complessa sarà possibile fornire a tali lavoratori una solida rete di sicurezza sociale.

In tale ambito, anche la polarizzazione dei posti di lavoro<sup>(25)</sup> rappresenta un fenomeno che le autorità di riferimento devono tenere ben in considerazione nei processi di transizione europea.

---

(23) Sartor, O., "Implementing Coal Transitions: Insights from case studies of major coal-consuming economies (Summary Report of the Coal Transitions Project, p. 42)", IDDRI and Climate Strategies, 2018.

(24) Barrett, J., "Worker transition & Global climate change (p. 42)", Pew Centre on Global Climate Change, 2001.

(25) Dagli anni 2000 in poi, se da un lato è stato registrato, in tutti i Paesi occidentali un rapido declino della percentuale di occupazioni di medio livello, questo è stato accompagnato da un aumento della percentuale di posti di lavoro senza specifiche competenze richieste (nei servizi alle persone) e da una crescita sostenuta nella percentuale di occupazioni altamente qualificate (professionisti e dirigenti). In particolare, tra il 2011 e il 2018 l'Italia ha attestato una significativa riduzione delle mansioni soggette ad una qualificazione professionale media (-2,3%). Allo stesso tempo, risultano incrementate dell'1,3% le occupazioni high-skilled e di poco meno dell'1% quelle low-skilled. La dinamica osservata nell'intervallo temporale selezionato, si pone in piena coerenza con un quadro di polarizzazione che discende dalla teoria del cambiamento tecnologico di routine (Autor et al., 2003; 2006). Bramanti A. e Villettaz M., "La polarizzazione sul mercato del lavoro in Italia", 2020.

Nella sua relazione “Employment and social developments in Europe 2019. Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe”, la Commissione europea ha evidenziato come, negli ultimi anni, il divario tra i livelli di istruzione e di competenze previsti per i settori “green” e quelli relativi agli ambiti tradizionalmente non sostenibili, sia in progressivo ampliamento.

La problematica evidenziata dalla Commissione induce a riflettere sulle modalità di strutturazione ed erogazione dei percorsi di riqualificazione dei lavoratori colpiti dalla transizione. Per poter ripopolare il mercato del lavoro negli ambiti della sostenibilità, sarà necessario, dunque, riqualificare i lavoratori colpiti dagli impatti della transizione verso i nuovi settori e le nuove metodologie della sostenibilità.

Per intercettare i bisogni emergenti dalla fenomenologia della transizione, le politiche del lavoro dovrebbero operare in sinergia con una serie di dati aggiornati e di libera consultazione aventi ad oggetto le dinamiche lavorative delle aree di transizione e delle zone limitrofe.

Solo attraverso una costante e continuativa acquisizione e divulgazione di informazioni contestuali sarà possibile massimizzare l'efficienza e l'efficacia dei piani di riqualificazione e di mobilità regionale per il territorio di riferimento. Un esempio virtuoso di tale approccio è il partenariato scozzese per l'occupazione continua<sup>(26)</sup>. Il programma è sta-

---

(26) Partnership Action for Continuing Employment (PACE) è la denominazione del quadro di partenariato strategico nazionale scozzese attivato per rispondere ai fenomeni di licenziamento. L'accordo garantisce uno strumento di argine per le agenzie locali del settore pubblico ai potenziali licenziamenti, nel modo più rapido ed efficace possibile. In tale contesto, Skills Development Scotland (SDS) rappresenta la realtà leader nella fornitura di PACE per il governo scozzese in collaborazione con altre organizzazioni partner come il Dipartimento per il lavoro e le pensioni, le autorità locali, lo STUC e Citizen's Advice Scotland. Oltre al National PACE Team, sono stati dislocati 18 gruppi PACE locali su tutto il territorio. Il supporto che il programma intende offrire assume un approccio personalizzato per soddisfare le esigenze individuali e le condizioni locali. Il servizio offre consulenza gratuita e imparziale ed è a disposizione di tutti i soggetti colpiti da licenziamento, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda o dal numero di dipendenti coinvolti in tali procedure. PACE lavora anche con gli amministratori delle procedure di insolvenza per fornire supporto in caso di amministrazione o liquidazione di un'impresa. Ogni due anni, il progetto prevede la riunione di una conferenza tra i vari membri dei partenariati nazionali e locali PACE per condividere le migliori pratiche e discutere come il sostegno alla ridondanza può essere ulteriormente migliorato. Redundancy support (PACE), accessibile al sito: <https://www.gov.scot/policies/employment-support/redundancy-support-pace/#:-:text=Partnership%20Action%20ofor%20Continuing%20Employment,quickly%20and%20effectively%20as%20possible>.

to istituito per aiutare a riqualificare e formare i lavoratori colpiti dalla chiusura di impianti petroliferi e di gas, attraverso la predisposizione di due articolazioni: un percorso individuale ed uno procurato.

Il primo ha garantito ai lavoratori una serie di sostegni e di finanziamenti, indipendentemente dal tipo di formazione designato, al solo vincolo di contattare preventivamente il futuro datore di lavoro per verificare che il percorso scelto fornisca effettivamente le competenze richieste. Nel secondo caso, invece, oggetto della sovvenzione sono state le tipologie di formazione delineate sulla base di opportunità già precedentemente valutate, parametrare rispetto al contesto lavorativo locale.

Tale approccio di policy implica la necessità di attivare una serie di investimenti per migliorare la capacità delle autorità pubbliche locali di reperire e divulgare dati, così come l'entità di collaborazione delle stesse con il settore privato.

Un emblematico esempio italiano in ambito di disponibilità dei dati sul lavoro è quello di Enel, la più rilevante realtà imprenditoriale nazionale in ambito di elettricità, nonché leader europeo in termini di capacità di installazione.

Nel perseguimento degli orientamenti di Corporate Social Responsibility<sup>(27)</sup>, quale responsabilità filantropica dell'impresa nell'ottica del perseguimento dell'equilibrio economico in condizioni di sostenibilità sociale ed ambientale, ha dichiarato il suo obiettivo di voler divenire leader mondiale nel campo delle energie rinnovabili, vincolandosi ad ottenere la neutralità climatica entro il 2050<sup>(28)</sup>.

Nella storia della sua attività, inoltre, l'azienda ha intrapreso rapporti di costante coinvolgimento con le parti sociali e i sindacati durante i periodi di mutamento organizzativo, per garantire che le transizioni non siano solo economicamente vantaggiose ma anche socialmente giuste.

Ad esempio, nel 2015 l'impresa ha adottato il progetto Futur-e per coordinare e gestire gli effetti della chiusura e della conversione di 23 impianti termoelettrici e di un sito minerario. In particolare, la strategia consisteva nel coinvolgimento degli stakeholder locali per individuare opportunità di sviluppo sostenibile per ogni sito di riferimento, riutilizzare per quanto

(27) La Corporate Social Responsibility aziendale, come viene ufficialmente definita nel 2001 dalla Comunità Europea: "l'integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali e ambientali nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate".

(28) Enel. Corporate vision, accessibile al sito: <https://www.enel.com/aboutus/vision>



possibile l'infrastruttura esistente e riqualificare ed integrare le competenze dei dipendenti dell'impianto soggetto a chiusura. Dal 2019 tutti i lavoratori dei siti colpiti dalla transizione sono stati trasferiti su base volontaria<sup>(29)</sup>.

Il raggiungimento di tale risultato è stato possibile grazie alla coesistenza di due fattori: in primo luogo, attraverso consultazioni e negoziazioni realizzate ad intervalli regolari, Enel è riuscita a costruire un solido sistema di relazioni con la propria forza lavoro sindacalizzata; in seconda istanza, i percorsi di riqualificazione dei lavoratori hanno beneficiato della profonda conoscenza che l'azienda ha della storia professionale dei propri dipendenti, nonché rispetto alle proprie esigenze di produzione e opportunità di lavoro. Tale configurazione ha permesso ad Enel di sviluppare un efficiente mercato interno del lavoro, in grado di rispondere alle esigenze delle sue diverse componenti e supportato dalle opportunità di riqualificazione e della delocalizzazione di alcuni dei suoi lavoratori.

Il caso appena riportato, dunque, illustra il ruolo decisivo che anche le imprese possono giocare nelle fenomenologie della transizione. Le loro posizioni, struttura e caratteristiche possono fornire modalità specifiche per facilitare il processo.

Oltre alle good practices dispiagate da Enel in ottica di compensazione interna dei lavoratori, le imprese possono attuare politiche di assunzione che predispongano percorsi preferenziali per i lavoratori in situazione di instabilità e rilasciare certificazioni formali laddove non siano in grado di evitare il licenziamento, in modo da supportare una riqualificazione ed un reinserimento più rapidi ed efficaci.

Sia il PACE scozzese che il progetto Futur-e di Enel sottolineano l'importanza di stabilire politiche del lavoro e di welfare in grado di intersecare tutte le parti sociali, contestualmente allo sviluppo di un database articolato e aperto sul mercato del lavoro.

Tutti gli interventi illustrati sono preposti alla strutturazione di un management della transizione in grado di delineare un percorso di sviluppo individualizzato e contestualizzato per ciascun lavoratore e membro della comunità interessata, in grado di fornire, da un lato, un'occupazione sostenibile e dignitosa e, dall'altro, un sostegno sociale e lavorativo significativo per tutto il processo.

---

(29) Galgóczi, B., *Towards a just transition: Coal, cars and the world of work*. ETIU aisbl, 2019.

Secondo una review sistematica dei programmi di riqualificazione a livello globale fornita da Kluge *et al.*<sup>(30)</sup>, solamente circa un terzo dei programmi di riqualificazione hanno un impatto positivo sui risultati del mercato del lavoro, sia in termini di tassi di occupazione e che di guadagni. Un tal contenuto tasso di successo potrebbe essere spiegato dalla mancanza di opportunità di lavoro, dalla mancata corrispondenza tra le competenze fornite e le competenze richieste dai datori di lavoro locali, così come dall'insufficiente monitoraggio e revisione dei programmi di formazione e dall'assenza di posti di lavoro complementari come la consulenza professionale o la corrispondenza tra datore di lavoro e dipendente<sup>(31)</sup>.

Dagli studi della letteratura di settore, si evidenzia come le programazioni di riqualificazione maggiormente efficaci sono tendenzialmente quelle che vengono revisionate e monitorate in maniera periodica, operanti su lavoratori con le migliori probabilità di successo e che sono in grado di delineare profili corrispondenti a specifiche offerte di lavoro locali.

La prima fondamentale fase nel processo di raggiungimento della neutralità carbonica dei sistemi economici, è rappresentato dall'interruzione di ogni nuovo investimento in infrastrutture relative ad attività di sfruttamento di combustibili fossili, come le miniere e gli impianti tradizionali.

Se secondo le stime di Hayer (2017)<sup>(32)</sup>, l'Unione Europea ha stanziato fino a 200 miliardi di euro in sussidi governativi per il settore dei combustibili fossili. Per poter disincentivare meccanismi inquinanti, sarà dunque necessario che quest'ultima riduca gradualmente gli strumenti di supporto a tutti i settori di riferimento.

In tale ambito, il caso della regione tedesca della Ruhr negli anni '60 e '70 rappresenta un chiaro esempio di inefficienza politica. Nella prima metà degli anni '50, un abitante su dieci della regione era impiegato nell'industria mineraria, ma, a causa di mutamenti di governance, dopo circa un decennio il numero di posti di lavoro nel settore del carbone furono pressoché dimezzati. A fronte di tale situazione emergenziale, fino

(30) Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J.M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F., & Witte, M. (2016). Do Youth Employment Programmes Improve Labour Market Outcomes? A Systematic Review. *Institute for the Study of Labour*, 10263, 66.

(31) Sartor, O. (2018). *Implementing Coal Transitions: Insights from case studies of major coal-consuming economies* (Summary Report of the Coal Transitions Project, p. 42). IDDRI and Climate Strategies.

(32) Hayer, S., *Fossil Fuel Subsidies* (p. 27). European Parliament, Directorate General for Internal, 2017.

agli anni '70 i policy makers pubblici intrapresero una serie di iniziative ed attivarono un pacchetto di piani finalizzati a supportare le imprese carboniere e siderurgiche. La decisione rappresentava la scelta condivisa di politici, investitori, stakeholder e rappresentanti delle comunità locali, volta al mantenimento del sistema socioeconomico che da sempre aveva contraddistinto la regione, contribuendo a fornire posti di lavoro stabili, ingenti ritorni sugli investimenti e un valore distintivo di immagine.

Solamente dagli anni '80 la regione ha iniziato un processo di trasformazione verso sistemi meno dipendenti dalle grandi realtà imprenditoriali che si erano consolidate con gli anni, ma più improntati alle nuove aziende tecnologiche, investendo in industrie di servizi e creando reti con università ed istituti di ricerca.

Tale azione è stata sostenuta da una serie di politiche sociali e del lavoro che hanno garantito percorsi di pensionamento anticipato, riqualificazione professionale e mobilità semplificata.

Sebbene l'iniziativa sia riuscita ad attenuare parzialmente gli effetti negativi derivanti dalla chiusura degli impianti minerari e dalla graduale eliminazione del carbone, nella regione permangono ad oggi determinate problematiche derivanti da una inefficiente attivazione di politiche preventive. A ben vedere, infatti, i tassi di disoccupazione e di povertà sono ancora significativamente più elevati della media nazionale, permanendo situazioni di importante separazione fisica e sociale tra zone povere e ricche, di condizioni finanziarie critiche per le principali città della regione e di elevati livelli di inquinamento del fiume Emscher.

Nelle fasi di trasformazione dell'economia locale verso metodologie ad impatti neutrali sull'ambiente, compito dei policy makers territoriali sarebbe quello di stabilire delle linee di indirizzo strategiche per sviluppare e diversificare le economie storicamente dipendenti dai combustibili fossili. Nella sua relazione conclusiva, la Commissione tedesca del carbone propone diverse raccomandazioni in merito a iniziative decisionali per poter raggiungere tale obiettivo.

Innanzitutto si propone di modernizzare le infrastrutture energetiche, contribuendo al processo di efficientamento degli impianti già attivi e riducendo gli sprechi, incrementando conseguentemente il ciclo di vita dei materiali utilizzati. In secondo luogo, è raccomandata l'accelerazione e il miglioramento dei processi pianificatori, così come l'investimento nei

trasporti, nelle infrastrutture digitali e negli ambiti R&S locali. Allo stesso modo, si propone di selezionare determinati territori purché fungano da modello per testare processi e sistemi industriali innovativi che, in caso di successo, possano essere riprodotti anche in altri contesti territoriali<sup>(33)</sup>.

Analogamente, nel contesto canadese, prioritaria importanza viene attribuita dalla task force di riferimento all'individuazione di fondi di finanziamento per progettualità infrastrutturali locali per massimizzare l'efficientamento delle economie locali.

Contrariamente agli esempi suesposti, esemplificazioni di episodi di gestione prolifica della transizione possono essere rinvenuti nei casi di Bilbao, in Spagna e del Lewarde Mining History Centro in Francia. In entrambi i casi, gli effetti della fenomenologia transitoria non hanno prodotto riverberi negativi grazie alla riqualificazione e alla conseguente specializzazione dei lavoratori interessati verso i settori della cultura e del turismo. Nelle fasi trasformative che vedevano la città spagnola abbandonare il paradigma dell'industria pesante nel 1970, i policy makers cittadini hanno istituito una società di sviluppo urbano la quale, attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche, ha posto in essere una serie di operazioni strategiche urbane orientate alla sostenibilità.

Tali decisioni hanno, nel corso del tempo, contribuito ad attribuire alla città la sua nota propensione culturale, grazie anche alla creazione del Museo Guggenheim<sup>(34)</sup> e del Palazzo delle Conferenze e delle Arti dello Spettacolo di Eskalduna.

In tal senso, dunque, l'esperienza spagnola è riuscita a concretizzare la possibilità di realizzare una proficua transizione attraverso i settori dell'arte e della cultura. Allo stesso modo, il Lewarde Mining History

---

(33) Growth, Structural and Jobs Commission. (2019). *Kommission, Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung*: Abschlussbericht (p. 278). Federal Ministry for Economic Affairs and Energy.

(34) Il Museo Guggenheim di Bilbao, inaugurato ufficialmente nel 1997, è stato costruito sulle fondamenta di un vetusto terreno industriale, come fase realizzativa di un piano di riqualificazione urbanistica della città, già originato nel 1989, che annovera, tra gli altri, anche un Palazzo dei Congressi, un Aeroporto Internazionale e una nuova infrastruttura di metropolitana. Considerato un capolavoro dell'architettura del '900, il museo rappresenta il simbolo della proficuità del piano di ristrutturazione urbana, realizzato nelle fasi transizionali per rilanciare una regione iberica in grave difficoltà socioeconomica. Come si diceva, dal punto di vista economico e sociale, il Guggenheim ha contribuito in maniera decisiva al rilancio della città come meta turistica e centro culturale. Il Museo, progettato dall'architetto americano Frank Owen Gehry, occupa complessivamente 24.000 mq., di cui 10.600 sono spazi strettamente espositivi.

Centre rappresenta un altro esempio di tale processo. Successivamente alla chiusura dell'impianto minerario nel 1971, il sito è stato riedificato e rimodellato sino a divenire quello che è, ad oggi, il più grande museo minerario francese, assurgendo al titolo di patrimonio dell'umanità dell'UNESCO nel 2012.

Ad oggi, parte dei lavoratori della miniera è stata riqualificata senza subire alcun tipo di trasferimento, impiegata come guide turistiche e invitata a donare una pleora di strumenti del mestiere per mostre ed eventi di divulgazione, in ottica di valorizzazione delle peculiarità locali del progetto. Sebbene il numero di posti di lavoro creati sia stato piuttosto limitato, il museo è riuscito comunque a dare impulso allo sviluppo economico della città.

Un esempio meno virtuoso dei precedenti è rappresentato dalla città di Genk, situata nella regione del Limburgo, in Belgio. Successivamente alla chiusura massiccia dei siti minerari carboniferi negli anni '60, Ford fondò un sistema di produzione attraendo le realtà imprenditoriali a monte e a valle della sua catena di valore, trasformando la città in un centro specializzato per la produzione di automobili.

Tale processo economico ha prodotto nel breve termine benefici in ambito locale, tra cui l'impiego e il coinvolgimento dell'intera forza lavoro all'interno della struttura produttiva. Tuttavia, successivamente alla prima decade degli anni 2000, il direttivo ha rimosso le proprie installazioni nella città belga, generando a propria volta una situazione quasi peggiore rispetto a quella precedente all'avvento della stessa industria automobilistica. Da tale episodio è possibile comprendere l'importanza di pianificare strategie che siano economicamente ed ecologicamente sostenibili, cercando di evitare un'eccessiva specializzazione, ma incentivando, invece, la varietà nelle progettualità imprenditoriali di rinascita.

Dall'analisi dei casi di studio riportati è possibile comprendere come non esista una struttura di policy unitariamente in grado di declinarsi per ogni contesto locale nei percorsi di decarbonizzazione e di sviluppo economico sostenibile.

Il modo più proficuo di affrontare le sfide emergenti dalle fenomenologie della transizione è quello che pone enfasi sul significativo coinvolgimento degli attori e degli stakeholder delle realtà locali di riferimento.

Garantire una giusta transizione significa, dunque, essere in grado di garantire tutte le procedure di decarbonizzazione e di diversificazione necessarie, contribuendo allo stesso tempo allo sviluppo dell'economia locale, in una prospettiva di medio e lungo termine.

Dopo aver divulgato le linee di indirizzo generale relative all'iniziativa dell'European Green Deal, il 14 gennaio 2020, la Commissione europea ha dato avvio alla prima delle proposte concrete di attuazione, in relazione all'istituzione di un meccanismo di transizione giusta<sup>(35)</sup>. L'obiettivo della progettualità in oggetto è quello di fornire sostegno ai territori che saranno prevedibilmente e significativamente investiti dagli effetti della transizione del sistema economico verso settori a zero impatti climatici.

Relativamente al periodo 2021-2027, la presidente della Commissione Ursula von Der Leyen sostiene di voler raggiungere una quota di 100 miliardi di euro, esclusivamente demandati al finanziamento di tale meccanismo.

In tale contesto, la proposta della Commissione si articola in tre principali aree di intervento<sup>(36)</sup>. La prima concerne la creazione di un Fondo per la Giusta Transizione (Just Transition Fund). Attraverso tale strumento finanziario, von der Leyen intende stanziare circa 7,5 miliardi di euro, provenienti da fondi di nuova emissione, come supplemento al quadro pluriennale 2021-2027 già presentato nel 2018.

La seconda riguarda la distrazione di una parte dei finanziamenti orientati al supporto di pratiche di sostenibilità, già predisposti per il piano InvestEU<sup>(37)</sup>, per mobilitare un totale di 45 miliardi di euro di in-

---

(35) Commissione Europea (2020), "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, disponibile al sito web: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_48](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_48). Commissione Europea (2020), "Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund", COM(2020) 22 final, disponibile al sito web: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_50](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_50). Commissione Europea (2020), "Amended Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down the Common Provisions", COM(2020) 23 final, disponibile al sito web: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_52](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_52)

(36) Commissione Europea (2020), "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, disponibile al sito web: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_48](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_48)

(37) Nel corso dell'assemblea plenaria dell'8-11 marzo 2021, i membri del Parlamento europeo hanno approvato il programma InvestEU per il 2021-2027. Il programma costituisce l'erede strategico-decisionale del Fondo europeo per gli investimenti strategici: istituito nel 2015

vestimenti in progetti afferenti alle progettualità di giusta transizione per lo stesso periodo.

La terza area d'intervento prevede, invece, l'istituzione di una linea di credito presso la Banca Europea improntata alla valutazione e al finanziamento degli investimenti del settore pubblico, parzialmente garantita dal bilancio dell'UE, volta alla mobilitazione di circa 30 miliardi di euro destinati ad interventi pubblici aggiuntivi.

In una prospettiva analitica e ad un attento esame delle progettualità e delle politiche poste in essere per la realizzazione di ognuno dei tre pilastri menzionati, è possibile valutare come effettiva priorità strategico-progettuale sia stata attribuita al Fondo per la transizione giusta<sup>(38)</sup> e sulle modalità attraverso cui installare tale progettualità all'interno della politica di coesione.

Per ciò che concerne la seconda area d'intervento, relativa al coinvolgimento del programma InvestEU, è possibile rilevare come, all'interno della sua comunicazione, la Commissione avesse chiaramente esplicitato la chiusura definitiva dei negoziati tra il Consiglio e il Parlamento Europeo afferenti a tale programma. Da tale considerazione discende la riflessione circa il reindirizzamento di una parte dei finanziamenti destinati agli investimenti in materia di clima e ambiente verso progetti di transizione. Come tale, questo rappresenta una quota del finanziamento di circa 1,8 miliardi di euro della garanzia del bilancio UE per il programma InvestEU, finalizzato al raggiungimento di un totale di 45 miliardi di euro di investimenti in progetti di giusta transizione tra il 2021 e il 2027.

Per quanto riguarda il terzo pilastro, ovverosia quello afferente al finanziamento del settore pubblico, si sostiene che lo strumento di prestito attivato in tale ambito combinerà 1,5 miliardi di euro per la BEI<sup>(39)</sup>.

---

all'interno del novero del Piano Juncker come incentivo agli investimenti pubblici e privati in Europa. InvestEU possedeva, già ab origine, la principale funzione di riunire gli strumenti finanziari volti a sostenere gli investimenti decisivi per la crescita economica. Fonte: "InvestEU: il programma dell'UE per favorire gli investimenti", accessibile al sito web: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti>

(38) Commissione Europea (2020), "Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund", COM(2020) 22 final, disponibile al sito web: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_50](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_50)

(39) Le politiche di sostegno agli investimenti, in forma di finanziamenti allo sviluppo, sono state per prime poste in essere dalla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), istituita, con il Fondo monetario internazionale (FMI), a seguito della Conferenza

Il presente contributo mira a porre un approfondimento sulle fattispecie realizzative, gli elementi costitutivi e gli ambiti di applicazione del Just Transition Fund, operando un successivo raffronto con quanto effettivamente declinato all'interno dell'Accordo di Partenariato siglato tra Italia e Unione Europea.

La principale finalità del fondo riguarda il contenimento degli impatti della fenomenologia transizionale attraverso i finanziamenti per la diversificazione e la modernizzazione delle economie locali, cercando di attenuare al contempo le ripercussioni sull'occupazione del territorio. In tal senso, dunque, l'obiettivo del fondo è quello di sostenere le regioni sulle quali si ripercuoteranno maggiormente gli effetti negativi della transizione verso la neutralità climatica. A tal fine, le sovvenzioni dello strumento fondiario saranno stanziare per finanziare progetti riguardanti il sostegno sociale, la rivitalizzazione e la riqualificazione dei sistemi economici e il ripristino dei terreni.

Nel disegno programmatico della Commissione, il fondo prevedeva una dotazione di 7,5 miliardi di nuova emissione a cui sarebbero stati integrati ulteriori finanziamenti provenienti da altri piani e programmi UE e da cofinanziamenti nazionali.

In proporzione, per attingere 1 milione di euro dal JTF, i paesi membri avrebbero dovuto ridistribuire verso quest'ultimo un minimo di 1,5 e un massimo di 3 milioni di euro dalle proprie dotazioni afferenti ai fondi FESR o FSE+ (con un tetto massimo del 20% in ciascun caso) e dovranno cofinanziare direttamente i progetti in base alla specifica politica di coesione<sup>(40)</sup>.

Da tale assetto, la Commissione prevedeva una capacità di finanziamento complessiva del fondo per la giusta transizione compresa tra 30 e 50 miliardi di euro.

---

di Bretton Woods del 1944. La BIRS ha rappresentato il modello cui i sei Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) si sono ispirati, nel redigere il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE), per l'individuazione e la definizione dei caratteri essenziali della struttura e delle attività operative della Banca europea per gli investimenti. N.E. Onesti, Il ruolo della Banca Europea per gli Investimenti, quale banca di sviluppo dell'Unione Europea, nel contesto della crisi economica, 2015.

(40) Commissione Europea (2018) "A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027", accessibile al sito web: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf)



Secondo quanto proposto dalla Commissione<sup>(41)</sup>, le somme saranno messe a disposizione per tutte le regioni europee. In particolare, per l'Italia era previsto uno stanziamento di 15.011 milioni di euro per il FSE+ e di 27.411 per il FESR.

All'interno della sua proposta, la Commissione fornisce una formula orientata alla determinazione delle modalità attraverso cui i fondi saranno stanziati nella dimensione geografica. Nello specifico, per le regioni NUTS2 con settori ad alta intensità di utilizzo del carbone sarà demandato il 49% del fondo, mentre per l'occupazione delle filiere di lignite e carbone il 25%. Seguono l'occupazione per i settori industriali, a cui è affidato un ulteriore 25% della dotazione fondiaria, i settori della produzione della torba (0,95%) e dello scisto bituminoso (0,05%).

Le regioni europee avrebbero potuto ricevere un massimo di 2 miliardi di euro; qualsiasi somma superiore a tale importo sarebbe, dunque, stata ridistribuita proporzionalmente verso gli stanziamenti di tutti gli altri Stati membri. Il regolamento prevede inoltre che la dotazione rappresenti almeno 6 euro pro capite (sulla base dell'intera popolazione di uno Stato membro) per l'intero periodo.

Il regolamento così proposto fornisce dettagli sui tipi di progetti per cui tali fondi saranno investiti. Una parte di questi sarà utilizzata per finanziare progettualità afferenti al settore privato e in particolare nelle PMI, ma gli Stati membri potranno anche reindirizzare tali dotazioni verso investimenti nel capitale umano.

Il JTF sosterrà un totale di undici tipi di attività che possono essere raggruppati in tre grandi categorie<sup>(42)</sup>.

La prima riguarda la sfera progettuale della ripresa economica. Le iniziative afferenti a tale ambito potranno riguardare investimenti nel settore delle piccole e medie imprese, incluse le start-up, per proiettare tale ramo del sistema economico verso processi di diversificazione,

---

(41) Corte dei Conti Europea (2019) "Rapid case review Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027", Marzo, accessibile al sito web: [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr\\_cohesion/rcr\\_cohesion\\_en.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_en.pdf)

(42) Il regolamento vieta esplicitamente al JTF di finanziare le seguenti attività: (a) la disattivazione o la costruzione di centrali nucleari, (b) la fabbricazione, la trasformazione e la commercializzazione di tabacco e prodotti del tabacco, (c) le imprese in difficoltà, (d) investimenti connessi alla produzione, trasformazione, distribuzione, stoccaggio o combustione di combustibili fossili e (e) investimenti in infrastrutture a banda larga in aree in cui esistono almeno due reti a banda larga di categoria equivalente.

innovazione e rigenerazione. Nel novero di casistica disciplinata potranno rientrare, inoltre, stanziamenti finalizzati alla creazione di nuove imprese, anche attraverso incubatori di imprese e servizi di consulenza. Allo stesso modo potranno essere finanziati investimenti in attività di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, nella diffusione di tecnologie e infrastrutture per l'energia pulita a prezzi accessibili, nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, nell'efficientamento energetico e nell'energia rinnovabile. Infine, potranno essere erogati sostegni finanziari a progettualità relative alla digitalizzazione e alla connettività, così come al miglioramento dei sistemi di economia circolare e prolungamento del ciclo di vita di un bene economico.

Quella dei servizi alla socialità rappresenta un'altra delle macro-aree interessate dai finanziamenti, in particolare per ciò che concerne la riqualificazione e ri-formazione professionale, l'accompagnamento dei percorsi di ricerca del lavoro e le politiche di inclusione lavorativa.

Infine, una quota degli investimenti sarà destinata alle progettualità riguardanti la rigenerazione e la decontaminazione dei siti minerari e carboniferi, così come alle procedure di ripristino e riutilizzo dei terreni di riferimento.

Ulteriormente alle già indicate modalità di allocazione, ai menzionati obblighi di riassegnazione dei fondi FESR e FSE+ e a quelli di cofinanziamento delle progettualità di livello nazionale, i paesi dell'Unione dovranno rispettare altre condizioni per poter attingere al fondo per la giusta transizione.

A ben vedere, infatti, la regione interessata ad attivare una quota del JTF sarà tenuta a presentare una serie di documenti programmatici, quali i piani di transizione territoriale, al fine di garantire una corretta rendicontazione e monitoraggio degli specifici interventi. Contestualmente, dovranno essere indicate le modalità attraverso cui tali stati intendono perseguire i propri obiettivi climatici, il tutto, secondo quanto indicato nella proposta, per rimanere in linea con gli intenti della Commissione di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

In particolare, lo stato membro che sia intenzionato ad attivare tali finanziamenti dovrà presentare un piano calendariale indicante le principali fasi di transizione a livello nazionale, un elaborato esibente le

motivazioni economico-territoriali volto all'identificazione dei territori che subiranno significativi impatti negativi dalla transizione, una stima circa le perdite dei posti di lavoro, le esigenze di sviluppo ecc.

Sarà, inoltre, necessario presentare una puntuale descrizione del contributo previsto del JTF e delle sue finalità, con un'opportuna valutazione della coerenza del fondo con i piani nazionali in transizione. Dovrà, quindi, essere indicata la descrizione dell'assetto di governance preposto al coordinamento, al monitoraggio e alla valutazione delle operazioni previste.

Così come evidenziato nella primigenia proposta di un Just Transition Fund<sup>(43)</sup> e dalla disamina delle iniziative già realizzate, un'efficace gestione strategica orientata ad una giusta transizione richiede l'attuazione di politiche del lavoro di supporto a tutti quei soggetti la cui occupazione viene posta a rischio dalla stessa.

In tale contesto, sebbene come osservato gli effetti della fenomenologia transitoria sull'occupazione potrebbero risultare in una sostanziale neutralità o persino in una lieve positività, la perdita di determinati posti di lavoro sarà comunque inevitabile.

I settori per cui si prevede una maggiore incidenza negativa sono quelli dell'energia prodotta attraverso l'utilizzo di combustibili fossili, delle infrastrutture dei trasporti e dell'automotive. Teoricamente, la perdita dell'occupazione in tali ambiti professionali sarà compensata dalla creazione di nuove figure afferenti ai settori dell'energia rinnovabile, della manutenzione e dell'edilizia verde, ma tali nuove opportunità potrebbero essere localizzate in zone differenti o potrebbero richiedere competenze diverse.

Da tali considerazioni si riconferma l'importanza di istituire processi di policy making in grado di arginare tempestivamente tale situazione, attivando strumenti di sovvenzione e percorsi di riqualificazione per coloro che perderanno la propria occupazione nelle fasi transizionali. A tal proposito, dunque, l'allocazione delle risorse e degli investimenti sul capitale umano rivestirà un'importanza fondamentale. Dalle procedure di istruzione e formazione per gli adulti, ai percorsi di riqualificazione

---

(43) Parlamento Europeo, "Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments", 2017.

delle competenze, sarà necessario riequilibrare le condizioni socioeconomiche dei lavoratori delle regioni maggiormente interessate dagli impatti negativi della transizione.

In tale retroterra concettuale e per porre rimedio a tali emergenti problematiche, il Parlamento Europeo ha ideato l'istituzione del Just Transition Fund.

Come si diceva, un'efficace strategia di transizione giusta implica la realizzazione di una serie di attività attraverso le tre linee direttrici del sostegno sociale, del ripristino del territorio e della ripresa economica.

Cionondimeno, la dotazione finanziaria a disposizione del JTF non sarà realisticamente in grado di disciplinare in maniera efficace e contemporanea tutti e tre gli ambiti menzionati. In considerazione dell'ammontare demandato a ciascuno stato membro, sarà necessario che taluna sia affrontata con un'urgenza finanziaria superiore ad un'altra. In particolare, per tutto quanto precedentemente elaborato, una priorità d'investimento potrebbe essere individuata nelle politiche di sostegno sociale e di supporto ai lavoratori interessati dalla transizione. In seconda istanza, quindi, sarà possibile attivare strumentazioni finanziarie volte al restauro dei terreni.

Beninteso, la ripresa economica rappresenta comunque una finalità strategica di importanza essenziale di qualsiasi procedura di transizione. Cionondimeno, secondo le stime di Claeys *et al.* (2019)<sup>(44)</sup> per poter trasformare i sistemi economici delle regioni UE tali da renderle completamente realtà a zero emissioni si rende necessario un investimento di circa 250-300 miliardi di euro annui. Data la contenuta entità dei fondi (7,5 miliardi) destinati al fondo per la transizione giusta, il contributo che potrebbe rendere in merito a tale finalità sarebbe quantomeno marginale.

La ripresa economica dovrebbe, dunque, essere perseguita attraverso l'attivazione di altre strumentazioni, quali ad esempio i fondi strutturali dell'UE, la mobilitazione di fondi privati grazie all'iniziativa InvestEU e la rete di banche dell'Unione con a capo la BCE.

A ben vedere, è possibile rilevare una sovrapposizione di intenti tra le iniziative promuovibili nell'ambito del fondo per la transizione giusta

---

(44) Claeys, G., S. Tagliapietra e G. Zachmann, "How to make the European Green Deal work", *Policy Contribution* 13, 2019 Bruegel.

e gli obiettivi specifici del FSE+ e del FESR. L'unico elemento di originalità all'interno del JTF è rappresentato dalla lettera (f): "l'investimento nella rigenerazione e decontaminazione dei siti, il restauro del terreno e il progetto di riutilizzo".

Anche in questo caso, tuttavia, tali finalità risultano parzialmente adiacenti sia alle priorità tematiche del programma LIFE relative alla gestione del suolo e al miglioramento dell'utilizzo dei fondi, che agli obiettivi specifici del FEASR. Ciò significa che tutte queste attività possono essere comunque finanziate attraverso altri programmi attivati in ambito europeo.

A gennaio 2022 l'Italia ha attivato il processo di negoziato formale con la Commissione europea, dopo aver raggiunto l'Intesa nella Conferenza Unificata del 16 dicembre 2021 e la conseguente approvazione ad opera del CIPESS del 22 dicembre 2021, così come previsto dagli artt. 10 e ss. del Regolamento europeo 2021/1060 in materia di disposizioni comuni sull'utilizzo dei fondi.

Successivamente, nel giugno 2022 l'Italia ha proceduto a notificare la versione aggiornata, a seguito delle osservazioni della Commissione, della proposta di Accordo di Partenariato della politica di coesione UE 2021-2027 dell'Italia.

La programmazione della politica di coesione 2021-2027 per l'Italia è iniziata a partire dal 2019, attivata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per poter strutturare un percorso di collaborazione con i riferiti enti dell'Unione, è stato inizializzato un percorso di confronto partenariale al cui interno sono state coinvolte, a mo' di conferenza di servizi, tutte le amministrazioni e gli enti interessati dal partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese, secondo quanto previsto dal Regolamento delegato n. 240/2014.

La strategia delineata nell'Accordo di partenariato 2021-2027 ha focalizzato la propria attenzione, sempre tenendo ben in considerazione anche le Raccomandazioni specifiche del semestre europeo, nel raggiungimento degli obiettivi fissati dal direttivo von der Leyen in sede europea.

Per quanto concerne il Fondo per la Transizione Giusta, l'Accordo di partenariato dedica uno specifico obiettivo alla tematica, riaffermando

la funzione dello stesso di supportare i territori e le persone nella ricezione degli impatti economici, sociali, occupazionali ed ambientali della transizione.

In particolare, si afferma che le effettive aree di intervento sono delineate dai Piani territoriali di transizione, strumenti di regolamentazione finanziario-territoriale individuati attraverso l'engagement dei portatori di interesse afferenti ad ambiti socioeconomici ed istituzionali. Nello specifico, per le aree del Sulcis Iglesiente e dell'area funzionale di Taranto i Piani definiscono le specifiche sfide ambientali, occupazionali, sociali ed economiche e le rispettive proposte riguardo necessità ed opportunità di sviluppo economico, riqualificazione professionale e ripristino degli ecosistemi.

Ognuno dei Piani è iscritto in un sistema di complementarità con programmazioni già attivate per le zone d'interesse e su diversi piani istituzionali, con interventi finanziati a valere sul FESR e sul FSE+ nel novero delle progettualità regionali e nazionali, nello specifico per gli obiettivi di policy afferenti all'ambito energetico e per gli obiettivi specifici in materia di formazione, istruzione e occupazione.

Si afferma nell'Accordo che priorità strategica sarà demandata alle strumentazioni d'investimento atte alla diversificazione dei sistemi economici territoriali e alla promozione di interventi di risanamento, sostenibilità, lavoro e inclusione, digitalizzazione e formazione a seconda dei bisogni di ogni singola area.

## RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DALLE RIFORME DEL PASSATO A QUELLA DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

MARIKA RUSSO<sup>(1)</sup>

Nel particolare momento storico in cui ci troviamo, l'efficienza e la capacità gestionale della Pubblica Amministrazione assumono più che mai un ruolo fondamentale. Nel corso degli anni, infatti, molti sono stati i tentativi di riformare la pubblica amministrazione al fine di adattarla alle mutevoli esigenze della società e di migliorarne l'efficienza dei procedimenti, la trasparenza e l'accountability. Questa analisi si propone di fornire una panoramica sulla riforma della PA esaminandone i principali obiettivi e le strategie adottate per raggiungerli, per poi passare all'analisi della riforma così come prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Prendendo le mosse dall'analisi del contesto attuale, infatti, la riforma della pubblica amministrazione costituisce un tema di indubbio interesse in quanto essa è inclusa tra gli obiettivi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) quale "priorità trasversale, vale a dire che non è un obiettivo in sé stessa ma una riforma strumentale al conseguimento degli obiettivi contenuti nei tre assi strategici: la transizione digitale, la transizione ecologica e l'inclusione sociale all'interno della quale stanno le politiche per ridurre il divario territoriale"<sup>(2)</sup>.

In particolare, il PNRR annovera la riforma della pubblica amministrazione, unitamente alla riforma del sistema giudiziario, tra le riforme

---

(1) Dottoranda di Ricerca in "Economic and Social Sciences"

(2) Giannelli, N. (2021). Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR. Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche, 72(3-4), 25-56.

orizzontali (anche dette “di contesto”), definendole come riforme di innovazione organizzativa e strutturali dell’ordinamento.

Per raggiungere gli obiettivi auspicati, la riforma della PA deve interessare i diversi profili di criticità riscontrati da lungo tempo al suo interno, attraverso una pluralità di interventi finalizzati a migliorare la capacità amministrativa a livello locale e a livello centrale.

Andando per ordine è utile analizzare brevemente i tentativi di riforma più rilevanti che si sono susseguiti nell’ultimo trentennio. Di particolare interesse risulta il periodo storico che comprende la fine degli anni ’80 e gli anni ’90, caratterizzato da fondamentali riforme nel settore pubblico, attraverso le quali hanno trovato applicazione principi, metodi e strumenti di management, come i criteri di efficacia ed efficienza applicati ai procedimenti amministrativi. Le riforme dell’epoca (legge n. 142 del 1990 e legge n. 241 del 1990) determinano importanti cambiamenti per il funzionamento della pubblica amministrazione, in quanto introducono la riforma delle autonomie locali e la riforma del procedimento amministrativo. Quest’ultima, in particolar modo, rappresenta il cuore della attività della PA in quanto ne detta i principi e disciplina per la prima volta in maniera organica le fasi del procedimento amministrativo, conferendogli maggiore trasparenza a beneficio dei cittadini. Successivamente, il decreto legislativo n. 29 del 1993 segna un altro passaggio cruciale nel quale si sancisce la distinzione tra figure politiche e figure dirigenziali, per garantire maggiore autonomia, indipendenza ma soprattutto responsabilizzazione dei dirigenti pubblici.

Facendo seguito a questi interventi, si giunge alla fase delle c.d. “leggi Bassanini” (legge 15 marzo 1997, n. 59, legge 15 maggio 1997, n. 127, legge 16 giugno 1998, n. 191, legge 8 marzo 1999, n. 50) dal nome dell’allora Ministro per la Funzione Pubblica. La riforma Bassanini, tra le altre cose, rafforza il concetto di trasparenza e di semplificazione delle procedure amministrative, soprattutto, introduce il principio di sussidiarietà per il raggiungimento dell’interesse collettivo, definendo un modello di decentramento amministrativo nel quale è affidata agli enti locali la responsabilità di tutte le azioni amministrative e agli enti di livello superiore ruoli di coordinamento e supporto.

Gli interventi legislativi degli anni successivi non hanno visto l’introduzione di grandi progetti di riforma, in quanto avevano perlopiù



finalità riorganizzative e di adeguamento alla normativa vigente e alla giurisprudenza emergente.

Ulteriore riforma rilevante è quella del Ministro Brunetta nel 2009 (decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. La riforma ha l'obiettivo di migliorare ed aumentare la produttività delle PA, enfatizzando la necessità di garantire servizi pubblici di qualità ed un alto livello di performance sia organizzativa che individuale. Proprio per il perseguimento di tale ultima finalità, viene prevista per la prima volta l'attivazione del "ciclo di gestione della performance", il quale si articola nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Tale ciclo di gestione della performance ha la finalità di valorizzare il merito e prevede l'assegnazione di premi al raggiungimento dei risultati prefissati. Il sistema di misurazione contempla un Piano della Performance da emanare entro il 31 gennaio, consistente in un documento di programmazione triennale che definisce indirizzi, obiettivi e indicatori per la misurazione della performance e una Relazione sulla performance che riporta i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi iniziali, sia a livello organizzativo sia individuale. Il monitoraggio sul sistema di valutazione è svolto dall'Organismo Indipendente di Valutazione

(OIV), organo di cui ogni amministrazione deve dotarsi, che svolge anche la funzione di garantire la correttezza dei processi di valutazione.

Sul tema in esame interviene anche un'altra importante riforma della Pubblica Amministrazione, la cd. Riforma Madia, mediante due decreti legislativi (d.lgs. n. 74 del 2017 e d.lgs. n. 75 del 2017 che, dopo un iter travagliato, danno attuazione alla legge n. 124/2015). In particolare, con il d.lgs. 74/2017 la "Riforma Madia" è intervenuta ampiamente sulla regolamentazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione, al punto da ridisegnarne la composizione, i poteri e le responsabilità. Con la finalità di rafforzare il carattere di terzietà dell'OIV, si istituisce un elenco nazionale dal quale le amministrazioni, singolarmente o in forma associata, devono individuare, previa procedura selettiva pubblica, i nominativi dei componenti dell'OIV, i quali sono tenuti all'aggiornamento professionale ed alla formazione continua. Oltre a ciò, elemento di principale novità introdotto nell'ambito del ciclo della performance da parte della riforma Madia è il ruolo del cittadino, il quale diviene parte attiva del processo di misurazione delle performance organizzative, in quanto comunica all'OIV il grado di soddisfazione in relazione ai servizi pubblici, in qualità di utente finale. A tal fine, ogni PA è tenuta a dotarsi di sistemi di rilevazione del livello di soddisfazione degli utenti.

Nonostante le diverse riforme che si sono susseguite nel tempo, all'interno Pubblica Amministrazione permangono varie criticità strutturali che ne determinano la cd. lentezza ed inefficienza. Per tale ragione, anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, strumento predisposto per dare risposta alla crisi sociale ed economica generatasi a seguito della pandemia, prevede un piano di riforme e di investimenti, tra cui la riforma della Pubblica Amministrazione. È bene precisare che tale riforma si pone in una duplice posizione: da un lato come obiettivo del Piano, dall'altro come elemento necessario e imprescindibile per la realizzazione stessa del Piano. Infatti, l'uso efficiente delle risorse stanziato, e il conseguente raggiungimento degli obiettivi prefissati, dipendono dal buon funzionamento della PA, la quale deve migliorare la sua capacità di spesa delle risorse pubbliche, mediante l'aumento della capacità di progettazione, realizzazione e rendicontazione degli interventi.

Nel PNRR sono citate alcune raccomandazioni della Commissione europea come base programmatica, finalizzate a risolvere le criticità che determinano la debolezza della capacità amministrativa in Italia.

Un elemento chiave è la semplificazione normativa e amministrativa, che mira a ridurre la burocrazia e snellire i processi decisionali, in quanto la PA è caratterizzata da norme e procedure complesse, stratificate nel tempo, spesso conflittuali in relazione ai vari livelli amministrativi. Questo obiettivo può essere realizzato attraverso l'automazione dei processi, la digitalizzazione dei servizi pubblici e la creazione di piattaforme digitali integrate. Inoltre, è fondamentale investire nella formazione e nello sviluppo delle competenze dei dipendenti pubblici per consentire loro di adattarsi ai cambiamenti e di fornire servizi di qualità.

Un altro aspetto importante è la promozione della trasparenza e dell'accountability. Ciò può essere realizzato attraverso la pubblicazione di dati aperti, l'adozione di sistemi di monitoraggio e valutazione delle performance e l'istituzione di meccanismi di controllo e responsabilità. Inoltre, l'implementazione di norme etiche e lotta alla corruzione sono elementi cruciali per garantire un'amministrazione pubblica efficiente e affidabile.

Attraverso l'implementazione della collaborazione tra pubblico e privato, è possibile sfruttare le competenze e le risorse del settore privato per migliorare l'erogazione dei servizi pubblici. Questa forma di collaborazione può portare a maggiore efficienza, innovazione e flessibilità nell'offerta di servizi.

In sostanza, la riforma della Pubblica Amministrazione richiede un approccio sistematico: è essenziale stabilire un piano chiaro, definire obiettivi realistici e monitorare costantemente i progressi compiuti. Inoltre, è importante coinvolgere gli stakeholder pertinenti, inclusi cittadini, organizzazioni della società civile e dipendenti pubblici, nel processo decisionale.

Gli ambiti nei quali la riforma prevista dal PNRR ha deciso di intervenire riguardano il miglioramento della capacità amministrativa a livello centrale e locale, il rafforzamento dei processi di selezione e di formazione dei dipendenti pubblici; la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative attraverso una forte espansione

dei servizi digitali, negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. Fondamentale risulta la realizzazione di una decisa sburocratizzazione finalizzata a ridurre costi e tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini.

L'obiettivo principale di tale riforma risulta essere un vero e proprio cambio di paradigma della pubblica amministrazione italiana che lo stesso PNRR definisce come "aumento permanente dell'efficienza della Pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi"<sup>(3)</sup>.

La riforma prevede un approccio articolato su due livelli: il primo attiene alle misure urgenti per utilizzare al meglio i finanziamenti previsti dal PNRR e attuare una governance efficace, e il secondo attiene alle misure che attuano riforme organizzative e strutturali per un cambiamento stabile della Pubblica Amministrazione. In relazione alle misure più urgenti, si fa riferimento alla "Riforma del pubblico impiego e semplificazione" (Riforma 1.9) e l'Investimento "Fornire assistenza tecnica e rafforzare la capacità per l'attuazione del PNRR", (Investimento 1.9) in quanto entrambe le misure hanno il fine di rimuovere le criticità strutturali che rischiano di determinare rallentamenti nell'attuazione di quanto previsto nel PNRR. Gli obiettivi più strutturali della riforma mirano alla costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno della PA, in grado di fornire beni e servizi pubblici sempre più adeguati alle esigenze di cittadini e imprese. Inoltre, la Riforma della Pubblica Amministrazione mira a promuovere una progressiva e continua digitalizzazione dei servizi territoriali, al fine di consolidare nuove abilità digitali, accelerare gli investimenti nella digitalizzazione e avviare l'utilizzo di infrastrutture e applicazioni innovative.

L'attuazione di tali obiettivi comporta la realizzazione di più azioni, costituenti un programma articolato in 4 diverse sezioni:

- Accesso
- Buona amministrazione
- Competenze
- Digitalizzazione

---

(3) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 48

Il primo ambito di riforma concerne “accesso” e reclutamento della PA e mira a snellire le modalità di selezione, renderle più efficaci, favorire un ricambio generazionale. Lo scopo di questa misura è adottare un piano di riforme delle procedure e delle regole per l’assunzione dei dipendenti pubblici, mediante l’introduzione di una piattaforma unica per il reclutamento volta a valorizzare le competenze e a offrire a chiunque le medesime opportunità di accesso. A tal fine, la riforma prevede di:

- Rivedere gli strumenti per l’analisi dei fabbisogni di competenze
- Potenziare i sistemi di preselezione
- Costruire modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza
- Progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone, differenziati rispetto ai profili da assumere
- Disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano della funzione pubblica e sui suoi cambiamenti

Il secondo ambito di riforma concerne la “Buona amministrazione” e semplificazione di norme e processi. In particolare, la riforma si pone la finalità di rimuovere i vincoli burocratici per rendere più efficace ed efficiente i procedimenti della PA mediante la realizzazione di un innovativo catalogo contenente tutte le procedure e i relativi regimi, che sia completo e aggiornato. Insieme ad esso si rende necessario implementare un sistema uniformato di moduli di immediato accesso. Infatti, la semplificazione deve riguardare innanzitutto le procedure connesse alla realizzazione del Piano. In base all’allegato alla decisione UE, dette misure devono riguardare la rimozione delle criticità riguardanti l’autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, la valutazione d’impatto ambientale a livello statale e regionale, le procedure di autorizzazione per l’efficientamento energetico degli edifici. Specifici interventi sono volti allo snellimento e alla riduzione delle tempistiche per le procedure nell’ambito della conferenza di servizi. Tra le azioni proposte vi è la realizzazione di uno screening dei procedimenti amministrativi, per individuare i regimi procedurali e introdurre meccanismi di semplificazione, mediante rimozione delle autorizzazioni non giustificate da motivi di interesse generale, estensione dei meccanismi di

silenzio-assenso o adozione degli strumenti della SCIA o della mera comunicazione.

Il terzo ambito di riforma ha ad oggetto le “Competenze”, per una migliore ed efficiente management del capitale umano per coordinare competenze e capacità organizzative alle esigenze del lavoro di una Pubblica Amministrazione moderna. Si propone la modifica dei percorsi di carriera mediante l'introduzione di sistemi di mobilità orizzontale (tra diverse PA e tra PA e privato) e verticale, al fine di agevolare gli avanzamenti di carriera dei più meritevoli e competenti e fornendo possibilità di fare carriera all'interno della PA, rendendola attrattiva per i giovani talenti. È necessario, inoltre, rafforzare le conoscenze in ambito tecnico-gestionale dei dipendenti attraverso misure in grado di generare un approccio positivo alla transizione digitale privilegiando il raggiungimento dei risultati.

Altro punto toccato dalla riforma riguarda la formazione continua mediante il rafforzamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e l'attivazione dei percorsi formativi differenziati in base alle figure di riferimento, aventi uno standard di qualità attestato da un sistema di accreditamento, e la cui definizione sia coerente con la mappatura del fabbisogno di competenze. A ciò si aggiunge la creazione di “comunità di competenze” (Community of Practice) con l'obiettivo di sviluppare best practice all'interno della PA (ad esempio, manager della trasformazione digitale o della transizione green). Il risultato auspicato è di attivare circa 20 di queste community tematiche trasversali alle amministrazioni su temi quali transizione digitale, transizione ecologica e capitale umano. I manager coinvolti saranno supportati nell'implementare progetti innovativi all'interno delle proprie amministrazioni.

Quarto asse della riforma della Pubblica Amministrazione riguarda la “Digitalizzazione”, che attraversa il Piano in maniera trasversale. La digitalizzazione della PA è un obiettivo prioritario nell'ambito delle riforme concepite come abilitanti rispetto agli obiettivi primari del piano e non va intesa come mero passaggio dal cartaceo al digitale, ma come un diverso modo di agire della PA.

Essa interessa tutti gli ambiti, dalla scuola, alla sanità (mediante il fascicolo sanitario elettronico e la telemedicina), dalle amministrazioni centrali a quelle locali. Non a caso la maggior parte delle risorse

stanziata dal Piano è destinata agli interventi di digitalizzazione della PA, per un importo pari a 8 miliardi di euro.

Gli obiettivi perseguiti dal Piano sono:

- Consolidare un nucleo di competenze di elevato spessore per la razionalizzazione dell'azione amministrativa attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa
- Facilitare e accelerare la messa in opera degli investimenti per la digitalizzazione
- Assicurare quanto necessario per passare dalla fase progettuale alla concreta entrata in esercizio delle nuove infrastrutture e applicazioni
- Valorizzare le competenze digitali già presenti nell'amministrazione, ampliarle e rafforzarle.

La digitalizzazione, oltre a garantire maggiore qualità dei servizi pubblici, va intesa come parte di un processo che deve investire la vita delle imprese e dei cittadini, risolvendo il problema della scarsa competitività dell'intero sistema Paese.

In conclusione, l'evoluzione delle riforme nella pubblica amministrazione negli ultimi anni ha rappresentato un passo significativo verso una gestione più efficiente, trasparente e orientata al cittadino. Le diverse iniziative di riforma hanno affrontato sfide cruciali nel settore pubblico, dalla semplificazione dei processi burocratici all'implementazione di nuove tecnologie e strumenti digitali. Da ultimo, la riforma contenuta nel PNRR rappresenta un'opportunità unica per trasformare il modo in cui lo Stato eroga i suoi servizi e interagisce con i cittadini. La sua implementazione riuscita potrebbe segnare un punto di svolta nella modernizzazione dell'amministrazione pubblica italiana, portando a benefici tangibili per la società nel suo complesso e contribuendo alla crescita economica, alla resilienza e alla competitività del Paese.





## **SCHEDE DEI PROGRAMMI**

## **ISTRUZIONE, CULTURA, VOLONTARIATO**

## ERASMUS PLUS

Erasmus+ è il programma dell'UE a sostegno l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport in Europa.

L'obiettivo generale di Erasmus+ è sostenere, attraverso l'apprendimento permanente, lo sviluppo educativo, professionale e personale delle persone nel campo dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport. Attraverso la sua azione, Erasmus+ si propone di contribuire alla crescita sostenibile, all'occupazione e a posti di lavoro di qualità, alla coesione sociale, all'innovazione, a un'identità europea rafforzata e a una cittadinanza europea più attiva.

Il programma 2021-2027 pone un forte accento sulla transizione verde e digitale e sulla promozione della partecipazione dei giovani alla vita democratica. Inoltre il programma è ancor più inclusivo ed accessibile, grazie alla semplificazione dei meccanismi burocratici e la disponibilità di maggiori risorse a favore di gruppi e individui socio-economicamente svantaggiati o portatori di disabilità.

Per il settennato 2021-2027 ha un budget stimato di €26,2 miliardi, che rappresenta quasi il doppio del finanziamento rispetto al programma precedente (2014-2020)

Il Programma si articola in tre azioni chiave:

### **Azione chiave 1 – Mobilità individuale ai fini dell'apprendimento**

- Mobilità individuale nei settori dell'istruzione, della formazione e della gioventù
- Attività di partecipazione dei giovani
- DiscoverEU – Azione a favore dell'inclusione
- Scambi virtuali nel settore dell'istruzione superiore e della gioventù
- Mobilità del personale nel settore dello sport

### **Azione chiave 2 – Cooperazione tra organizzazioni e istituzioni**

- Partenariati per la cooperazione
- Partenariati per l'eccellenza

- Partenariati per l'innovazione
- Sviluppo delle capacità nei settori dell'istruzione superiore, dell'istruzione e formazione professionale, della gioventù e dello sport
- Eventi sportivi senza scopo di lucro

### **Azione chiave 3 – Sostegno allo sviluppo delle politiche e alla cooperazione**

- European Youth Together, azione a sostegno dei partenariati transfrontalieri

### **Azioni Jean Monnet**

- Jean Monnet nel settore dell'istruzione superiore
- Jean Monnet in altri ambiti dell'istruzione e della formazione

### **Beneficiari**

Giovani, studenti, apprendisti, adulti, sportivi, insegnanti e educatori, ricercatori, accademici, Università, enti di istruzione e formazione, imprese, enti e organizzazioni attive nella formazione professionale, organizzazioni attive in ambito di formazione, sport e giovani.

Per maggiori informazioni su Erasmus+ consulta il sito dell'Agenzia Nazionale: [www.erasmusplus.it](http://www.erasmusplus.it)

## EUROPA CREATIVA 2021-2027

Europa Creativa è il Programma europeo di sostegno ai settori culturali e creativi per il periodo 2021-2027. Il Programma promuove la cooperazione europea per preservare la diversità culturale e linguistica e ottimizzare il potenziale dei settori culturali e creativi europei, offrendo agli operatori opportunità per sviluppare iniziative transfrontaliere tecnologicamente e artisticamente innovative e modelli di business e di partenariato per scambiare, coprodurre e distribuire opere europee e renderle accessibili a un pubblico ampio e diversificato.

I suoi principali obiettivi sono:

- salvaguardare, sviluppare e promuovere la diversità culturale e linguistica e il patrimonio culturale europei;
- rafforzare la competitività e il potenziale economico dei settori culturali e creativi, in particolare di quello audiovisivo.

Il Programma ha una dotazione finanziaria complessiva di 2.4 miliardi di euro per il settennio e prevede tre strand:

- **CULTURA** a sostegno dei settori creativi e culturali. Sostiene le iniziative del settore culturale, artistico e creativo e promuove la cooperazione transfrontaliera, le piattaforme, il networking e la traduzione letteraria. In questa componente il programma si concentra su progetti artistici cooperativi, piattaforme e reti per condividere e promuovere opere e opportunità e l'internazionalizzazione attraverso la mobilità delle persone e le attività transnazionali di organizzazioni culturali e creative;
- **MEDIA** a sostegno dell'industria audiovisiva; sostiene lo sviluppo e la produzione di contenuti audiovisivi innovativi, la distribuzione e la promozione di opere europee transnazionali, nonché lo sviluppo di reti e pubblici transnazionali. Sostiene il cinema europeo e altre industrie audiovisive attraverso finanziamenti per lo sviluppo, la promozione e la distribuzione di opere europee in Europa e oltre. Contribuisce inoltre a promuovere i talenti europei attraverso programmi di formazione, all'educazione cinematografica, alla

- valorizzazione e alla fruizione del patrimonio;
- TRANSETTORIALE per sfruttare il potenziale di collaborazione tra diversi settori culturali e creativi e per affrontare le loro sfide comuni Affronta in particolare i temi della cooperazione politica, dei mezzi di informazione e della collaborazione transfrontaliera nei media.

Le attività e i beneficiari del programma Europa creativa sono supportati da Desk Europa creativa. Il Creative Europe Desk Italia è coordinato dal Ministero della Cultura – Direzione Generale Creatività Contemporanea, in partenariato con Cinecittà S.p.A e si occupa di:

- assistenza tecnica gratuita agli operatori del settore culturale e creativo che vogliono partecipare al Programma Cultura;
- promozione del programma online e offline con infoday, seminari, workshop in Italia, digitale;
- studi sull’impatto del programma in Italia e sulle politiche culturali.

Per maggiori informazioni su Europa Creativa:

- sezione dedicata al Programma sul sito della Commissione Europea <https://culture.ec.europa.eu/creative-europe>
- sito del Creative Europe Desk Italia <https://europacreativa.cultura.gov.it/>

## CORPO EUROPEO DI SOLIDARIETÀ

Il Corpo europeo di solidarietà è il programma dell'UE dedicato ai giovani che desiderano svolgere attività di solidarietà in una serie di ambiti, che vanno dall'aiuto alle persone svantaggiate fino al contributo all'azione per la salute e l'ambiente, in tutta l'UE e non solo.

L'obiettivo è quello di rafforzare la partecipazione dei giovani e delle organizzazioni ad attività di solidarietà, soprattutto di volontariato, accessibili e di elevata qualità, quale mezzo per rafforzare la coesione, la solidarietà, la democrazia, l'identità europea e la cittadinanza attiva nell'UE e oltre, affrontando sul campo sfide sociali e umanitarie, promuovendo in particolare lo sviluppo sostenibile, l'inclusione sociale e le pari opportunità.

Il Programma finanzia le seguenti azioni:

- attività di volontariato;
- progetti di solidarietà;
- attività di rete;
- misure di qualità e di sostegno.

Il programma sostiene le attività di solidarietà che presentano un chiaro valore aggiunto europeo, ad esempio grazie al loro:

- 
- carattere transnazionale, soprattutto per quanto riguarda la mobilità ai fini dell'apprendimento e la cooperazione;
- capacità di integrare altri programmi e politiche a livello locale, regionale, nazionale, unionale e internazionale;
- dimensione europea delle loro tematiche, obiettivi, metodi, risultati attesi e altri aspetti di tali attività di solidarietà;
- impostazione volta a coinvolgere giovani provenienti da contesti diversi;
- contributo a un uso efficace degli strumenti dell'Unione per la trasparenza e il riconoscimento.

Il programma è aperto alle persone di età compresa tra i 18 e i 30 anni per le attività di solidarietà rivolte alle sfide sociali, e tra i 18 e i

35 anni per il volontariato a sostegno di attività internazionali di aiuto umanitario.

I giovani che desiderano partecipare alle attività del Corpo devono registrarsi nel portale del Corpo europeo di solidarietà, che possono consultare per trovare le organizzazioni che attuano i progetti. I gruppi di giovani registrati nel portale del Corpo europeo di solidarietà possono inoltre presentare una domanda di finanziamento per progetti di solidarietà gestiti da loro stessi.

Qualsiasi organismo pubblico o privato può presentare domanda di finanziamento per svolgere attività nell'ambito del Corpo europeo di solidarietà sulla base di un marchio di qualità che certifichi la capacità di svolgere attività di solidarietà di alta qualità nel rispetto dei principi, degli obiettivi e dei requisiti del programma. Nella presentazione della domanda tali organismi possono essere assistiti dalle agenzie nazionali del Corpo europeo di solidarietà, presenti in tutti gli Stati membri dell'UE e nei paesi terzi associati al programma, o dall'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA) per le azioni centralizzate.

Alla pagina del Portale europeo per i giovani è possibile conoscere le diverse scadenze: [https://youth.europa.eu/solidarity/organisations/calls-for-proposals\\_it](https://youth.europa.eu/solidarity/organisations/calls-for-proposals_it)



**GIUSTIZIA, UGUAGLIANZA E CAMBIAMENTO SOCIALE**

## **PROGRAMMA CITTADINI, UGUAGLIANZA, DIRITTI E VALORI (CERV)**

È il Programma di finanziamento europeo volto a proteggere e promuovere i diritti e i valori sanciti nei trattati, nella Carta e nelle convenzioni internazionali in materia di diritti umani applicabili, in particolare sostenendo le organizzazioni della società civile e altri portatori di interessi che operano a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale e incoraggiando la partecipazione civica e democratica, al fine di sostenere e sviluppare ulteriormente società aperte, basate sui diritti, democratiche, eque e inclusive che sono fondate sullo Stato di diritto.

Il Programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori risponde ad una serie di sfide fondamentali dell'Unione europea quali:

- Promuovere il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e i diritti delle persone appartenenti a minoranze;
- Coinvolgere i cittadini nel rafforzamento delle società democratiche e contrastare i movimenti che minacciano il godimento dei diritti e la partecipazione civica;
- Contrastare le persistenti disuguaglianze, discriminazioni e violenze fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'handicap, l'età o l'orientamento sessuale;
- Promuovere i diritti derivanti dalla cittadinanza europea, come la libera circolazione, la tutela consolare e i diritti elettorali;
- Contrastare l'effetto di crisi economiche, le crescenti disuguaglianze e le sfide nuove o persistenti (come la migrazione) che hanno portato alcuni a mettere in discussione i diritti e i valori fondamentali dell'UE, tra cui lo stato di diritto, l'accesso alla giustizia, lo spazio per la società civile e l'indipendenza del potere giudiziario.

Il programma è strutturato in quattro filoni di intervento:

- 1. Valori dell'Unione**, per la tutela e promozione dei valori dell'UE
- 2. Uguaglianza, diritti e parità di genere**, per la promozione dei diritti, della non discriminazione e dell'uguaglianza, compresa la parità

di genere, nonché l'integrazione delle politiche di genere e della non discriminazione a tutti i livelli.

3. **Coinvolgimento e partecipazione dei cittadini**, per la promozione dell'impegno e della partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione, degli scambi tra cittadini di diversi Stati membri e della conoscenza della storia comune europea.
4. **Daphne**, per la lotta contro la violenza, compresa la violenza di genere e verso i minori.

### **Beneficiari**

Organizzazioni della società civile, reti europee, autorità pubbliche, organismi per l'uguaglianza e i diritti umani, autorità locali, istituti accademici e di ricerca, gruppi di riflessione.

Per rimanere aggiornati sulle attività in corso, sull'apertura di nuovi bandi e sugli eventi organizzati nell'ambito del programma c'è il Punto di contatto Nazionale del Programma CERV: <https://cervitalia.info/trova-la-tua-call/>

## **PROGRAMMA GIUSTIZIA**

Il programma Giustizia contribuisce allo sviluppo di uno Spazio Europeo di Giustizia basato sullo Stato di diritto facilitando, mediante le attività finanziate, l'accesso alla giustizia, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali.

Gli obiettivi specifici sono:

- agevolare e sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e promuovere lo Stato di diritto e l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, anche attraverso il sostegno degli sforzi per migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali e l'efficace esecuzione delle decisioni;
- sostenere e promuovere la formazione giudiziaria, nell'ottica di favorire una comune cultura giuridica e giudiziaria e sostenere e promuovere l'attuazione coerente ed efficace degli strumenti giuridici dell'Unione pertinenti nel contesto del programma;
- agevolare l'accesso effettivo e non discriminatorio alla giustizia per tutti e a mezzi di ricorso efficaci, promuovendo procedimenti efficienti in materia civile e penale nonché sostenendo i diritti di tutte le vittime di reato e i diritti processuali degli indiziati e degli imputati in procedimenti penali.

Sono ammissibili al finanziamento le attività seguenti:

- la sensibilizzazione e la diffusione delle informazioni al fine di migliorare la conoscenza delle politiche e del diritto dell'Unione, degli strumenti di cooperazione giudiziaria, della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, nonché del diritto comparato e delle norme europee e internazionali;
- l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche fra i portatori di interessi al fine di migliorare la conoscenza e la comprensione reciproca del diritto civile e penale come anche degli ordinamenti giuridici e dei sistemi giudiziari degli Stati membri;
- attività analitiche e di monitoraggio intese a migliorare la conoscenza e la comprensione dei potenziali ostacoli al buon funzionamento

- dello spazio europeo di giustizia e a migliorare l'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione negli Stati membri;
- la formazione dei portatori di interessi pertinenti al fine di migliorare la conoscenza delle politiche e del diritto dell'Unione;
  - lo sviluppo e il mantenimento di strumenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e della giustizia elettronica;
  - lo sviluppo delle capacità delle principali reti a livello europeo e delle reti giudiziarie europee;
  - il sostegno alle organizzazioni della società civile e ai portatori di interessi senza scopo di lucro attivi nei settori interessati dal programma al fine di accrescere la loro capacità di reazione e di sostegno, nonché di garantire un accesso adeguato per tutti i cittadini ai loro servizi;
  - il miglioramento della conoscenza del programma e della diffusione, trasferibilità e trasparenza dei suoi risultati nonché una maggiore prossimità ai cittadini, anche organizzando forum di discussione per i portatori di interessi.

Per ulteriori info: [https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders_en)

**RICERCA, SVILUPPO TECNOLOGICO E COMPETITIVITÀ**

## **HORIZON EUROPE 2021-2027**

Horizon Europe è il Programma europeo per la ricerca e l'innovazione, che mira a promuovere l'eccellenza nella ricerca, a rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'Unione Europea, a guidare la transizione digitale ed ecologica.

Mira ad ottenere un impatto significativo a tre livelli:

- Scientifico: attraverso la creazione di nuova conoscenza di alta qualità, il rafforzamento del capitale umano nella ricerca e nell'innovazione e la diffusione della conoscenza e della scienza aperta;
- Tecnologico/economico: promuovendo la creazione e la crescita delle imprese, in particolare PMI e start-up, la creazione di posti di lavoro diretti e indiretti e gli investimenti per la ricerca e l'innovazione;
- Sociale: affrontando le priorità politiche dell'UE e le sfide globali attraverso la ricerca e innovazione, offrendo, attraverso la ricerca e l'innovazione, benefici e impatto a livello generale di società e di benessere delle persone.

### **Beneficiari**

Enti di diritto pubblico e privato, scienziati e accademici, organizzazioni di ricerca, università, industria, piccole e medie imprese, studenti.

Il Programma è strutturato in tre pilastri:

**Pilastro I – Scienza di eccellenza**, che mira a promuovere l'eccellenza e fornire supporto a ricercatori e innovatori al fine di guidare i cambiamenti a livello di sistema necessari per un'Europa più verde, in salute e resiliente. Il pilastro comprende:

- Consiglio di Ricerca europeo
- Azioni Marie Skłodowska-Curie
- Infrastrutture di ricerca

## **Pilastro II – Sfide globali e competitività industriale europea.**

- Salute
- Cultura, creatività e società inclusiva
- Sicurezza civile per la società
- Digitale, industria e spazio
- Clima, energia e mobilità
- Alimentazione, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura e ambiente
- Azioni dirette non nucleari del Centro comune di ricerca (JRC)

**Pilastro III – Europa innovativa**, che mira ad incrementare le capacità dell'Unione europea nell'ambito delle innovazioni ad alto potenziale di mercato:

- Consiglio europeo per l'innovazione (EIC)
- Ecosistemi europei dell'innovazione
- Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT)

Elenco completo dei bandi: <https://horizoneurope.apre.it/bandi-aperti/>



## EUROPA DIGITALE

Europa Digitale è il Programma europeo dedicato alla transizione digitale dei servizi pubblici e delle imprese

Gli **obiettivi generali** del Programma sono: sostenere e accelerare la trasformazione digitale dell'economia, dell'industria e della società europee, permettere ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese di tutta l'Unione di beneficiare dei suoi vantaggi, nonché migliorare la competitività dell'Europa nell'economia digitale mondiale contribuendo a ridurre il divario digitale in tutta l'Unione e rafforzando l'autonomia strategica dell'Unione tramite un sostegno globale, intersettoriale e transfrontaliero e un maggiore contributo dell'Unione.

Il Programma è attuato in stretto coordinamento con altri programmi dell'Unione e mira a:

- rafforzare e promuovere le capacità dell'Europa nei settori chiave delle tecnologie digitali tramite un'implementazione su vasta scala;
- nel settore privato e nei settori di interesse pubblico, ampliare la diffusione e adozione delle tecnologie digitali europee fondamentali, promuovendo la trasformazione e l'accesso alle tecnologie digitali.

Con un budget complessivo previsto di €7,5 miliardi, finanzia progetti in cinque settori chiave/obiettivi specifici:

**Obiettivo Specifico 1 – Calcolo ad alte prestazioni** (*HPC-High Performance Computing*) La strategia mira a implementare un'infrastruttura HPC e di dati di prim'ordine, dotando così l'Unione di una risorsa tecnologica HPC propria, indipendente e competitiva per raggiungere l'eccellenza nelle applicazioni HPC e ampliarne la disponibilità e l'uso.

**Obiettivo specifico 2 – Intelligenza artificiale (IA).** Attraverso questo obiettivo il Programma sviluppa e rafforza le capacità di base dell'IA in Europa, tra cui le risorse di dati e gli archivi di algoritmi e le rende accessibili a imprese e PA, e rafforza e mette in rete le strutture di sperimentazione e prova dell'IA, esistenti o di nuova istituzione, negli Stati membri.

**Obiettivo specifico 3 – Cybersecurity.** Si incentiva il rafforzamento, lo sviluppo e l'acquisizione di capacità essenziali volte a rendere

sicure l'economia digitale, la società e la democrazia dell'Ue, rafforzandone il potenziale industriale e la competitività in ambito di cybersicurezza, oltre a migliorare le capacità di proteggere i cittadini e le imprese dalle minacce informatiche.

**Obiettivo specifico 4 – Competenze digitali avanzate.** Il programma contribuirà ad **ampliare il bacino di talenti** dell'UE, **colmare il divario digitale** e promuovere una **maggiore professionalità**.

**Obiettivo specifico 5 – Implementazione e impiego ottimale delle capacità digitali e interoperabilità.** L'obiettivo è sostenere il settore pubblico e i settori di interesse pubblico (sanità e assistenza, istruzione, giustizia, dogane, trasporti, mobilità, energia, ambiente e settori culturali e creativi), nella trasformazione digitale e realizzare e potenziare i poli europei dell'innovazione digitale e le rispettive reti.

### **Beneficiari**

Organizzazioni pubbliche e private, imprese e PMI, scienziati e accademici, università, etc.

Sito web del Programma: [https://hadea.ec.europa.eu/programmes/digital-europe-programme\\_en](https://hadea.ec.europa.eu/programmes/digital-europe-programme_en)

## PROGRAMMA PER IL MERCATO UNICO 2021-2027

Il mercato unico è il caposaldo dell'Unione Europea e da oltre trent'anni è un motore della crescita economica e rende molto più facile la vita delle persone.

Il Programma per il Mercato Unico 2021-2027 riunisce sei precedenti iniziative, attinenti a vari ambiti tematici:

- COSME;
- Programma per la protezione dei consumatori;
- Programma per la protezione degli utilizzatori di servizi finanziari;
- Attività specifiche in ambito finanziario, contabile e di audit;
- Attività per la protezione sicurezza alimentare;
- Programma per le statistiche europee.

Il nuovo Programma, con un bilancio totale di 4,2 miliardi di EUR, mira a promuovere un mercato unico ben funzionante per beni e servizi (attraverso una legislazione adeguata, a fornire statistiche di alta qualità su tutte le politiche dell'UE e a coordinare lo sviluppo delle capacità per azioni congiunte tra la Commissione e gli Stati membri.

Obiettivi del Programma sono:

- **una migliore competitività delle imprese**, in particolare delle piccole e medie imprese, attraverso diverse misure a sostegno di tipo finanziario, agevolando l'accesso ai mercati e riducendo gli oneri amministrativi, sostenendo la diffusione dell'innovazione, promuovendo un contesto favorevole alle imprese e una cultura imprenditoriale;
- **una maggiore tutela dei consumatori** (ad esempio misure per assicurare che gli interessi dei consumatori siano garantiti anche nel mondo digitale, sostegno alle autorità di contrasto e alle organizzazioni rappresentative dei consumatori, miglioramento delle norme e contrasto efficace alle pratiche commerciali sleali);
- **un elevato livello di sicurezza alimentare** (attraverso la prevenzione, l'individuazione e l'eradicazione delle malattie animali e degli

- organismi nocivi per le piante, sostenendo il miglioramento del benessere degli animali, la lotta alla resistenza antimicrobica etc.);
- **una miglior governance e sorveglianza del mercato unico;**
  - **la produzione e la diffusione di statistiche europee di qualità;**
  - **lo sviluppo di standard europei per beni e servizi** (anche in ambito finanziario).

Per raggiungere tali obiettivi, il programma finanzia un'ampia gamma di azioni:

- Raccolta e analisi dei dati;
- Studi e valutazioni;
- Rafforzamento delle capacità e facilitazione di azioni congiunte tra istituzioni nell'UE;
- Meccanismi che consentano a individui, consumatori e rappresentanti delle imprese di contribuire ai processi decisionali;
- Scambio e diffusione di competenze e conoscenze.

Il Programma concede finanziamenti in particolare in forma di sovvenzioni, premi e appalti, ma anche in forma di strumenti finanziari.

Link al sito web del Programma: [https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/single-market-programme/overview\\_en#calls-for-proposals](https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/single-market-programme/overview_en#calls-for-proposals)

## AMBIENTE

### LIFE 2021-2027

L'Unione europea è fortemente impegnata nella salvaguardia dell'ambiente e nella lotta al cambiamento climatico e ha proceduto ad integrare l'azione per il clima in tutti i grandi programmi di spesa europei proponendo che il finanziamento a favore del clima diventi una voce di spesa ancor più consistente in tutti i programmi dell'Unione, destinando almeno il 25% della spesa UE al conseguimento degli obiettivi climatici.

Il LIFE, Programma per l'ambiente e l'azione per il clima 2021-2027, ha quale obiettivo generale quello di contribuire al passaggio a un'economia sostenibile, circolare, efficiente in termini di energia, basata sulle energie rinnovabili, climaticamente neutra e resiliente ai cambiamenti climatici, al fine di tutelare, ripristinare e migliorare la qualità dell'ambiente, compresi l'aria, l'acqua e il suolo, e di interrompere e invertire il processo di perdita della biodiversità, nonché di contrastare il degrado degli ecosistemi.

Le principali caratteristiche del nuovo programma LIFE sono:

- Maggiore accento sull'energia pulita, per stimolare gli investimenti e sostenere le attività finalizzate all'efficienza energetica;
- Maggiore accento sulla tutela della natura e della biodiversità per sostenere sia progetti volti a promuovere le migliori prassi di tutela della natura e della biodiversità sia la nuova tipologia specifica dei "progetti strategici di tutela della natura";
- Prosecuzione del sostegno all'economia circolare e alla mitigazione dei cambiamenti climatici per continuare a sostenere tali importanti obiettivi politici dell'UE;
- Semplicità e flessibilità, si concentra sullo sviluppo e l'attuazione di soluzioni innovative per rispondere alle sfide ambientali e climatiche.

Il Programma è così strutturato:

- il settore Ambiente, che include:
  - il sottoprogramma Natura e biodiversità;

- il sottoprogramma Economia circolare e qualità della vita;
- il settore Azione per il clima, che include:
  - il sottoprogramma Mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici;
  - il sottoprogramma Transizione all'energia pulita.

### **Beneficiari**

Autorità nazionali e locali, imprese e organizzazioni private, enti, associazioni, ONG, università e centri di ricerca.

### **Finanziamento**

La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma LIFE per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027 è fissata a 5.432.000.000 di euro

Elenco completo dei bandi: [https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life\\_it](https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_it)

## COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

### INTERREG EUROPE 2021-2027

INTERREG EUROPE è il Programma di Cooperazione interregionale europea per sostenere l'apprendimento interregionale finalizzato a migliorare l'attuazione delle politiche di sviluppo regionale, consentendo alle autorità pubbliche e ad altre organizzazioni coinvolte nella politica di sviluppo regionale di scambiare e trasferire pratiche sul funzionamento dell'intervento pubblico e trovare soluzioni per migliorare i propri strumenti politici a beneficio dei cittadini.

Il programma interessa i territori di **29 Paesi europei**, ovvero i **27 Stati membri** UE, più **Norvegia** e **Svizzera**. Ai fini del programma gli Stati sono divisi in 4 aree geografiche (Nord, Est, Sud, Ovest):

- **Nord:** Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Norvegia e Svezia.
- **Est:** Austria, Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia.
- **Sud:** Croazia, Cipro, Grecia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna.
- **Ovest:** Belgio, Francia, Lussemburgo, Olanda, Svizzera.

Il programma è suddiviso in 5 priorità tematiche:

- 1: Un'Europa più smart**
- 2: Un'Europa più verde**
- 3: Un'Europa più connessa**
- 4: Un'Europa più sociale**
- 5: Europa più vicina ai cittadini**

Interreg è costruito attorno quattro tipi di cooperazione:

- Transfrontaliera (**Interreg A**), ovvero tra regioni adiacenti al fine di promuovere uno sviluppo regionale integrato e armonioso tra regioni confinanti di confine terrestre e marittimo

- Transnazionale (**Interreg B**), ovvero su territori transnazionali più ampi o attorno a bacini marittimi.
- Interregionale (**Interreg C**), per rafforzare l'efficacia della politica di coesione
- **Interreg D** per le regioni ultraperiferiche.

### **Beneficiari:**

Organismi stabiliti in uno dei Paesi interessati dal programma che si occupano di politiche regionali di sviluppo, quali: Autorità pubbliche locali, regionali e nazionali; Enti di diritto pubblico (es. agenzie di sviluppo regionale, organizzazioni di sostegno alle imprese, università; Enti privati no-profit.

### **Azioni finanziabili**

Il programma finanzia 2 tipologie di azioni:

1. Progetti di cooperazione interregionale, ovvero progetti che coinvolgono partner di almeno 3 Paesi ammissibili, di cui almeno 2 provenienti da Stati UE che lavorano insieme per 4 anni scambiando esperienze su una tematica condivisa di politica regionale;
2. Creazione di una Piattaforma di policy learning che offre uno spazio di apprendimento continuo o a richiesta in cui qualsiasi organizzazione che si occupa di politiche di sviluppo regionale in Europa può trovare soluzioni e richiedere il supporto di esperti per migliorare le proprie politiche.

Sito del Programma: <https://www.interregeurope.eu/>



## FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2021-2027

Il Fondo Asilo e migrazione è uno strumento a sostegno delle politiche di migrazione e integrazione di cittadini di Paesi terzi allo scopo di contribuire alla **gestione efficace dei flussi migratori** nell'UE e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della **politica comune in materia di asilo e in materia di immigrazione**.

Gli obiettivi specifici del Fondo sono:

- a) rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del **Sistema europeo comune di asilo**, compresa la sua dimensione esterna;
- b) rafforzare e sviluppare la **migrazione legale** verso l'UE in funzione delle esigenze economiche e sociali degli Stati membri, nonché promuovere e contribuire all'effettiva **integrazione e inclusione dei cittadini di Paesi terzi**;
- c) contribuire a combattere la **migrazione irregolare**, favorire rimpatri e riammissioni efficaci, sicuri e dignitosi, e promuovere e contribuire ad una efficace reintegrazione iniziale nei Paesi terzi.
- d) migliorare la **solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità** fra gli Stati membri, in particolare per quanto riguarda quelli più esposti alle sfide in materia di migrazione e asilo, anche attraverso la cooperazione operativa.

Le azioni finanziate dal Fondo possono essere così riassunte:

- Garantire un'applicazione uniforme dell'acquis dell'UE e delle priorità relative al sistema europeo comune di asilo, migrazione legale e rimpatrio;
- Fornire supporto e servizi coerenti con lo status e le esigenze della persona interessata, in particolare dei gruppi vulnerabili;
- Fornire sostegno al reinsediamento, all'ammissione umanitaria e ai trasferimenti di richiedenti e beneficiari di protezione internazionale;
- Sostenere lo sviluppo e l'attuazione di politiche che promuovono la migrazione legale, come lo sviluppo di programmi di mobilità

- verso l'UE e la sensibilizzazione sui canali legali appropriati per l'immigrazione;
- Sostenere misure di integrazione adeguate alle esigenze dei cittadini di paesi terzi e programmi di prima integrazione incentrati sull'istruzione, la lingua e altri tipi di formazione;
  - Predisporre infrastrutture di supporto per l'accoglienza di cittadini di paesi terzi, compreso l'eventuale uso congiunto di tali strutture da parte di più di uno Stato membro;
  - Sostenere un approccio integrato e coordinato alla gestione dei rimpatri a livello dell'UE e degli Stati membri, lo sviluppo di capacità per un rimpatrio efficace e sostenibile e la riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare;
  - Sostenere il rimpatrio volontario assistito e il reinserimento;
  - Cooperare con i paesi terzi in materia di asilo, migrazione legale, contrasto della migrazione irregolare, rimpatrio e riammissione.

### **Paesi partecipanti**

Il Fondo è aperto ai paesi terzi che abbiano concluso un accordo con l'Unione sui criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno Stato membro o in tale paese terzo.

Sito del Programma: [https://home-affairs.ec.europa.eu/index\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/index_en)

## INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

### MECCANISMO PER COLLEGARE L'EUROPA

Il Meccanismo per collegare l'Europa (anche noto come Connecting Europe Facility o CEF) è il programma comunitario a supporto dello sviluppo dell'infrastruttura europea nell'ambito dei trasporti, dell'energia e del digitale all'interno delle reti trans-europee, inaugurato nel quadro della programmazione comunitaria 2014-2020.

Per poter raggiungere gli obiettivi di crescita smart, sostenibile e inclusiva, nonché stimolare la creazione di nuova occupazione, è necessario disporre di un'infrastruttura multimodale e altamente performante capace di collegare e integrare l'Unione e tutte le sue regioni, includendo le più remote, nei settori dei trasporti, del digitale e dell'energia. Lo scopo per cui CEF è stato creato è appunto quello di accelerare gli investimenti nei networks transeuropei, attirando risorse sia dal settore pubblico sia privato. Il programma aiuterà a sfruttare al massimo le sinergie tra gli ambiti di trasporti, energia e digitale, così da massimizzare l'intervento comunitario e ottimizzare le spese. Il programma contribuirà inoltre all'azione UE contro i cambiamenti climatici andando a supportare progetti sostenibili a livello ambientale e sociale e promuovendo azioni per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Il Meccanismo per collegare l'Europa persegue i seguenti obiettivi:

#### Nel settore dei trasporti:

- Contribuire allo sviluppo di una rete di trasporto transeuropea (TEN-T) efficiente, interconnessa e multimodale e di infrastrutture di mobilità intelligenti, interoperabili, sostenibili, inclusive, accessibili, sicure e protette;
- Adattare parti dell'infrastruttura TEN-T a un duplice uso, migliorando la mobilità sia civile che militare.

Nel **settore dell'energia**:

- Contribuire all'ulteriore integrazione di un mercato interno dell'energia efficiente e competitivo;
- Sostenere l'interoperabilità delle reti transfrontaliere e settoriali e la cooperazione transfrontaliera;
- Promuovere la decarbonizzazione dell'economia, l'efficienza energetica e la sicurezza dell'approvvigionamento;
- Facilitare la cooperazione transfrontaliera nel settore delle energie rinnovabili.

Nel **settore digitale**:

- Contribuire alla diffusione di reti digitali sicure e ad altissima capacità e di sistemi 5G;
- Sostenere una maggiore resilienza e capacità delle reti dorsali digitali sui territori dell'UE collegandole ai territori limitrofi;
- Promuovere la digitalizzazione dei trasporti e delle reti energetiche. La dotazione finanziaria per il CEF 2021-2027 è pari a €33,7 miliardi, divisi tra i diversi settori:
  - Trasporti: €25,8 miliardi;
  - Energia: €5,84 miliardi;
  - Digitale: €2,06 miliardi.

Sito web del Programma: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/activities/cef-digital>

## SALUTE

### EU4HEALTH – PROGRAMMA EUROPEO PER LA SALUTE

La pandemia COVID-19 ha dimostrato l'importanza del coordinamento tra i paesi europei per proteggere la salute delle persone. EU4Health è il Programma dell'Unione Europea in materia di salute per il periodo 2021-2027 ed è il più ampio programma mai realizzato dall'UE in ambito sanitario in termini di risorse finanziarie, con una dotazione pari a 5,1 miliardi di Euro. Il Programma EU4Health integra le politiche degli Stati membri al fine di migliorare la salute umana garantendone la protezione in tutte le politiche e attività dell'Unione.

Il programma EU4Health persegue quattro obiettivi generali e dieci obiettivi specifici.

**Obiettivo 1. migliorare e promuovere la salute nell'UE** al fine di ridurre l'onere delle malattie trasmissibili e non trasmissibili, sostenendo la promozione della salute e la **prevenzione** delle malattie, riducendo le disuguaglianze sanitarie, favorendo stili di vita sani e promuovendo l'accesso all'assistenza sanitaria.

- Promozione della salute e prevenzione delle malattie;
- Iniziative di salute internazionale e cooperazione

**Obiettivo 2. proteggere le persone dalle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero** e rafforzare la **capacità di risposta dei sistemi sanitari** e il **coordinamento** tra gli Stati membri per far fronte a gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

- Prevenzione, preparazione e risposta alle minacce sanitarie transfrontaliere
- Complementare lo stoccaggio nazionale di prodotti essenziali rilevanti per le crisi
- Istituire una riserva di staff medico, sanitario e di supporto

**Obiettivo 3. migliorare la disponibilità e l'accessibilità, anche economica, dei medicinali e dei dispositivi medici** e dei prodotti pertinenti per la crisi nell'UE e sostenere l'innovazione in relazione a tali prodotti.

Miglioramento della disponibilità, accessibilità ed economicità dei prodotti medicinali, dei dispositivi medici e dei prodotti rilevanti per le crisi

**Obiettivo 4. rafforzare i sistemi sanitari** migliorandone la resilienza e sviluppando l'efficienza delle risorse, in particolare: sostenendo il lavoro integrato e coordinato tra gli Stati membri; promuovendo l'attuazione delle migliori pratiche e la condivisione dei dati; rafforzando il **personale sanitario**; affrontando le implicazioni delle **sfide demografiche**; portando avanti la **trasformazione digitale**.

- Rafforzare i dati sanitari, gli strumenti e i servizi digitali, la trasformazione digitale dei servizi sanitari;
- Migliorare l'accesso ai servizi sanitari
- Sviluppare e implementare la legislazione sanitaria UE e il processo decisionale basato sull'evidenza
- Lavoro integrato tra i sistemi sanitari degli Stati Membri

Sito dedicato al Programma: [https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union\\_en](https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_en)

## **APPENDICE NORMATIVA E DOCUMENTALE**





**REGOLAMENTO (UE, Euratom) 2020/2093 DEL CONSIGLIO**  
**del 17 dicembre 2020**  
**che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 312,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 106 bis,

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo <sup>(1)</sup>,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo,

previa consultazione del Comitato delle regioni,

deliberando secondo una procedura legislativa speciale,

considerando quanto segue:

- (1) Tenuto conto della necessità di un adeguato livello di prevedibilità per la preparazione e l'attuazione degli investimenti a medio termine, la durata del quadro finanziario pluriennale (QFP) dovrebbe essere fissata a sette anni a partire dal 1° gennaio 2021.
- (2) L'impatto economico della crisi COVID-19 rende necessario che l'Unione fornisca un quadro finanziario a lungo termine che getti le basi di una transizione equa e inclusiva verso un futuro verde e digitale, che sostenga l'autonomia strategica dell'Unione nel lungo termine e la renda resiliente agli shock in futuro.
- (3) I massimali annui degli stanziamenti di impegno per categoria di spesa e i massimali annui degli stanziamenti di pagamento stabiliti dal presente regolamento dovrebbero rispettare i massimali per gli impegni e le risorse proprie, che sono fissati conformemente alla vigente decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea adottata conformemente all'articolo 311, terzo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) («decisione sulle risorse proprie»).
- (4) Se è necessario attivare le garanzie prestate dal bilancio generale dell'Unione per l'assistenza finanziaria agli Stati membri autorizzata conformemente all'articolo 220, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(2)</sup> («regolamento finanziario»), l'importo necessario dovrebbe essere attivato al di sopra dei massimali per gli stanziamenti di impegno e di pagamento fissati nel QFP, rispettando nel contempo il massimale delle risorse proprie.
- (5) Il QFP non dovrebbe tener conto delle voci di bilancio finanziate da entrate con destinazione specifica ai sensi del regolamento finanziario.

<sup>(1)</sup> Approvazione del 16 dicembre 2020 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

<sup>(2)</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

- (6) Il QFP dovrebbe essere fissato a prezzi 2018. Dovrebbero essere inoltre stabilite le regole per gli adeguamenti tecnici annuali del QFP per ricalcolare i massimali e i margini disponibili.
- (7) Dovrebbero essere disciplinate altre situazioni che potrebbero richiedere l'adeguamento del QFP. Tali adeguamenti potrebbero essere connessi al ritardo nell'adozione di nuove norme o programmi in regime di gestione concorrente, a misure connesse alla sana governance economica o a misure adottate ai sensi del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione. Dovrebbero essere previste norme anche per un adeguamento specifico dei programmi.
- (8) Dovrebbe essere applicata una flessibilità specifica e al livello massimo possibile per consentire all'Unione di rispettare i propri obblighi in conformità dell'articolo 323 del TFUE.
- (9) I seguenti strumenti speciali tematici sono necessari per consentire all'Unione di rispondere a particolari circostanze o conseguenze impreviste e permettere così il corretto svolgimento della procedura di bilancio: il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza e la riserva di adeguamento alla Brexit. La riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza non è intesa a far fronte alle conseguenze delle crisi connesse al mercato che interessano la produzione o la distribuzione di prodotti agricoli.
- (10) I seguenti strumenti speciali non tematici sono necessari per aumentare ulteriormente la flessibilità: lo strumento unico di margine e lo strumento di flessibilità. Lo strumento unico di margine dovrebbe consentire il trasferimento dei margini disponibili al di sotto dei massimali per gli stanziamenti di impegno e di pagamento rispettivamente tra gli esercizi e, nel caso degli stanziamenti di impegno, tra le rubriche del QFP, senza superare gli importi totali dei massimali del QFP per gli stanziamenti di impegno e di pagamento durante l'intero periodo del QFP. Lo strumento di flessibilità dovrebbe consentire il finanziamento di spese impreviste specifiche per un dato esercizio.
- (11) Dovrebbero essere adottate disposizioni specifiche che prevedano la possibilità di iscrivere in bilancio stanziamenti di impegno e i corrispondenti stanziamenti di pagamento al di sopra dei massimali fissati nel QFP ove sia necessario ricorrere a strumenti speciali.
- (12) Occorre prevedere una revisione del QFP in caso di revisione dei trattati con implicazioni di bilancio, della riunificazione di Cipro o di allargamento dell'Unione, nonché in considerazione dell'esecuzione del bilancio.
- (13) Potrebbe inoltre essere necessario rivedere il presente regolamento in relazione a circostanze impreviste che non possono essere gestite entro i limiti stabiliti dal QFP. In tali circostanze è pertanto necessario prevedere la revisione del QFP.
- (14) Sono altresì necessarie norme specifiche per gestire i grandi progetti la cui durata è decisamente superiore a quella fissata per il QFP. Dovrebbero essere fissati importi massimi per i contributi a tali progetti a carico del bilancio generale dell'Unione, garantendo così che non incidano su altri progetti finanziati da tale bilancio.
- (15) È necessario stabilire le norme generali in materia di cooperazione interistituzionale nel corso della procedura di bilancio, nel rispetto dei poteri di bilancio del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione («istituzioni») quali stabiliti dai trattati e degli obblighi di trasparenza.
- (16) La Commissione dovrebbe presentare una proposta relativa al nuovo quadro finanziario pluriennale prima del 1° luglio 2025, onde consentire alle istituzioni di adottarla con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del quadro finanziario pluriennale successivo. Conformemente all'articolo 312, paragrafo 4, del TFUE, i massimali corrispondenti all'ultimo anno del QFP stabilito nel presente regolamento dovrebbero continuare ad applicarsi qualora un nuovo quadro finanziario pluriennale non sia stato adottato prima del termine del periodo di validità del QFP di cui al presente regolamento,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

## CAPO 1

### DISPOSIZIONI GENERALI

#### Articolo 1

#### **Quadro finanziario pluriennale**

Il presente regolamento stabilisce il quadro finanziario pluriennale per gli anni dal 2021 al 2027 (QFP).

#### Articolo 2

#### **Rispetto dei massimali del QFP**

1. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione («istituzioni»), nel corso di ciascuna procedura di bilancio e durante l'esecuzione del bilancio dell'esercizio interessato, rispettano i massimali annui di spesa stabiliti nell'allegato I («massimali del QFP»).

Il sottomassimale per la rubrica 3, di cui all'allegato I, è stabilito lasciando impregiudicata la flessibilità tra i due pilastri della politica agricola comune (PAC). Il massimale adeguato da applicare al pilastro I della PAC a seguito dei trasferimenti tra il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e i pagamenti diretti è fissato nel pertinente atto giuridico e il QFP è conseguentemente adeguato in applicazione dell'adeguamento tecnico previsto all'articolo 4 del presente regolamento.

2. Ove risulti necessario l'utilizzo delle risorse degli strumenti speciali di cui agli articoli 8, 9, 10 e 12, gli stanziamenti di impegno e i corrispondenti stanziamenti di pagamento sono iscritti a bilancio al di sopra dei massimali fissati nel QFP.

Ove risulti necessario l'utilizzo delle risorse a titolo dello strumento unico di margine di cui all'articolo 11, gli stanziamenti di impegno e i corrispondenti stanziamenti di pagamento sono iscritti a bilancio al di sopra dei massimali fissati nel QFP per un dato anno.

3. Se è necessario attivare una garanzia per l'assistenza finanziaria agli Stati membri autorizzata conformemente all'articolo 220, paragrafo 1, del regolamento finanziario, l'importo necessario viene attivato al di sopra dei massimali fissati nel QFP.

#### Articolo 3

#### **Rispetto del massimale delle risorse proprie**

1. Per ognuno degli esercizi coperti dal QFP, il totale degli stanziamenti di pagamento necessari, previo adeguamento annuale e tenuto conto degli adeguamenti e revisioni intervenuti, nonché dell'applicazione dell'articolo 2, paragrafi 2 e 3, non può portare a un tasso di versamento delle risorse proprie superiore al massimale delle risorse proprie stabilito nella vigente decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea adottato in conformità dell'articolo 311, terzo comma, TFUE («decisione sulle risorse proprie»).

2. Ove necessario, i massimali del QFP sono ridotti per garantire il rispetto del massimale delle risorse proprie stabilito nella decisione sulle risorse proprie.

## CAPO 2

## ADEGUAMENTI DEL QFP

## Articolo 4

## Adeguamenti tecnici

1. Ogni anno la Commissione, prima della procedura di bilancio dell'esercizio n+1, effettua i seguenti adeguamenti tecnici del QFP:
  - a) una rivalutazione, ai prezzi dell'anno n+1, dei massimali e degli importi globali degli stanziamenti di impegno e degli stanziamenti di pagamento;
  - b) un calcolo del margine residuo disponibile sotto il massimale delle risorse proprie stabilito nella decisione sulle risorse proprie;
  - c) un calcolo dell'importo degli stanziamenti di impegno disponibili nell'ambito dello strumento unico di margine di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera a), nonché dell'importo massimo totale di cui all'articolo 11, paragrafo 2, primo comma, lettera a);
  - d) un calcolo dell'adeguamento del massimale per gli stanziamenti di pagamento nell'ambito dello strumento unico di margine di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera b), nonché dell'importo massimo di cui all'articolo 11, paragrafo 2, primo comma, lettera b);
  - e) un calcolo delle dotazioni aggiuntive per programmi specifici di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e il risultato dell'adeguamento annuale di cui all'articolo 5, paragrafo 2.
2. La Commissione effettua gli adeguamenti tecnici di cui al paragrafo 1 sulla base di un deflatore fisso del 2 % annuo.
3. La Commissione comunica i risultati degli adeguamenti tecnici di cui al paragrafo 1 e le sottostanti previsioni economiche al Parlamento europeo e al Consiglio.
4. Fatti salvi gli articoli 6 e 7, per l'esercizio considerato non sono effettuati ulteriori adeguamenti tecnici né nel corso dell'esercizio né a titolo di correzioni a posteriori, nel corso degli esercizi successivi.

## Articolo 5

## Adeguamento specifico dei programmi

1. Un importo equivalente alle entrate derivanti dalle ammende imposte dalle istituzioni dell'Unione a norma dei regolamenti (CE) n. 1/2003<sup>(3)</sup> e (CE) n. 139/2004<sup>(4)</sup> del Consiglio, iscritto nel bilancio dell'anno n-1 in conformità dell'articolo 107 del regolamento finanziario, previa detrazione dell'importo per l'anno n-1 di cui all'articolo 141, paragrafo 1, dell'Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica<sup>(5)</sup>, è disponibile quale dotazione aggiuntiva per:
  - a) stanziamenti di impegno per l'anno n+1, a partire dall'anno 2022 e fino al 2027, per i programmi elencati all'allegato II, conformemente alle percentuali stabilite per tali programmi nella colonna «Criterio di ripartizione» della tabella riportata nell'allegato II; e
  - b) stanziamenti di pagamento per l'anno n+1, a partire dall'anno 2022 e fino al 2027

L'importo totale delle dotazioni aggiuntive per il periodo dal 2022 al 2027 per stanziamenti di impegno e stanziamenti di pagamento rispettivamente è pari a 11 000 milioni di EUR (a prezzi 2018). Per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026, l'importo annuo delle dotazioni aggiuntive per stanziamenti di impegno e stanziamenti di pagamento rispettivamente è pari ad almeno 1 500 milioni di EUR (a prezzi 2018) e non supera 2 000 milioni di EUR (a prezzi 2018).

<sup>(3)</sup> Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1).

<sup>(4)</sup> Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («Regolamento comunitario sulle concentrazioni») (GU L 24 del 29.1.2004, pag. 1).

<sup>(5)</sup> GU L 29 del 31.1.2020, pag. 7.

L'importo totale delle dotazioni aggiuntive per gli stanziamenti di impegno per i programmi nel periodo dal 2022 al 2027 è stabilito nella colonna «Dotazione aggiuntiva totale degli stanziamenti di impegno a norma dell'articolo 5» della tabella riportata nell'allegato II.

2. I massimali degli stanziamenti di impegno delle rubriche pertinenti per l'anno n+1, a partire dall'anno 2022 e fino al 2027, sono aumentati degli importi corrispondenti alle dotazioni aggiuntive di cui al paragrafo 1, in conformità delle percentuali stabilite per tali rubriche nella colonna «Criterio di ripartizione» della tabella riportata nell'allegato II. I massimali degli stanziamenti di pagamento per l'anno n+1, a partire dall'anno 2022 e fino al 2027, sono automaticamente aumentati degli importi corrispondenti alle dotazioni aggiuntive di cui al paragrafo 1.

#### *Articolo 6*

### **Adeguamenti relativi alle misure connesse alla corretta governance economica o a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione**

1. In caso di ritiro di una sospensione degli impegni di bilancio riguardante fondi dell'Unione conformemente ai pertinenti atti di base, nel quadro di misure collegate alla sana governance economica o a misure adottate ai sensi del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, gli importi corrispondenti agli impegni sospesi sono riportati agli anni successivi e i massimali corrispondenti del QFP sono adeguati di conseguenza.

2. La Commissione comunica al Parlamento europeo e al Consiglio il risultato di eventuali adeguamenti a norma del paragrafo 1.

3. Gli impegni sospesi dell'anno non possono essere iscritti al bilancio generale dell'Unione oltre l'anno n+2.

#### *Articolo 7*

### **Adeguamento a seguito di nuove norme o di programmi in regime di gestione concorrente**

1. Qualora dopo il 1° gennaio 2021 vengano adottati nuove norme o nuovi programmi in regime di gestione concorrente per i fondi strutturali, il Fondo di coesione, il Fondo per una transizione giusta, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, il Fondo Asilo e migrazione, il Fondo per la Sicurezza interna e lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, gli importi corrispondenti alle dotazioni non utilizzate nel 2021 sono trasferiti in proporzioni uguali su ciascuno degli anni dal 2022 al 2025 e i corrispondenti massimali del QFP sono adeguati di conseguenza.

2. La Commissione comunica al Parlamento europeo e al Consiglio il risultato di eventuali adeguamenti a norma del paragrafo 1.

#### CAPO 3

### STRUMENTI SPECIALI

#### SEZIONE 1

### *Strumenti speciali tematici*

#### *Articolo 8*

### **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**

1. Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, i cui obiettivi e ambito di applicazione sono definiti nel regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, non supera un importo annuo massimo di 186 milioni di EUR (a prezzi 2018).

2. Gli stanziamenti per il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione sono iscritti nel bilancio generale dell'Unione a titolo di stanziamento accantonato.

#### Articolo 9

### Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza

1. La riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza può essere utilizzata per finanziare:
  - a) assistenza per rispondere a situazioni di emergenza derivanti da gravi catastrofi contemplate dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea, i cui obiettivi e ambito di applicazione sono definiti nel regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio <sup>(6)</sup>; e
  - b) risposte rapide a specifiche necessità urgenti all'interno dell'Unione o nei paesi terzi in seguito a eventi che non potevano essere previsti al momento della formazione del bilancio, in particolare per gli interventi di emergenza e le operazioni di supporto a seguito di catastrofi naturali non contemplate dalla lettera a), catastrofi provocate dall'uomo, crisi umanitarie in caso di minacce su ampia scala per la sanità pubblica o per la salute degli animali e delle piante, nonché in situazioni di particolare pressione alle frontiere esterne dell'Unione dovute alla pressione dei flussi migratori, se le circostanze lo richiedono.
2. La riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza non supera un importo annuo massimo di 1 200 milioni di EUR (a prezzi 2018). Qualsiasi quota dell'importo annuale non utilizzata nell'anno n può essere utilizzata fino all'anno n+1. La quota dell'importo annuo derivante dall'esercizio precedente viene utilizzata per prima. Qualsiasi quota dell'importo annuo dell'anno n non utilizzata nell'anno n+1 viene annullata.
3. Gli stanziamenti per la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza sono iscritti nel bilancio generale dell'Unione a titolo di stanziamento accantonato.
4. Il 1° ottobre di ciascun anno almeno un quarto dell'importo annuo di cui al paragrafo 2 rimane ancora disponibile per far fronte al fabbisogno che può presentarsi entro la fine di tale anno.

Fatto salvo il primo comma, è possibile mobilitare al massimo le seguenti percentuali dell'importo complessivo disponibile fino al 1° settembre di ogni anno:

- 50 % per l'assistenza di cui al paragrafo 1, lettera a); l'importo derivante da tale calcolo è ridotto dell'importo mobilitato nell'anno precedente in applicazione del paragrafo 5;
- 35 % per l'assistenza ai paesi terzi di cui al paragrafo 1, lettera b);
- 15 % per l'assistenza all'interno dell'Unione di cui al paragrafo 1, lettera b).

Fatto salvo il primo comma, a decorrere dal 1° settembre di ogni anno, la restante parte dell'importo disponibile può essere utilizzata per l'assistenza di cui al secondo comma per far fronte al fabbisogno che può presentarsi entro la fine di tale anno.

5. In casi eccezionali e se le residue risorse finanziarie della riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza non sono sufficienti a coprire gli importi ritenuti necessari all'assistenza a norma del paragrafo 1, lettera a) nell'anno in cui si verifica una catastrofe di cui a tale lettera, la Commissione può proporre di finanziare la differenza attingendo agli importi annui a disposizione a favore della riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza nell'anno successivo, fino a un importo massimo di 400 milioni di EUR (a prezzi 2018).

#### Articolo 10

### Riserva di adeguamento alla Brexit

1. Una riserva di adeguamento alla Brexit fornisce assistenza per contrastare le conseguenze impreviste e negative negli Stati membri e nei settori maggiormente colpiti dal recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, subordinatamente e conformemente alle condizioni stabilite nello strumento pertinente.

<sup>(6)</sup> Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (GU L 311 del 14.11.2002, pag. 3).

2. La riserva di adeguamento alla Brexit non supera un importo di 5 000 milioni di EUR (a prezzi 2018).
3. Gli stanziamenti per la riserva di adeguamento alla Brexit sono iscritti nel bilancio generale dell'Unione a titolo di stanziamento accantonato.

## SEZIONE 2

### *Strumenti speciali non tematici*

#### Articolo 11

### **Strumento unico di margine**

1. Lo strumento unico di margine comprende:
  - a) a partire dal 2022, gli importi corrispondenti ai margini ancora disponibili al di sotto dei massimali del QFP per gli stanziamenti di impegno dell'anno n-1 da rendere disponibili al di sopra dei massimali fissati nel QFP per gli stanziamenti di impegno per il periodo 2022-2027;
  - b) a partire dal 2022, gli importi equivalenti alla differenza tra i pagamenti eseguiti e il massimale di pagamento per l'anno n-1 del QFP, per adeguare verso l'alto il massimale di pagamento per il periodo 2022-2027; e
  - c) importi supplementari che possono essere resi disponibili al di sopra dei massimali fissati nel QFP in un dato anno per gli stanziamenti di impegno o di pagamento, ovvero entrambi, a seconda dei casi, a condizione che siano detratti integralmente dai margini in una o più rubriche del QFP per l'esercizio in corso o gli esercizi futuri per quanto riguarda gli stanziamenti di impegno, e che siano detratti integralmente dai margini al di sotto del massimale di pagamento degli esercizi futuri per quanto riguarda gli stanziamenti di pagamento.

Gli importi possono essere mobilitati a norma del primo comma, lettera c), solo se gli importi disponibili ai sensi di tale comma, lettere a) e b), a seconda dei casi, sono insufficienti, e in ogni caso come soluzione di ultima istanza per rispondere a circostanze impreviste.

Il ricorso al primo comma, lettera c), non comporta un superamento dei massimali totali degli stanziamenti di impegno e di pagamento del QFP per l'esercizio in corso e gli esercizi futuri. Di conseguenza, eventuali importi detratti conformemente a tale lettera non sono ulteriormente mobilitati nel contesto del QFP.

2. Il ricorso allo strumento unico di margine ai sensi del paragrafo 1, primo comma, lettere a) e c) non supera, in un dato anno, i seguenti valori complessivi:

- a) lo 0,04 % del reddito nazionale lordo dell'Unione in stanziamenti di impegno, calcolato nel quadro dell'adeguamento tecnico annuale del QFP di cui all'articolo 4;
- b) lo 0,03 % del reddito nazionale lordo dell'Unione in stanziamenti di pagamento, calcolato nel quadro dell'adeguamento tecnico annuale del QFP di cui all'articolo 4.

Il ricorso allo strumento unico di margine in un dato anno è coerente con i massimali delle risorse proprie stabiliti nella decisione sulle risorse proprie.

3. Gli adeguamenti annuali di cui al paragrafo 1, primo comma, lettera b), non superano i seguenti importi massimi (a prezzi 2018) per il periodo 2025-2027 rispetto al massimale di pagamento iniziale degli esercizi pertinenti:

- 2025 – 8 000 milioni di EUR;
- 2026 – 13 000 milioni di EUR;
- 2027 – 15 000 milioni di EUR.

Gli importi di cui all'articolo 5, paragrafo 2, secondo comma, si aggiungono agli importi massimi di cui al primo comma del presente paragrafo.

L'eventuale adeguamento verso l'alto è interamente compensato da una corrispondente riduzione del massimale di pagamento per l'anno n-1.

4. Gli importi di cui al paragrafo 1, primo comma, lettere a) e c), del presente articolo possono essere mobilitati dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel quadro della procedura di bilancio prevista all'articolo 314 del TFUE per consentire il finanziamento di spese che non potrebbero essere finanziate all'interno dei pertinenti massimali del QFP disponibili in un dato anno.

L'adeguamento verso l'alto di cui al paragrafo 1, primo comma, lettera b), del presente articolo è effettuato dalla Commissione, a partire dal 2022, nel quadro dell'adeguamento tecnico di cui all'articolo 4.

#### Articolo 12

##### **Strumento di flessibilità**

1. Lo strumento di flessibilità può essere utilizzato per il finanziamento di spese impreviste specifiche in stanziamenti di impegno e in corrispondenti stanziamenti di pagamento per un dato esercizio che non possono essere finanziate all'interno dei massimali disponibili di una o più altre rubriche. Il massimale annuo disponibile per lo strumento di flessibilità è pari a 915 milioni di EUR (a prezzi 2018).

2. La quota dell'importo annuo dello strumento di flessibilità non utilizzata può essere utilizzata fino all'anno n+2. Qualsiasi quota dell'importo annuo derivante dagli esercizi precedenti viene utilizzata per prima, in ordine cronologico. Qualsiasi quota dell'importo annuo dell'anno n non utilizzata entro l'anno n+2 viene annullata.

#### CAPO 4

##### **REVISIONE DEL QFP**

#### Articolo 13

##### **Revisione del QFP**

1. Fatti salvi l'articolo 3, paragrafo 2, gli articoli da 14 a 17, il QFP può essere riveduto in caso di situazioni impreviste, nel rispetto del massimale delle risorse proprie stabilito nella decisione sulle risorse proprie.

2. In linea di principio, l'eventuale proposta di revisione del QFP conformemente al paragrafo 1 è presentata e adottata prima che abbia inizio la procedura di bilancio per l'esercizio o per il primo degli esercizi oggetto della revisione in questione.

3. L'eventuale proposta di una revisione del QFP conformemente al paragrafo 1 esamina le possibilità di una redistribuzione delle spese fra i programmi previsti nella rubrica oggetto della revisione, in particolare in base alle prospettive di sottoesecuzione degli stanziamenti.

4. L'eventuale revisione del QFP conformemente al paragrafo 1 tiene conto delle possibilità di compensare l'aumento del massimale di una rubrica con la riduzione del massimale di un'altra rubrica.

5. L'eventuale revisione del QFP conformemente al paragrafo 1 garantisce il mantenimento di una relazione ordinata tra stanziamenti di impegno e di pagamento.

#### Articolo 14

##### **Revisione relativa all'esecuzione**

Unitamente alla comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio dei risultati degli adeguamenti tecnici del QFP, all'occorrenza la Commissione sottopone le proposte di revisione dell'importo totale degli stanziamenti di pagamento che essa ritiene necessarie, tenuto conto dell'esecuzione, per garantire una sana gestione dei massimali di pagamento annuali e, in particolare, il loro andamento ordinato rispetto agli stanziamenti di impegno.



*Articolo 15***Revisione in caso di revisione dei trattati**

Nel caso di una revisione dei trattati con implicazioni di bilancio, il QFP è riveduto di conseguenza.

*Articolo 16***Revisione in caso di allargamento dell'Unione**

Nel caso di una o molteplici adesioni all'Unione, il QFP è riveduto per tener conto delle conseguenti spese necessarie.

*Articolo 17***Revisione nel caso della riunificazione di Cipro**

Nel caso della riunificazione di Cipro, il QFP è riveduto per tener conto della soluzione globale della questione di Cipro nonché delle necessità finanziarie supplementari derivanti dalla riunificazione.

## CAPO 5

**CONTRIBUTO AL FINANZIAMENTO DI GRANDI PROGETTI***Articolo 18***Contributo al finanziamento di grandi progetti**

1. Un importo massimo di 13 202 milioni di EUR (a prezzi 2018) è disponibile dal bilancio generale dell'Unione per il periodo dal 2021 al 2027 per grandi progetti nel quadro del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma spaziale dell'Unione e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale.
2. Un importo massimo di 5 000 milioni di EUR (a prezzi 2018) è disponibile dal bilancio generale dell'Unione per il periodo 2021-2027 per il progetto di reattore sperimentale termonucleare internazionale (ITER).

## CAPO 6

**COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA DI BILANCIO***Articolo 19***Cooperazione interistituzionale nell'ambito della procedura di bilancio**

1. Le istituzioni adottano le misure necessarie per agevolare la procedura annuale di bilancio.
2. Le istituzioni cooperano lealmente nel corso dell'intera procedura al fine di conciliare le rispettive posizioni. Le istituzioni, in tutte le fasi della procedura, cooperano tramite opportuni contatti interistituzionali al fine di seguire l'andamento dei lavori e analizzare il grado di convergenza.
3. Le istituzioni vigilano affinché i rispettivi calendari di lavoro siano per quanto possibile coordinati, per consentire lo svolgimento coerente e convergente dei lavori che conducono all'adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione.

4. Possono essere svolti triloghi in tutte le fasi della procedura e ai vari livelli di rappresentanza, in funzione della natura del dibattito previsto. Ciascuna istituzione designa, conformemente al proprio regolamento interno, i rispettivi partecipanti a ciascuna riunione, ne stabilisce il mandato negoziale e comunica tempestivamente alle altre istituzioni le disposizioni pratiche per le riunioni.

#### Articolo 20

##### **Unità del bilancio**

Tutte le spese e le entrate dell'Unione e della Comunità europea dell'energia atomica sono incluse nel bilancio generale dell'Unione in conformità dell'articolo 7 del regolamento finanziario, comprese le spese derivanti da decisioni pertinenti prese all'unanimità dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, nel quadro dell'articolo 332 del TFUE.

#### CAPO 7

##### **DISPOSIZIONI FINALI**

#### Articolo 21

##### **Transizione verso il prossimo quadro finanziario pluriennale**

Anteriormente al 1° luglio 2025, la Commissione presenta una proposta relativa al nuovo quadro finanziario pluriennale.

#### Articolo 22

##### **Entrata in vigore**

Il presente regolamento entra in vigore il terzo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Esso si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 17 dicembre 2020

Per il Consiglio  
La presidente  
S. SCHULZE



## ALLEGATO II

ADEGUAMENTO SPECIFICO DEI PROGRAMMI — ELENCO DEI PROGRAMMI, CRITERIO DI RIPARTIZIONE E DOTAZIONE AGGIUNTIVA TOTALE DEGLI STANZIAMENTI DI IMPEGNO

		(milioni di EUR — prezzi 2018)
	Critério di ripartizione	Dotazione aggiuntiva totale degli stanziamenti di impegno a norma dell'articolo 5
<b>1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale</b>	<b>36,36 %</b>	<b>4 000</b>
Orizzonte Europa	27,27 %	3 000
Fondo InvestEU	9,09 %	1 000
<b>2 b. Resilienza e valori</b>	<b>54,55 %</b>	<b>6 000</b>
UE per la salute (EU4Health)	26,37 %	2 900
Erasmus+	15,46 %	1 700
Europa creativa	5,45 %	600
Diritti e valori	7,27 %	800
<b>4. Migrazione e gestione delle frontiere</b>	<b>9,09 %</b>	<b>1 000</b>
Fondo per la gestione integrata delle frontiere	9,09 %	1 000
<b>TOTALE</b>	<b>100,00 %</b>	<b>11 000</b>

**Un'Unione più ambiziosa**

**Il mio programma per l'Europa**

*Candidata alla carica di presidente  
della Commissione europea*

**Ursula von der Leyen**



**ORIENTAMENTI POLITICI PER LA PROSSIMA  
COMMISSIONE EUROPEA 2019-2024**





## Un'Unione più ambiziosa

---

Per la generazione dei miei genitori l'Europa rappresentava un sogno di pace in un continente rimasto diviso troppo a lungo.

Per la mia generazione l'Europa era un sogno di pace, prosperità e unità, a cui abbiamo dato vita attraverso la nostra moneta unica, la libera circolazione e l'allargamento.

**Per la generazione dei miei figli l'Europa costituisce un sogno inestimabile.**

Il sogno di vivere in un continente in salute, nel rispetto della natura. Di vivere in una società in cui ognuno possa essere se stesso, possa vivere dove desidera, amare chi desidera e seguire le proprie aspirazioni. Il sogno di un mondo ricco di nuove tecnologie e valori antichi. Di un'Europa che assume un ruolo di leader globale davanti alle principali sfide della nostra epoca.

I cittadini europei hanno fatto sentire la propria voce e i propri desideri con cifre da record alle elezioni del Parlamento europeo di quest'anno, indicando chiaramente che cosa si aspettano dalle istituzioni e dai leader europei: coraggio e fermezza.

**Per realizzare questo sogno, dobbiamo riscoprire la nostra unità e la nostra forza interiore.**

Se sarò eletta, rafforzerò i legami tra le persone, le nazioni e le istituzioni. Tra le aspettative e i risultati. Tra le parole e i fatti. La mia Commissione ascolterà i cittadini europei e agirà in modo coraggioso laddove opportuno, lasciando il campo agli attori nazionali, regionali e locali nei settori in cui sono i più adatti a intervenire.

Oggi il mondo appare sempre più instabile. Le potenze esistenti stanno intraprendendo nuovi percorsi da sole. Stanno emergendo e si stanno consolidando nuove potenze. I cambiamenti climatici, tecnologici e demografici stanno trasformando le nostre società e il nostro modo di vivere, diffondendo un sentimento di scontento e d'inquietudine in molte comunità della nostra Europa.

Nei prossimi cinque anni dovremo lavorare insieme per dissipare le paure e creare opportunità.

**L'Europa deve guidare la transizione verso un pianeta in salute e un nuovo mondo digitale. Ma per farlo deve unire le persone e adeguare la nostra economia sociale di mercato unica alle nuove ambizioni dell'epoca attuale.**

In questo viaggio dobbiamo sfruttare al meglio le nostre forze, i nostri talenti e il nostro potenziale, partendo dall'uguaglianza e dalla creazione di opportunità per tutti: donne e uomini, cittadini dell'est, dell'ovest, del sud e del nord, giovani e anziani.

Dobbiamo difendere i nostri valori comuni e promuovere lo Stato di diritto. E dobbiamo dotarci delle risorse necessarie per realizzare le nostre ambizioni, segnatamente attraverso il nostro prossimo bilancio a lungo termine, che dovrebbe essere approvato il più rapidamente possibile.

Abbiamo le basi per ottenere tutto questo. Abbiamo tassi di occupazione da record e una crescita economica sostenuta. Siamo la superpotenza commerciale mondiale. Definiamo standard che sono poi seguiti da altri. Abbiamo superato la fase della gestione della crisi e ora possiamo guardare avanti.

**Non dobbiamo aver paura di essere fieri di dove siamo arrivati o di essere ambiziosi per il nostro futuro.**

Nel nostro cammino intendo adottare un approccio più inclusivo e aperto per il nostro lavoro. Intendo rafforzare il partenariato tra la Commissione e il Parlamento europeo, la voce dei cittadini.

In quest'ottica ho effettuato ampie consultazioni, ispirandomi alle mie discussioni con i gruppi politici del Parlamento europeo e all'agenda strategica 2019-2024 del Consiglio europeo.

Questi orientamenti politici si fondano sulle idee comuni e sulle priorità che ci uniscono. Non sono un programma di lavoro esaustivo ma definiscono piuttosto un quadro per il nostro lavoro comune. Ogni capitolo contiene le politiche di cui intendo servirmi come strumento per raggiungere i nostri obiettivi. Questi orientamenti politici si concentrano su sei tematiche ambiziose per l'Europa per i prossimi cinque anni e oltre.

- ✓ **Un Green Deal europeo**
- ✓ **Un'economia che lavora per le persone**
- ✓ **Un'Europa pronta per l'era digitale**
- ✓ **Proteggere il nostro stile di vita europeo**
- ✓ **Un'Europa più forte nel mondo**
- ✓ **Un nuovo slancio per la democrazia europea**



Adatteremo e perfezioneremo il programma man mano che, inevitabilmente, emergeranno nuove sfide e opportunità, ma resteremo sempre fedeli ai principi e ai sogni descritti in questi orientamenti. **Considero i prossimi cinque anni un’opportunità per l’Europa: una maggiore ambizione al nostro interno per avere un ruolo da leader nel mondo.**

## 1. Un Green Deal europeo

**Voglio un’Europa che punti a traguardi più ambiziosi e ad essere il primo continente a impatto climatico zero.**

Il messaggio degli elettori europei — e di quelli troppo giovani per votare — è forte e chiaro: vogliono un’azione concreta in materia di cambiamenti climatici e vogliono che sia l’Europa a indicare il cammino da seguire.

La passione, la convinzione e l’energia dei milioni di giovani che fanno sentire la loro voce nelle nostre piazze e nei nostri cuori sono state fonte di ispirazione: si battono per il loro futuro e la nostra generazione ha il dovere di ottemperare alle loro richieste.

Diventare il **primo continente a impatto climatico zero** costituisce contemporaneamente la sfida e l’opportunità più grandi del nostro tempo. Richiede un’azione incisiva, subito. Ci impone di investire nell’innovazione e nella ricerca, di ripensare la nostra economia e di modernizzare la politica industriale.

Per aiutarci a raggiungere questo ambizioso obiettivo, **nei primi 100 giorni del mio mandato proporrò un Green Deal europeo.**

Esso includerà la **prima normativa europea sul clima volta a sancire nella legge l’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.**

*La passione, la convinzione e l’energia dei milioni di giovani che fanno sentire la loro voce nelle nostre piazze e nei nostri cuori sono state fonte di ispirazione: la nostra generazione ha il dovere di ottemperare alle loro richieste*

Siamo sulla buona strada per conseguire gli ambiziosi obiettivi dell’**accordo di Parigi** e i traguardi stabiliti per il 2030, ma se vogliamo veramente raggiungere la neutralità climatica nel 2050 dobbiamo fare di più e più in fretta.

Il nostro obiettivo attuale è una riduzione delle emissioni pari al 40 % entro il 2030. Occorre tuttavia essere più ambiziosi. Le emissioni di carbonio devono avere un prezzo. Ciascuno di noi e tutti i settori sono chiamati a contribuire.

**Proporrò di estendere il sistema di scambio di quote di emissione** al settore marittimo e di ridurre gradualmente le quote gratuite assegnate alle compagnie aeree. Ne proporrò inoltre l’ulteriore estensione perché anche il traffico e l’edilizia siano inclusi. Se vogliamo raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, i diversi sistemi dovranno convergere al più tardi nel 2030.

A integrazione di questi lavori e al fine di garantire che le nostre imprese possano competere in condizioni di parità, introdurrò un’**imposta sul carbonio alle frontiere** per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, nel pieno rispetto delle norme dell’Organizzazione mondiale del commercio. Cominceremo da un certo numero di settori

selezionati per poi estendere gradualmente il sistema. Condurrò inoltre un riesame della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici.

### *Una transizione equa*

Per contribuire a guidare il cambiamento di cui abbiamo bisogno, presenterò il mio **piano per un'economia pronta al futuro, la nostra nuova strategia industriale**.

L'Europa sarà leader mondiale nell'**economia circolare** e nelle tecnologie pulite. Lavoreremo per la decarbonizzazione dei settori industriali ad alta intensità energetica.

L'Europa è un'economia industriale e in molte parti dell'Unione il produttore, lo stabilimento o la fabbrica locali sono il cardine delle nostre comunità; per questo sono convinta che ciò che giova al pianeta debba giovare anche ai nostri cittadini, alle nostre regioni e alla nostra economia.

I **fondi di coesione** svolgono un ruolo cruciale nel sostenere le nostre regioni e zone rurali da est a ovest, da nord a sud, aiutandole a tenere il passo con le trasformazioni del mondo in cui viviamo, ma non basta.

**Abbiamo bisogno di una transizione equa per tutti.**

In questo processo dobbiamo riconoscere e rispettare il fatto che non partiamo tutti dal medesimo punto: se è vero che condividiamo tutti le stesse ambizioni, alcuni potrebbero aver bisogno di un sostegno più mirato di altri per realizzarle.

*Sono convinta che ciò che giova al pianeta debba giovare anche ai nostri cittadini, alle nostre regioni e alla nostra economia. Assicureremo una transizione equa per tutti.*

Le popolazioni e le regioni più esposte beneficeranno di un sostegno tramite un nuovo **Fondo per una transizione equa**. È questa la via europea: siamo ambiziosi e **non lasciamo indietro nessuno**.

Il **patto climatico europeo** che intendo proporre permetterà quell'aumento della consapevolezza e della motivazione di cui abbiamo bisogno, unendo regioni, comunità locali, società civile, industria e scuole. Questi attori, insieme, definiranno e adotteranno una serie di impegni per stimolare cambiamenti nei comportamenti in tutti i soggetti, dai singoli alle grandi multinazionali. Si tratterà di un elemento chiave di una transizione equa per tutti.

### *Un piano di investimenti per un'Europa sostenibile*

Chi saprà agire per primo e più rapidamente sarà anche in grado di cogliere le opportunità offerte dalla transizione ecologica.

Per questo investiremo cifre record nell'innovazione e nella ricerca di avanguardia, sfruttando al massimo la flessibilità del prossimo bilancio dell'UE per concentrarci sui settori che racchiudono il maggiore potenziale.

**Sono pronta ad essere più ambiziosa nell'integrare le questioni climatiche nel prossimo quadro finanziario pluriennale.**

Con l'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio, nel prossimo bilancio a lungo termine potremmo fissare insieme un obiettivo di spesa per il conseguimento degli obiettivi climatici pari al 30 %.

Tuttavia, poiché i finanziamenti pubblici da soli non saranno sufficienti, dovremo sfruttare gli investimenti privati ponendo la finanza verde e sostenibile al centro della catena d'investimento e del sistema finanziario. È

quindi mia intenzione presentare una **strategia per la finanza verde** e un **piano di investimenti per un'Europa sostenibile**.

In questo contesto **proporrò inoltre di trasformare una parte della Banca europea per gli investimenti in una banca climatica europea**.

La BEI è già il principale fornitore multilaterale di finanziamenti per il clima a livello mondiale, con il 25 % dei suoi finanziamenti totali assegnato a investimenti per il clima. Il mio obiettivo è quello di almeno raddoppiare questa cifra entro il 2025.

**Il piano di investimenti per un'Europa sostenibile permetterà investimenti per mille miliardi di euro nel prossimo decennio** disseminati in tutta l'UE.

### *Obiettivi più ambiziosi per il 2030*

I nostri obiettivi per il 2030 devono essere più ambiziosi ed entro tale data voglio una riduzione delle emissioni pari almeno al 50 %. Per fare davvero la differenza, il mondo deve tuttavia muoversi all'unisono. **L'UE assumerà la guida dei negoziati internazionali con l'obiettivo di aumentare il livello di ambizione degli altri grandi emettitori entro il 2021.**

Mi impegno a presentare, al più tardi entro il 2021, un piano completo che miri ad **aumentare l'obiettivo dell'Unione europea per il 2030 avvicinandolo al 55 % in modo responsabile.**

Il piano si baserà su valutazioni dell'impatto sociale, economico e ambientale, così da garantire parità di condizioni e stimolare innovazione, competitività e occupazione.

### *Preservare l'ambiente naturale dell'Europa*

I cambiamenti climatici, la biodiversità, la sicurezza alimentare, la deforestazione e il degrado del suolo sono strettamente legati l'uno all'altro. Dobbiamo cambiare il nostro modo di produrre, consumare e commerciare. La conservazione e il ripristino del nostro ecosistema devono guidare tutta la nostra azione. Dobbiamo fissare nuove norme per proteggere la biodiversità che si applichino a tutti i settori, dal commercio all'industria, all'agricoltura e alla politica economica.

**Nel quadro del Green Deal europeo presenteremo una strategia per la biodiversità per il 2030.**

L'ambiente, i tesori della natura, i nostri mari e oceani devono essere conservati e protetti. L'Europa collaborerà con i partner mondiali per ridurre la perdita di biodiversità nei prossimi cinque anni. Voglio che, in occasione della conferenza delle parti della convenzione sulla diversità biologica del 2020, l'Europa si erga a leader mondiale così come abbiamo fatto alla conferenza di Parigi sul clima del 2015.

Dobbiamo proteggere il lavoro fondamentale che i nostri agricoltori svolgono per fornire agli europei alimenti nutrienti, a prezzo accessibile e sicuri, obiettivo che possono assicurare soltanto se, con i loro profitti, riescono a garantire una vita dignitosa alle loro famiglie. Sosterremo i nostri agricoltori con una nuova **«strategia dai campi alla tavola» per gli alimenti sostenibili** che coinvolga l'intera catena del valore.

Oltre il 50 % degli europei vive in zone rurali, che sono il tessuto della nostra società e il cuore pulsante della nostra economia. La varietà di paesaggi, cultura e patrimonio è uno dei principali e più notevoli tratti distintivi

dell'Europa. Queste regioni sono una parte fondamentale della nostra identità e del nostro potenziale economico. **Avremo a cuore le zone rurali, le tuteleremo e investiremo nel loro futuro.**

La salute dei cittadini europei e quella del pianeta sono indissolubilmente legate: è la qualità dell'aria che respiriamo, dell'acqua che beviamo, del cibo che consumiamo e la sicurezza dei prodotti che utilizziamo.

Per la salute dei nostri cittadini, dei nostri figli e nipoti, **l'ambizione dell'Europa deve essere quella di smettere, gradualmente, di inquinare.** Al fine di proteggere la salute dei cittadini dal degrado ambientale e dall'inquinamento, presenterò una strategia trasversale che abbraccerà la qualità dell'aria e dell'acqua, le sostanze chimiche pericolose, le emissioni industriali, i pesticidi e gli interferenti endocrini.

Un'Europa sostenibile è anche un'Europa che offre opportunità, innova, crea posti di lavoro

e permette alle sue imprese di godere di un vantaggio competitivo. L'economia circolare è fondamentale per sviluppare il futuro modello economico dell'Europa.

Proporrò un **nuovo piano d'azione per l'economia circolare** incentrato sull'uso sostenibile delle risorse, in particolare nei settori che ne fanno un consumo intensivo e che hanno un grande impatto, come l'industria tessile e l'edilizia.

**Voglio che l'Europa assuma un ruolo guida per quanto riguarda il problema della plastica monouso.** Di qui al 2050 in mare ci sarà più plastica che pesci: dobbiamo pensare seriamente a come invertire la rotta. La normativa europea si applica già ai dieci articoli di plastica rinvenuti più frequentemente sulle nostre spiagge, ma vorrei aprire un nuovo fronte in questa lotta affrontando la questione delle microplastiche.

## 2. Un'economia che lavora per le persone

**Voglio che l'Europa punti a traguardi più ambiziosi in termini di equità sociale e prosperità.** È la promessa su cui si fonda la nostra Unione.

**Sono orgogliosa dell'economia sociale di mercato europea, che è unica al mondo.** Essa permette alle nostre economie di espandersi, così come riduce la povertà e le disuguaglianze e assicura che venga data priorità all'equità sociale e al benessere.

Rafforzare la nostra economia sociale di mercato è fondamentale in un momento in cui stiamo ripensando le modalità di

funzionamento della nostra industria e della nostra economia.

Un pianeta in salute e climaticamente neutro presuppone un'economia sociale di mercato forte e resiliente. Dobbiamo prima guadagnare quello che intendiamo spendere per questa transizione.

### *Sostenere le piccole imprese*

La prima cosa da fare è rafforzare la spina dorsale della nostra economia: le **piccole e medie imprese (PMI)**.

Le PMI rappresentano il 99% di tutte le imprese e l'85% dei nuovi posti di lavoro

creati negli ultimi cinque anni, sono i nostri innovatori e i nostri imprenditori, forniscono formazione professionale ai nostri giovani e rappresentano tutto quello che c'è di buono nella nostra economia.

Mancano in Europa innovatori giovani e dinamici in grado di sviluppare tecnologie di punta come hanno fatto, solo dieci anni fa, i giganti tecnologici della generazione attuale.

**Voglio fare in modo che le piccole imprese possano diventare più facilmente grandi innovatori.** Dobbiamo continuare a sviluppare il mercato del finanziamento della crescita per le imprese innovative del futuro.

Presenterò quindi una **strategia specifica per le PMI** così che possano prosperare, riducendo gli oneri burocratici e migliorando per loro l'accesso al mercato.

**Completteremo l'Unione dei mercati dei capitali** per garantire alle PMI l'accesso ai finanziamenti di cui hanno bisogno per crescere, innovare e espandersi. Per contribuire a questo obiettivo, **istituirò un fondo pubblico-privato specializzato nelle offerte pubbliche iniziali delle PMI**, con un investimento iniziale dell'UE al quale potrebbero affiancarsi investimenti privati.

### *Approfondire la nostra Unione economica e monetaria*

**I nostri cittadini e le nostre imprese possono crescere solo se l'economia lavora per loro.** È il senso stesso della nostra economia sociale di mercato.

Dopo anni di ripresa l'economia europea poggia su basi stabili: l'occupazione, la crescita e gli investimenti sono tornati ai livelli pre-crisi o li hanno superati. Le finanze pubbliche continuano a migliorare, il nostro sistema bancario è più forte e le fondamenta

dell'Unione economica e monetaria sono più solide che mai.

Le nuvole che si profilano all'orizzonte, legate in parte alle tensioni commerciali e in parte al rallentamento della crescita mondiale, ci impongono di mantenere lo slancio. Abbiamo bisogno di un contesto più favorevole agli investimenti e di una crescita che crei posti di lavoro di qualità, specialmente per i giovani.

L'euro, la nostra moneta comune, non rappresenta solo le monete e le banconote che abbiamo in tasca, ma è un simbolo della nostra unità e della promessa europea di prosperità e protezione.

Non dobbiamo mai smettere di rafforzarlo. Darò la priorità all'**ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria.**

In questo contesto, contribuirò a concretare uno **strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** che sostenga le riforme e gli investimenti propizi alla crescita negli Stati membri. Aumenterò il sostegno ai paesi che non fanno parte della zona euro ma che si preparano ad aderirvi.

**Sfrutterò pienamente la flessibilità consentita dal Patto di stabilità e crescita**, che ci aiuterà ad adottare nella zona euro un orientamento di bilancio più favorevole alla crescita preservando nel contempo la responsabilità di bilancio.

**Mi concentrerò inoltre sul completamento dell'Unione bancaria.** Questo comprende un sostegno comune al Fondo di risoluzione unico, un'assicurazione di ultima istanza in caso di risoluzione bancaria.

Per tranquillizzare le persone in merito alla sicurezza dei loro depositi bancari, abbiamo

bisogno di un **sistema europeo di assicurazione dei depositi**.

Sono questi gli elementi necessari per completare l'Unione bancaria sui quali dovremmo trovare al più presto un accordo. Proporrò anche misure volte a creare un quadro solido sulla risoluzione bancaria e sull'insolvenza.

Intendo **rafforzare il ruolo internazionale dell'euro**, compresa la sua rappresentanza esterna. Un mercato dei capitali forte, integrato e resiliente è il miglior punto di partenza per ampliare l'uso della moneta unica a livello internazionale.

La nostra politica economica deve andare di pari passo con i diritti sociali, con l'obiettivo di neutralità climatica dell'Europa e con un'industria competitiva.

**Adatterò il semestre europeo per farne uno strumento che integri gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.**

La **governance economica e la responsabilità democratica devono procedere di pari passo** se vogliamo rafforzare la titolarità delle nostre decisioni comuni.

In questo spirito, **voglio dare al Parlamento europeo più voce in capitolo nella governance economica dell'Unione.**

*I nostri cittadini e le nostre imprese possono crescere solo se l'economia lavora per loro. È il senso stesso della nostra economia sociale di mercato.*

I membri della Commissione responsabili delle questioni economiche compariranno dinanzi al Parlamento europeo prima di ciascuna tappa fondamentale del ciclo del semestre europeo.

## *Pilastro sociale dell'Europa*

**Ritengo che sia giunto il momento di conciliare sociale e mercato nell'economia moderna attuale.**

Presenterò quindi un **piano d'azione per la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.**

In questo contesto, aiuteremo chi lavora a guadagnarsi di che vivere dignitosamente e chi è disoccupato a trovare un impiego. Ai bambini e ai giovani europei offriremo l'istruzione e le opportunità di cui hanno bisogno per realizzarsi.

La dignità del lavoro è sacra. Nei primi 100 giorni del mio mandato proporrò uno strumento giuridico per garantire **nell'Unione un salario minimo equo a tutti i lavoratori.**

Questo dovrebbe permettere loro di vivere in condizioni dignitose ovunque lavorino. I salari minimi dovrebbero essere fissati nel rispetto delle tradizioni nazionali, per mezzo di contratti collettivi o di disposizioni giuridiche. Credo fermamente nel valore del **dialogo sociale** tra datori di lavoro e sindacati, cioè le persone che conoscono meglio il loro settore e la loro regione.

La trasformazione digitale comporta rapidi cambiamenti che influiscono sui nostri mercati del lavoro. Cercherò modi per **migliorare le condizioni di lavoro degli operatori delle piattaforme digitali**, con particolare attenzione per le competenze e l'istruzione.

*La dignità del lavoro è sacra. Nei primi 100 giorni del mio mandato proporrò uno strumento giuridico per garantire nell'Unione un salario minimo equo a tutti i lavoratori.*



Dobbiamo fare di più anche per sostenere chi perde il lavoro a causa di avvenimenti esterni che incidono sulla nostra economia.

Per questo motivo proporrò un **regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione**, che tutelerà i nostri cittadini e ridurrà la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di shock esterni.

**Dobbiamo fare di più per combattere la povertà** Il futuro dell'Europa dipenderà dai suoi giovani. È nostro dovere aiutarli dall'infanzia fino all'età adulta.

Il fatto che quasi 25 milioni di minori siano a rischio di povertà o di esclusione sociale ci disonora collettivamente. Le persone che vivono in povertà durante l'infanzia hanno più probabilità di essere poveri anche da adulti. Dobbiamo spezzare questa pericolosa spirale. Dobbiamo fare di più.

Per aiutare tutti i minori bisognosi istituirò la **garanzia europea per l'infanzia**, riprendendo il concetto suggerito dal Parlamento europeo.

Questo strumento contribuirà a garantire che tutti i minori a rischio di povertà o di esclusione sociale in Europa abbiano accesso ai diritti più elementari, come l'assistenza sanitaria e l'istruzione.

L'Europa dovrebbe anche aiutare i genitori e le persone con responsabilità di assistenza a conciliare meglio la vita professionale con quella familiare. Garantirò la piena attuazione della **direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare**, che promuove una migliore ripartizione delle responsabilità tra uomini e donne.

*Istituirò la garanzia europea per l'infanzia per far sì che tutti i minori a rischio di povertà o di esclusione sociale in Europa abbiano accesso ai diritti più elementari, come l'assistenza sanitaria e l'istruzione.*

---

Questo contribuirà ad aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro e a lottare contro la povertà infantile. A tal fine farò in modo che il **Fondo sociale europeo Plus** assicuri investimenti sufficienti per migliorare la qualità e l'accessibilità dei **sistemi di educazione e cura della prima infanzia**.

Negli ultimi cinque anni la garanzia per i giovani ha contribuito a offrire formazione, istruzione o lavoro a 3,5 milioni di giovani.

Sulla scia di questo successo, **trasformerò la garanzia per i giovani in uno strumento permanente di lotta alla disoccupazione giovanile**. Per mantenere le sue promesse in tutti gli Stati membri, lo strumento dovrebbe disporre di una dotazione rafforzata ed essere oggetto di relazioni periodiche.

In quanto medico, attribuisco la massima importanza alla salute. Il 40 % di noi dovrà affrontare il cancro nel corso della vita e quasi tutti noi vivremo l'angoscia e la sofferenza di un amico o di un parente a cui sarà stato diagnosticato un cancro.

I tassi di sopravvivenza sono in aumento, soprattutto grazie ai programmi di diagnosi precoce e screening, ma possiamo fare molto di più. Intendo presentare un **piano europeo di lotta contro il cancro**, per aiutare gli Stati membri a combatterlo più efficacemente e a migliorare le cure.

## *Un'Unione all'insegna della parità*

La garanzia di un'Europa prospera e sociale dipende da tutti noi. **Serve parità per tutti, in tutti i sensi del termine.**

Questa sarà una delle principali priorità della mia Commissione e dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

Nel mondo degli affari, in politica e nella società nel suo complesso possiamo raggiungere il nostro pieno potenziale solo se utilizziamo tutti i nostri talenti e la nostra diversità. Sono le équipes diversificate che producono i migliori risultati. L'innovazione nasce dalla commistione di persone con background e prospettive differenti. Di fronte alle sfide demografiche che ci attendono, non possiamo permetterci di lasciare potenziale inutilizzato.

Tutti coloro che condividono le stesse aspirazioni devono avere le stesse opportunità. Per questo **proporremo una nuova normativa sulla lotta alla discriminazione.**

Il principio della parità di retribuzione per uno stesso lavoro è sancito dal trattato. Sarà questo il principio fondante di una nuova **strategia europea per la parità di genere.**

Le donne guadagnano in media il 16 % in meno degli uomini, anche se ottengono qualifiche superiori.

Nei primi 100 giorni del mio mandato, presenterò proposte per introdurre **misure vincolanti in materia di trasparenza retributiva.**

La parità di genere è una componente fondamentale della crescita economica. La strategia europea per la parità di genere tratterà sistematicamente tutte le situazioni in cui le disposizioni legislative influiscono sulle

decisioni che le donne prendono nel corso della vita: accettare un impiego, gestire un'impresa, percepire una retribuzione, sposarsi, avere figli, gestire il proprio patrimonio e percepire una pensione. In tutte queste scelte di vita dobbiamo garantire pari diritti a donne e uomini.

Per infrangere il «soffitto di cristallo» dobbiamo **fissare quote per una rappresentanza equilibrata di donne e uomini nei consigli di amministrazione delle imprese.** Proseguendo il lavoro che ho realizzato come ministra in Germania, mi adopererò per trovare una maggioranza al fine di sbloccare la direttiva relativa alla presenza delle donne negli organi direttivi delle imprese.

Per quanto riguarda la parità di genere, la **Commissione darà l'esempio con un Collegio composto a parti uguali di donne e uomini.** Entro la fine del mio mandato, provvederò a garantire una rappresentanza pienamente paritaria nelle funzioni dirigenziali a tutti i livelli della Commissione. Non accetterò nulla di meno.

---

*Nel mondo degli affari, in politica e nella società nel suo complesso possiamo raggiungere il nostro pieno potenziale solo se utilizziamo tutti i nostri talenti e la nostra diversità. Tutti coloro che condividono le stesse aspirazioni devono avere le stesse opportunità.*

---

La violenza di genere rimane una realtà terrificante per troppe persone nella nostra Unione. **L'Unione europea deve fare tutto il possibile per prevenire la violenza domestica, proteggere le vittime e punire i colpevoli.**



L'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul sulla lotta contro la violenza domestica rimane una priorità fondamentale per la Commissione.

Se l'adesione rimane bloccata a livello di Consiglio, valuterò la possibilità di proporre norme minime per la definizione di alcuni tipi di violenza e di rafforzare la direttiva sui diritti delle vittime. **Proporrò di aggiungere la violenza contro le donne all'elenco dei reati definiti nel trattato.**

Ma la questione della parità non si esaurisce nella parità di genere. **Donne e uomini, giovani e anziani, est ed ovest, nord e sud: i nostri variegati retaggi nazionali e culturali compongono il mosaico della nostra identità.**

Anche se abbiamo convinzioni diverse, anche se apparteniamo a gruppi minoritari diversi, dobbiamo ascoltarci reciprocamente, imparare gli uni dagli altri e abbracciare questa diversità.

Troppi cittadini europei si sentono svantaggiati perché vivono in determinate parti d'Europa e non in altre. Dobbiamo utilizzare tutti gli strumenti a nostra disposizione per ovviare a questa situazione.

## *Equità fiscale*

**Uno dei principi fondamentali della nostra economia sociale di mercato è che ciascuno paghi quello che gli spetta.** Non possono esservi eccezioni.

La corsa al ribasso in campo fiscale compromette la capacità dei paesi di definire politiche tributarie che rispondano alle necessità dell'economia e della popolazione.

Dove sono generati profitti, anche le tasse e le imposte devono contribuire ai nostri sistemi

previdenziali, ai nostri sistemi di istruzione e alle nostre infrastrutture.

**I regimi europei e internazionali di imposta sulle società devono essere riformati urgentemente**, perché non sono consoni alle realtà dell'economia globale moderna e non tengono conto dei nuovi modelli di business del mondo digitale.

**Intendo sostenere l'equità fiscale, sia per le imprese tradizionali che per quelle digitali.**

Farò in modo che la tassazione delle grandi imprese tecnologiche sia una priorità. Mi impegnerò alacremente affinché le proposte attualmente all'esame siano trasformate in legge. Sono in corso discussioni per trovare una soluzione internazionale, in particolare presso l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici. Tuttavia, **se entro la fine del 2020 non si sarà trovata una soluzione globale per una tassazione del digitale equa, l'UE dovrà agire da sola.**

Le imprese europee chiedono sistemi fiscali e regole semplici, specialmente quando operano a livello transfrontaliero. Nella prima metà del mio mandato presenterò proposte volte a migliorare il regime fiscale per le imprese nel mercato unico.

**Una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società** metterebbe a disposizione delle imprese un codice unico per calcolare la base imponibile ai fini dell'imposta sulle società nell'Unione europea. È un progetto di lunga data del Parlamento europeo e mi batterò perché venga realizzato.

Le divergenze tra le norme fiscali possono ostacolare una maggiore integrazione del mercato unico e frenare la crescita, specialmente nella zona euro in cui più forti sono i legami economici. Dobbiamo essere in grado di agire.

Mi avvarrò delle disposizioni dei trattati che consentono di adottare le proposte in campo fiscale mediante codecisione e di decidere con voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio. Questo ci renderà più efficienti e

maggiormente in grado di agire rapidamente in caso di necessità.

Nello stesso spirito **intensificherò la lotta contro la frode fiscale** e rafforzerò l'azione contro i regimi fiscali dannosi nei paesi terzi.

### 3. Un'Europa pronta per l'era digitale

**Voglio un'Europa più ambiziosa nello sfruttare le opportunità dell'era digitale in un contesto che garantisca la sicurezza e rispetti l'etica.**

Le tecnologie digitali, specialmente l'intelligenza artificiale, stanno trasformando il mondo a un ritmo senza precedenti. Modificano il nostro modo di comunicare, il nostro stile di vita e i nostri metodi di lavoro. Hanno cambiato le nostre società e le nostre economie.

L'Internet delle cose collega il mondo in modi nuovi: dopo i saperi e le persone, adesso sono i dispositivi e i sensori fisici ad essere connessi tra loro. Volumi enormi e crescenti di dati sono collegati costantemente.

L'Europa è già all'avanguardia nel settore delle norme in materia di telecomunicazioni: è giunto il momento di mettere a frutto questo successo e sviluppare **norme comuni per le nostre reti 5G.**

È forse troppo tardi per riprodurre hyperscaler, ma non per conseguire una **sovranità tecnologica** in alcuni settori tecnologici fondamentali.

Per aprire la strada agli hyperscaler della prossima generazione investiremo nella tecnologia blockchain, nel calcolo ad alte prestazioni, nell'informatica quantistica, in algoritmi e strumenti al fine di consentire la condivisione e l'utilizzo dei dati. **Definiremo**

**insieme le norme per la nuova generazione di tecnologie, che si imporranno a livello globale.**

Se vogliamo investire di più in ricerca esplorativa e innovazione pionieristica dovremo accettare il fatto che anche gli errori saranno parte del nostro percorso.

I dati e l'intelligenza artificiale sono gli ingredienti di un'innovazione che faciliterà la ricerca di soluzioni alle sfide che si pongono in diversi settori della società, quali la sanità o l'agricoltura, la sicurezza o l'industria manifatturiera.

Al fine di mettere a frutto tutto questo potenziale dobbiamo trovare una nostra strada europea, che consenta di equilibrare il flusso e l'ampio uso dei dati tutelando al contempo alti livelli di privacy, sicurezza, protezione e norme etiche. Con il regolamento generale sulla protezione dei dati siamo già su questa strada, e molti paesi hanno seguito il nostro esempio.

**Nei primi 100 giorni del mio mandato, presenterò una proposta legislativa per un approccio europeo coordinato alle implicazioni umane ed etiche dell'intelligenza artificiale.** Questa proposta dovrebbe esaminare anche i modi per utilizzare i Big Data per favorire innovazioni capaci di generare ricchezza per le nostre società e le nostre imprese.

Farò in modo che gli investimenti nell'intelligenza artificiale siano una priorità, sia attraverso il quadro finanziario pluriennale sia promuovendo il ricorso ai partenariati pubblico-privato.

Una nuova **legge sui servizi digitali** rafforzerà le nostre norme in materia di responsabilità e sicurezza per le piattaforme, i servizi e i prodotti digitali, completando il nostro mercato unico digitale.

La digitalizzazione e il ciberspazio sono due facce della stessa medaglia. In questo ambito è necessario un ripensamento concettuale: dobbiamo passare dal principio della «necessità di sapere» a quello della «necessità di condividere».

Dovremmo conseguire questo cambiamento di paradigma per l'intermediario di un'**unità congiunta per il ciberspazio**, al fine di accelerare la condivisione delle informazioni e proteggerci meglio.

Il settore pubblico svolge un ruolo importante per promuovere la trasformazione digitale. Voglio che la Commissione europea dia l'esempio.

**Porterò avanti la piena digitalizzazione della Commissione**, mettendo in atto nuovi metodi digitali e nuovi strumenti di diplomazia digitale.

Il risultato cui miro è un'istituzione più reattiva e flessibile, che lavori in modo più trasparente. Ciò favorirà anche una cultura della leadership e del lavoro nuova e più inclusiva, con meno livelli gerarchici e più cooperazione. Ci aiuterà inoltre a cambiare il nostro modo di pensare e a guardare con fiducia al futuro.

Sono convinta che l'Europa possa realizzare con successo questo passaggio all'era digitale se farà leva sui suoi punti di forza e i suoi valori.

### *Emancipare le persone attraverso l'istruzione e le competenze*

*Il miglior investimento nel nostro futuro è l'investimento nelle persone.* Le competenze e l'istruzione sono il motore della competitività e dell'innovazione europee. Ma l'Europa non è ancora del tutto pronta. Farò in modo che siano pienamente utilizzati tutti gli strumenti e i fondi di cui disponiamo per riequilibrare la situazione.

Mi impegno fermamente a **realizzare, entro il 2025, lo spazio europeo dell'istruzione**. Dobbiamo abbattere gli ostacoli all'apprendimento e migliorare l'accesso a un'istruzione di qualità. Dobbiamo mettere in grado i discenti di passare più facilmente da un sistema d'istruzione all'altro in paesi diversi. E dobbiamo far evolvere la cultura dell'istruzione verso un apprendimento lungo tutto l'arco della vita che arricchisce tutti noi.

La mia priorità sarà di rafforzare le competenze digitali degli europei, giovani e adulti, aggiornando il **piano d'azione per l'istruzione digitale**. Dobbiamo ripensare l'istruzione sfruttando il potenziale che offre Internet e mettere il materiale didattico a disposizione di tutti, ad esempio promuovendo corsi online aperti e di massa. Le competenze digitali devono diventare competenze di base per tutti gli europei.

Sostengo altresì l'idea del Parlamento europeo di **triplicare la dotazione di bilancio del programma Erasmus+ nel quadro del prossimo bilancio a lungo termine**.

## 4. Proteggere il nostro stile di vita europeo

**Voglio un'Europa più ambiziosa quando si tratta di proteggere i nostri cittadini e i nostri valori.**

### *Preservare lo Stato di diritto*

**Un'Europa che protegge deve anche battersi per la giustizia e i valori.** Nel caso del rispetto dello Stato di diritto si tratta di un principio fondamentale.

La nostra Unione europea è **una comunità di diritto**. Questa comunità è la base di tutto ciò che abbiamo realizzato e di tutto ciò che ancora dobbiamo realizzare. È il tratto distintivo dell'Unione. È anche il cardine della mia visione di un'Unione all'insegna della parità, della tolleranza e dell'equità sociale.

**Non possiamo scendere a compromessi nella difesa dei nostri valori fondamentali**

Le minacce allo Stato di diritto mettono a repentaglio il fondamento giuridico, politico ed economico del funzionamento della nostra Unione.

Garantire il rispetto dello Stato di diritto spetta in primo luogo a ciascuno Stato membro. Tuttavia, come confermato di recente dalla Corte di giustizia, abbiamo un interesse comune a risolvere i problemi. Rafforzare lo Stato di diritto è una responsabilità condivisa per tutte le istituzioni dell'UE e per tutti gli Stati membri.

Mi adopererò per sfruttare tutti gli strumenti a nostra disposizione a livello europeo. Inoltre sono a favore di un **nuovo meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto**, applicabile in tutta l'UE, che preveda la stesura di relazioni annuali obiettive da parte della Commissione europea. La strategia di

monitoraggio sarà comune a tutti gli Stati membri.

*Non possiamo scendere a compromessi nella difesa dei nostri valori fondamentali. Le minacce allo Stato di diritto mettono a repentaglio il fondamento giuridico, politico ed economico del funzionamento della nostra Unione.*

Il monitoraggio della Commissione avverrà nell'ambito di un intenso dialogo con le autorità nazionali e si fonderà sul diritto, in particolare sulla giurisprudenza recente della nostra Corte di giustizia indipendente. Assegnerò inoltre un ruolo più importante al Parlamento europeo in questo meccanismo di protezione dello Stato di diritto.

Questa nuova impostazione sarà garante di trasparenza, consentirà l'individuazione precoce dei problemi e offrirà un sostegno mirato per risolverli tempestivamente.

Il nostro obiettivo è trovare una soluzione che protegga lo Stato di diritto, mediante la cooperazione e il sostegno reciproco, ma senza escludere una risposta efficace, proporzionata e dissuasiva come ultima istanza.

Intendo concentrare l'attenzione su un'applicazione più rigorosa delle regole sulla base delle recenti sentenze della Corte di giustizia che illustrano l'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sul diritto dell'UE. Appoggio la proposta di **rendere lo Stato di diritto una parte integrante del prossimo quadro finanziario pluriennale**.

Si tratta di rafforzare la fiducia tra noi, che è un bene tanto per il nostro mercato interno quanto per la nostra unità interna.

La Commissione sarà sempre un custode indipendente dei trattati. La Giustizia è bendata e difenderà sempre lo Stato di diritto, da qualunque aggressione.

### *Frontiere forti e nuovo approccio in materia di migrazione*

**Proporrò un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, compreso il rilancio della riforma delle procedure di Dublino in materia di asilo.**

Mi rendo conto che il dibattito su questo tema è spinoso e controverso. Dobbiamo dissipare le legittime preoccupazioni di molti e riflettere su come possiamo superare le nostre differenze. Dobbiamo adottare un'impostazione globale su questo tema.

Abbiamo bisogno di frontiere esterne forti. Fondamentale per realizzare questa ambizione è il rafforzamento **dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**. Un accordo tempestivo sul prossimo quadro finanziario pluriennale ci consentirà di disporre di un corpo permanente di 10 000 guardie costiere **Frontex** prima della data prevista del 2027. Voglio che queste guardie siano in grado di intervenire alle frontiere esterne dell'UE entro il 2024.

Dobbiamo modernizzare il nostro sistema di asilo. Un **sistema europeo comune di asilo** deve essere precisamente questo, un sistema comune. Le nostre frontiere esterne saranno stabili solo se daremo un aiuto sufficiente agli Stati membri che sono più sotto pressione a causa della loro situazione geografica. Dobbiamo aiutarci a vicenda e contribuire all'obiettivo comune.

Questa duplice azione ci permetterà di **tornare a uno spazio Schengen di libera circolazione pienamente funzionante**, un fattore chiave per la nostra prosperità, sicurezza e libertà. Dobbiamo però migliorare il funzionamento dello spazio Schengen e preparare il terreno per un suo eventuale allargamento.

**Abbiamo bisogno di un nuovo modo di condividere gli oneri. Abbiamo bisogno di un nuovo inizio.**

La nostra responsabilità inizia nei **paesi d'origine** di coloro che giungono in Europa. Le persone non scelgono di abbandonare le loro case e di intraprendere un viaggio pericoloso a cuor leggero. Lo fanno perché ritengono di non avere alternative.

La nostra cooperazione allo sviluppo deve puntare in maniera decisa a **migliorare le prospettive dei giovani nei loro paesi di origine**. Dobbiamo investire nella salute, nell'istruzione e nelle competenze, nelle infrastrutture, nella crescita sostenibile e nella sicurezza.

*Dobbiamo dissipare le legittime preoccupazioni di molti e riflettere su come possiamo superare le nostre differenze. Abbiamo bisogno di un nuovo modo di condividere gli oneri, abbiamo bisogno di un nuovo inizio.*

La realtà è brutale per coloro che decidono di partire: affidano la propria vita a trafficanti senza scrupoli, che abbandonano le persone più vulnerabili. **Non dobbiamo lasciare che siano dei criminali a decidere il destino di un essere umano o a stabilire chi entra nell'Unione europea**. Dobbiamo smantellare i loro modelli economici con tutti gli strumenti a nostra disposizione.

È fondamentale una cooperazione rafforzata con i **paesi terzi**, che siano paesi di **origine o di transito**. L'Europa ha il dovere di aiutare i paesi che ospitano i rifugiati, offrendo loro condizioni di vita decenti e dignitose. A tal fine appoggio la creazione di corridoi umanitari.

Abbiamo bisogno di diplomazia, sviluppo economico, stabilità e sicurezza. In questo modo potremo bloccare i trafficanti, rafforzare l'impegno in materia di reinsediamento, nonché creare percorsi di migrazione legale per far venire le persone con le competenze e i talenti di cui abbiamo bisogno.

L'Europa onorerà sempre i suoi valori e aiuterà i rifugiati a fuggire dalle persecuzioni o dai conflitti, come è nostro dovere morale. Lo stesso vale per il salvataggio di vite umane in mare. A tal fine abbiamo bisogno di un **approccio più sostenibile in materia di ricerca e salvataggio**. Dobbiamo passare da soluzioni caso per caso a una risposta più permanente.

Questa impostazione globale dovrebbe inoltre accompagnarsi a una chiara linea su come agire nei confronti di chi non è ammissibile alla protezione e deve essere rimpatriato. Parte della soluzione deve consistere in un aggiornamento delle nostre norme in materia di rimpatrio. Tutto è collegato.

## *Sicurezza interna*

Ogni cittadino nell'Unione ha il diritto di sentirsi al sicuro nelle strade e in casa propria. Dobbiamo fare ogni sforzo possibile per proteggere i nostri cittadini. Dobbiamo migliorare la cooperazione transfrontaliera per colmare le lacune nella lotta contro le forme gravi di criminalità e il terrorismo in Europa.

Per farlo dobbiamo utilizzare tutti gli strumenti a nostra disposizione. **La Procura europea dovrebbe avere maggiori poteri e autorità e dovrebbe poter individuare e perseguire il terrorismo transfrontaliero.**

La complessità e il livello di sofisticazione del nostro sistema finanziario ha aperto la porta a nuovi rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Occorre una migliore vigilanza e una politica globale per prevenire le scappatoie.

**Dobbiamo far avanzare l'unione doganale al livello successivo**, dotandola di un quadro più forte che ci consentirà di proteggere meglio i nostri cittadini e il nostro mercato unico. Proporrò un pacchetto ambizioso per un approccio europeo integrato volto a rafforzare la gestione dei rischi doganali e a promuovere controlli efficaci da parte degli Stati membri.

## 5. Un'Europa più forte nel mondo

**Voglio un'Europa più ambiziosa che rafforzi la leadership mondiale responsabile che la contraddistingue.**

Il multilateralismo è iscritto nel DNA europeo, è il nostro principio guida nel mondo. La mia Commissione continuerà a sostenere questo approccio e garantirà che sia **rispettato e modernizzato l'ordine mondiale basato su regole.**

Siamo sulla strada giusta e negli ultimi anni abbiamo fatto molto, ma rimangono sfide importanti da affrontare.

Dobbiamo essere ambiziosi, strategici e assertivi nel nostro modo di agire sulla scena mondiale. Dobbiamo sfruttare i nostri punti di forza, affrontare e superare le nostre vulnerabilità e rafforzare la nostra legittimità.

### *Commercio libero ed equo*

Ritengo che possiamo rafforzare il ruolo dell'Europa quale leader ed ente normatore a livello mondiale attraverso un **programma di commercio equo e aperto.**

Crediamo nel commercio perché funziona: rappresenta oltre un terzo del PIL dell'UE e promuove oltre 36 milioni di posti di lavoro. Siamo il maggiore esportatore di manufatti e servizi e il più grande mercato di esportazione per 80 paesi. Questo dimostra la forza e l'attrattiva dell'Europa per le imprese.

Cercheremo di concludere rapidamente i negoziati in corso con l'Australia e la Nuova Zelanda e di concludere nuovi partenariati, se le condizioni sono propizie. Lavoreremo per rafforzare un partenariato commerciale equilibrato e reciprocamente vantaggioso con gli Stati Uniti.

Prendendo atto delle preoccupazioni espresse da molti, **garantirò il massimo livello di trasparenza**, comunicazione e cooperazione con il Parlamento europeo e con la società civile per l'intera durata del processo.

Inoltre, la mia Commissione proporrà sempre che l'applicazione provvisoria degli accordi commerciali avvenga solo una volta che il Parlamento europeo avrà dato la sua approvazione.

Il commercio non è fine a se stesso, bensì un mezzo per assicurare prosperità qui da noi e per esportare i nostri valori nel mondo. Mi adopererò affinché ogni nuovo accordo concluso contenga un capitolo distinto dedicato allo sviluppo sostenibile e **rispetti le norme più rigorose in termini di clima, ambiente e protezione del lavoro, con tolleranza zero in fatto di lavoro minorile.**

*Il commercio non è fine a se stesso, bensì un mezzo per assicurare prosperità qui da noi e per esportare i nostri valori nel mondo. Mi adopererò affinché ogni nuovo accordo concluso contenga un capitolo distinto dedicato allo sviluppo sostenibile*

L'aumento della ricchezza generata dal commercio porta con sé maggiori responsabilità. Intendo nominare un **responsabile in materia di commercio** per migliorare il rispetto delle norme e l'esecuzione dei nostri accordi commerciali, che dovrà riferire periodicamente al Parlamento europeo.

Parimenti, l'Europa continuerà a battersi per condizioni di concorrenza leali e non esiterà a



opporsi duramente a chi ricorre al dumping, alla deregolamentazione o alle sovvenzioni.

Cercheremo sempre soluzioni multilaterali e **intendo guidare gli sforzi volti ad aggiornare e riformare l'organizzazione mondiale del commercio.**

Se necessario, dovremmo anche fare pieno uso dei nostri strumenti di difesa commerciale. Inoltre dobbiamo vigilare per far valere i nostri diritti, anche ricorrendo alle sanzioni, se altri ostacolano la risoluzione di un conflitto commerciale.

### *Un ruolo più attivo*

**La leadership europea significa anche lavorare di concerto con i nostri vicini e i nostri partner.** Nell'approfondire le nostre relazioni saremo sempre guidati dai nostri valori e dal nostro rispetto del diritto internazionale.

L'Unione europea è il maggiore fornitore di assistenza allo sviluppo nel mondo. La nostra intenzione è creare un partenariato tra pari, che non comprometta la libertà e la dignità.

Auspico che l'Europa adotti **una strategia globale sull'Africa**, nostro vicino e partner più immediato.

Si tratta di un continente ricco di opportunità e potenzialità per la cooperazione e per le imprese. Diventerà la patria della classe media più giovane e in rapida crescita del mondo, con un consumo privato che dovrebbe raggiungere i 2 000 miliardi di euro all'anno entro il 2025. Dobbiamo sfruttare al massimo le opportunità politiche, economiche e di investimento che questi cambiamenti porteranno.

Intendo **riaffermare la prospettiva europea dei Balcani occidentali** e vedo un ruolo importante nel processo di riforma in corso nella regione. Condividiamo lo stesso

continente, la stessa storia, la stessa cultura e le stesse sfide. Costruiremo insieme il nostro futuro.

Condivido pienamente la proposta della Commissione europea di avviare i negoziati con l'Albania e la Macedonia del Nord. Il processo di adesione offre un'opportunità unica per promuovere e condividere i nostri valori e interessi fondamentali.

Sono pronta a preparare il terreno per un **partenariato ambizioso e strategico con il Regno Unito**, che resterà nostro alleato, partner e amico. Sono profondamente rammaricata per la decisione del popolo britannico, ma la rispetto pienamente.

La Brexit crea incertezza per i diritti dei cittadini, per gli operatori economici e territoriali e per la stabilità e la pace dell'isola d'Irlanda. **L'accordo di recesso negoziato con il Regno Unito è la soluzione migliore e l'unica possibile per un recesso ordinato.** Se occorresse più tempo, sosterrò un'ulteriore proroga se verranno forniti validi motivi.

*Intendo riaffermare la prospettiva europea dei Balcani occidentali. Condividiamo lo stesso continente, la stessa storia, la stessa cultura e le stesse sfide. Costruiremo insieme il nostro futuro.*

---

Ritengo che **l'Europa dovrebbe avere una voce più forte e più unita nel mondo.**

Per essere leader mondiale, l'UE deve essere in grado di agire rapidamente: mi adopererò affinché il voto a maggioranza qualificata diventi la regola in questo ambito. Lavorerò a stretto contatto con il Vicepresidente/Alto rappresentante per garantire un **approccio coordinato a tutta la nostra azione esterna,**



dagli aiuti allo sviluppo alla nostra politica estera e di sicurezza comune.

Per rimanere un attore globale forte, auspicio che nel prossimo bilancio a lungo termine l'UE investa il 30 % in più in azioni esterne rispetto ad oggi, per arrivare a 120 miliardi di EUR.

### *Difendere l'Europa*

L'Europa ha sempre tratto la sua forza dalla pace e ha potuto beneficiare della pace grazie alla sua forza. La NATO costituirà sempre la pietra angolare della difesa collettiva dell'Europa. Resteremo transatlantici e diventeremo più europei.

**Nei prossimi cinque anni avremo bisogno di nuove iniziative coraggiose per costruire un'autentica Unione europea della difesa.**

Nell'ambito del prossimo bilancio a lungo termine dell'UE intendo rafforzare il Fondo europeo per la difesa a sostegno della ricerca e

dello sviluppo di capacità. Ciò permetterà di creare nuove importanti opportunità per le nostre industrie ad alta tecnologia e per altri settori della nostra economia.

Pace, sicurezza e sviluppo sono interdipendenti. **La nostra sicurezza richiede un approccio integrato e globale.**

Per questo l'Europa dovrebbe svolgere un ruolo pieno e attivo nei paesi limitrofi, su scala globale nell'ambito delle Nazioni Unite, in particolare grazie a un più stretto partenariato con l'Africa. L'Europa deve assistere l'Africa nella progettazione e attuazione di soluzioni proprie a sfide quali l'instabilità, il terrorismo transfrontaliero e la criminalità organizzata.

Le sfide in materia di sicurezza sono sempre più diversificate e imprevedibili. Le minacce ibride gravi sono diventate una realtà. L'Unione europea deve potenziare le sue capacità di reazione e la sua resilienza.

## **6. Un nuovo slancio per la democrazia europea**

**Voglio un'Europa più ambiziosa nel coltivare, proteggere e rafforzare la nostra democrazia.**

Il sistema democratico della nostra Unione è unico, poiché riunisce parlamentari eletti direttamente a livello locale, regionale, nazionale ed europeo con capi di Stato e di governo eletti.

L'affluenza senza precedenti alle elezioni europee del 2019 testimonia la vivacità della nostra democrazia. Dobbiamo rispondere a questo appello offrendo agli europei un ruolo più incisivo nel processo decisionale.

Moltiplicheremo ulteriormente gli sforzi per far sì che questo obiettivo si concretizzi.

### *Più voce in capitolo per gli europei*

Voglio che gli europei costruiscano il futuro della nostra Unione. Essi dovrebbero svolgere un ruolo guida e attivo nel definire le nostre priorità e il nostro livello di ambizione.

**Voglio che i cittadini possano dire la loro nell'ambito di una conferenza sul futuro dell'Europa** da avviare nel 2020 per una durata di due anni.

La conferenza dovrebbe riunire i cittadini (compresi i giovani, cui andrebbe attribuito un ruolo importante), la società civile e le istituzioni europee in qualità di partner paritari. Essa andrebbe preparata adeguatamente, fissandone chiaramente la portata e gli obiettivi, di comune accordo tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione.

Sono pronta a dar seguito a quanto verrà deciso, se opportuno anche mediante un'azione legislativa. Sono inoltre aperta a eventuali modifiche del trattato. Qualora venisse proposto un membro del Parlamento europeo per presiedere la conferenza, darò la mia piena adesione a questa idea.

### *Relazione speciale con il Parlamento europeo*

**Intendo rafforzare il partenariato tra la Commissione europea e il Parlamento europeo.**

Sono convinta che la voce dei cittadini, ossia il Parlamento europeo, dovrebbe avere un ruolo più incisivo nell'ambito dell'iniziativa legislativa. **Sono favorevole a un diritto d'iniziativa per il Parlamento europeo.**

Se il Parlamento, deliberando a maggioranza dei suoi membri, adotterà risoluzioni che chiedono alla Commissione di presentare proposte legislative<sup>(1)</sup>, mi impegno a rispondere con un atto legislativo, nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà nonché di quelli dell'accordo «Legiferare meglio».

Per rendere questo processo il più efficace possibile, chiederò ai miei commissari di collaborare strettamente con il Parlamento europeo in ogni fase dell'elaborazione e del dibattito delle risoluzioni.

A tal fine **disporrò che i miei commissari tengano informato il Parlamento europeo in tutte le fasi di tutti i negoziati internazionali**, secondo il modello fissato per i negoziati sulla Brexit.

Garantirò inoltre una maggiore partecipazione alle riunioni delle commissioni nonché la presenza di commissari nelle discussioni in trilogio con il Parlamento europeo e il Consiglio. Si tratta di un'esigenza che indicherò esplicitamente nelle lettere di missione che invierò ai commissari prima dell'inizio del loro mandato.

Provvederò inoltre ad assicurare in via prioritaria un dialogo permanente tra la Commissione e il Parlamento europeo. **Sarò lieta di rilanciare la tradizione di un'ora delle interrogazioni, un dibattito regolare con il Parlamento europeo.**

*L'affluenza senza precedenti alle elezioni europee del 2019 testimonia la vivacità della nostra democrazia. Dobbiamo rispondere a questo appello offrendo agli europei un ruolo più incisivo nel processo decisionale. Moltiplicheremo ulteriormente gli sforzi per far sì che questo obiettivo si concretizzi.*

Lavorerò con il Parlamento europeo in vista dell'obiettivo comune di un'azione più democratica ed efficace a livello europeo.

L'Unione deve sfruttare appieno il potenziale offerto dai trattati. **Dobbiamo procedere verso un pieno potere di codecisione per il Parlamento europeo e l'abolizione dell'unanimità per le politiche in materia di clima, energia, affari sociali e fiscalità.**

(1) Articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

## *Migliorare il sistema dei candidati capilista*

L'esperienza delle elezioni europee del 2019 mostra chiaramente la necessità di **rivedere il metodo con cui vengono designati ed eletti i dirigenti delle nostre istituzioni**. Sono pronta a guidare questa revisione, in stretta collaborazione con il Parlamento europeo e con gli Stati membri.

Per ripristinare la fiducia, propongo di mediare le discussioni tra il Parlamento e il Consiglio europeo.

Sono fermamente convinta che **il sistema dei candidati capilista (*Spitzenkandidaten*) vada migliorato insieme**. Al fine di rafforzarne la visibilità per l'insieme dell'elettorato dovremmo inoltre affrontare la questione delle liste transnazionali nelle elezioni europee come strumento complementare di democrazia europea.

La conferenza sul futuro dell'Europa dovrebbe presentare proposte legislative o di altro tipo su questa materia entro l'estate del 2020.

La Commissione darà seguito a tali proposte, laddove sia competente ad agire, e sosterrà il Parlamento europeo nel modificare la legge elettorale e farla approvare in sede di Consiglio.

**Le nuove norme dovrebbero essere in vigore con largo anticipo rispetto alle elezioni europee del 2024**, al fine di garantire una maggiore trasparenza e legittimità democratica.

## *Maggiore trasparenza e controllo*

Affinché i cittadini europei abbiano fiducia nella nostra Unione, le sue istituzioni dovrebbero essere aperte e irreprensibili in materia di etica, trasparenza e integrità.

Sosterrò la creazione di **un organo etico indipendente comune a tutte le istituzioni dell'UE**. Mi impegnerò e lavorerò a stretto contatto con le altre istituzioni per far sì che questo obiettivo si concretizzi.

**Sono inoltre convinta che occorra accrescere la trasparenza del processo legislativo in tutte le sue fasi**. Collaborerò con il Parlamento europeo e con il Consiglio per realizzare questo obiettivo. Noi rappresentiamo istituzioni al servizio dei cittadini e questi ultimi hanno il diritto di sapere chi incontriamo, con chi discutiamo e quali posizioni sosteniamo.

## *Proteggere la nostra democrazia*

Negli ultimi anni, le nostre istituzioni e i nostri sistemi democratici sono stati oggetto di attacchi sempre più frequenti da parte di coloro che intendono dividere e destabilizzare la nostra Unione. **Dobbiamo moltiplicare gli sforzi per proteggerci dalle ingerenze esterne**.

Le piattaforme digitali apportano progresso a beneficio di persone, società ed economie. Per preservare questo progresso dobbiamo vigilare affinché le piattaforme non vengano utilizzate per destabilizzare le nostre democrazie. Dovremmo sviluppare un approccio congiunto e norme comuni per affrontare problemi quali **la disinformazione e i messaggi di odio online**.

Presenterò un **piano d'azione per la democrazia europea**. Esso consentirà di far fronte alle minacce di manipolazione delle elezioni europee provenienti dall'esterno e conterrà proposte legislative volte a garantire una maggiore trasparenza in materia di messaggi pubblicitari di natura politica a pagamento e norme più chiare sul finanziamento dei partiti politici europei.

**Questa è la mia visione per un'Europa più ambiziosa. Mi batterò per le idee che ho presentato in questa sede e mi sforzerò sempre di raccogliere il più ampio consenso in loro favore.**

Lavorerò nel più stretto contatto possibile con il Parlamento europeo e il Consiglio. Gli orientamenti politici presentati oggi, insieme al lavoro svolto dalle altre istituzioni, costituiranno la base del **primo programma pluriennale che dovrebbe essere approvato dalle tre istituzioni entro la fine di quest'anno.**

Inizierò a concretizzare questa visione ancor prima di assumere le mie funzioni. Il primo giorno presenterò un collegio composto in parti uguali da uomini e donne. Entro 100 giorni presenterò un Green Deal europeo. Entro il prossimo anno, gli europei potranno esprimersi in occasione di una conferenza sul futuro dell'Europa. Entro il 2024, 10 000 guardie di frontiera e guardie costiere europee dovrebbero contribuire a proteggere le nostre frontiere esterne e ogni lavoratore dovrebbe beneficiare di un salario minimo equo. Entro il 2050, infine, l'Europa dovrebbe essere il primo continente al mondo a impatto climatico zero.

Questa è la mia visione per un'Europa più ambiziosa.

**REGOLAMENTO (UE) 2020/2221 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**  
**del 23 dicembre 2020**

**che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU)**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 177 e l'articolo 322, paragrafo 1, lettera a),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere della Corte dei conti <sup>(1)</sup>,

previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo,

visto il parere del Comitato delle regioni <sup>(2)</sup>,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria <sup>(3)</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) Gli Stati membri sono stati colpiti dalla crisi dovuta alle conseguenze economiche, sociali e sanitarie della pandemia di COVID-19 come mai in precedenza. La crisi frena la crescita negli Stati membri e ciò a sua volta aggrava le ingenti carenze di liquidità dovute all'improvviso e significativo aumento degli investimenti pubblici necessari nei rispettivi sistemi sanitari e in altri settori delle loro economie. La crisi ha inoltre aggravato la situazione delle persone a rischio di povertà, riducendo così la coesione sociale negli Stati membri. Inoltre, la chiusura delle frontiere interne ha avuto gravi conseguenze sulla cooperazione economica, in particolare nelle zone di frontiera, incidendo sul pendolarismo dei lavoratori e sulla redditività delle micro, piccole e medie imprese (PMI). Si è così creata una situazione eccezionale, che occorre affrontare con misure specifiche, immediate e straordinarie che raggiungano rapidamente l'economia reale.
- (2) Per far fronte all'impatto della crisi, i regolamenti (UE) n. 1301/2013 <sup>(4)</sup> e (UE) n. 1303/2013 <sup>(5)</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio sono stati modificati dal regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(6)</sup> al fine di aumentare la flessibilità ammessa nell'attuazione dei programmi operativi sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale («FESR»), dal Fondo sociale europeo («FSE») e dal Fondo di coesione (nel loro insieme, i «fondi»), nonché dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Tuttavia, poiché i gravi effetti negativi sulle economie e sulle società dell'Unione si sono acuiti, entrambi i regolamenti sono stati nuovamente modificati dal

<sup>(1)</sup> GU C 272 del 17.8.2020, pag. 1.

<sup>(2)</sup> Parere del 14 ottobre 2020 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

<sup>(3)</sup> Posizione del Parlamento europeo del 16 dicembre 2020 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 22 dicembre 2020.

<sup>(4)</sup> Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 289).

<sup>(5)</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

<sup>(6)</sup> Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus) (GU L 99 del 31.3.2020, pag. 5).

regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(7)</sup>. Tali modifiche hanno offerto un supplemento eccezionale di flessibilità per consentire agli Stati membri di concentrarsi sulla risposta necessaria alla crisi senza precedenti aumentando le possibilità di mobilitazione del sostegno inutilizzato dei fondi e semplificando gli obblighi procedurali connessi all'attuazione dei programmi e agli audit.

- (3) Il 23 aprile 2020 il Consiglio europeo ha approvato la «Tabella di marcia per la ripresa» al fine di porre rimedio agli enormi shock subiti dall'economia e mitigare, da un lato, le conseguenze sociali ed economiche per l'Unione a seguito delle restrizioni eccezionali messe in atto dagli Stati membri per contenere la diffusione della COVID-19 e, dall'altro, i rischi di una ripresa asimmetrica dovuta alle differenze tra i mezzi disponibili a livello nazionale nei vari Stati membri, il che, a sua volta, ha dato luogo a gravi ripercussioni sul funzionamento del mercato interno. La Tabella di marcia per la ripresa ha una forte componente di investimenti e chiede l'istituzione del Fondo europeo per la ripresa. Inoltre, e come riaffermato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, incarica la Commissione di effettuare un'analisi delle necessità, per fare in modo che le risorse siano indirizzate verso i settori e le aree geografiche dell'Unione più colpite, chiarendo nel contempo anche il collegamento con il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.
- (4) In conformità del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio<sup>(8)</sup> e nei limiti delle risorse ivi attribuite, per far fronte agli effetti senza precedenti della crisi COVID-19 dovrebbero essere attuate misure di recupero e resilienza nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei. Tali risorse aggiuntive dovrebbero essere utilizzate per garantire il rispetto dei termini previsti dal regolamento (UE) 2020/2094.
- (5) Il presente regolamento stabilisce regole e modalità di attuazione per quanto riguarda le risorse aggiuntive erogate come assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa («REACT-EU») per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia. Nell'ambito delle REACT-EU dovrebbe essere messo a disposizione un importo aggiuntivo straordinario fino a 47 500 000 000 EUR (a prezzi del 2018) per gli impegni di bilancio a carico dei fondi strutturali per gli anni 2021 e 2022, al fine di aiutare le regioni e gli Stati membri più colpiti a superare gli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e che stanno preparando una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia («risorse REACT-EU»), con l'obiettivo di un rapido dispiegamento di tali risorse nell'economia reale attraverso i programmi operativi esistenti). Le risorse REACT-EU derivano dallo strumento dell'Unione europea per la ripresa. Una parte delle risorse REACT-EU dovrebbe essere destinata all'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione. La Commissione dovrebbe stabilire la ripartizione delle risorse REACT-EU per ciascuno Stato membro applicando un metodo di assegnazione fondato sui più recenti dati statistici obiettivi disponibili riguardanti la prosperità relativa degli Stati membri e la portata degli effetti della crisi COVID-19 sulle loro economie e società. Prima dell'applicazione del metodo di assegnazione relativo alle risorse REACT-EU per il 2021 e al fine di fornire un sostegno per i settori più importanti a seguito della crisi COVID-19 in alcuni Stati membri, un importo pari a 100 000 000 000 EUR e 50 000 000 000 EUR dovrebbe essere assegnato rispettivamente al Lussemburgo e a Malta. Il metodo di assegnazione dovrebbe prevedere un importo aggiuntivo specifico per le regioni ultraperiferiche, vista la particolare vulnerabilità delle loro economie e società. Al fine di tener conto del carattere evolutivo degli effetti della crisi COVID-19, la ripartizione dovrebbe essere rivista nel 2021 applicando lo stesso metodo di assegnazione e utilizzando i più recenti dati statistici disponibili al 19 ottobre 2021 per distribuire la tranche delle risorse REACT-EU per il 2022.
- (6) Data l'importanza della lotta ai cambiamenti climatici in linea con gli impegni dell'Unione di attuare l'accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, i fondi contribuiranno a integrare le azioni per il clima e a conseguire l'obiettivo complessivo di destinare il 30 % delle spese del bilancio dell'Unione a sostegno degli obiettivi climatici. REACT-EU dovrebbe contribuire in misura del 25 % della dotazione finanziaria globale agli obiettivi in materia di clima. In linea con la natura di REACT-EU come strumento per superare gli effetti della crisi e

<sup>(7)</sup> Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19 (GU L 130 del 24.4.2020, pag. 1).

<sup>(8)</sup> Regolamento del Consiglio (UE) 2020/2094, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per il sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (GU L 433 del 22.12.2020, pag. 23).

la flessibilità prevista dal presente regolamento, comprese la mancanza di requisiti di concentrazione tematica e la possibilità per gli Stati membri di destinare le risorse REACT-EU per sostenere le operazioni del FESR o del FSE in funzione delle loro esigenze, il livello dei contributi degli Stati membri a tale ambizione può variare a seconda delle priorità nazionali.

- (7) Al presente regolamento si applicano le regole finanziarie orizzontali adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio in base all'articolo 322 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tali regole, definite nel regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(\*)</sup> («regolamento finanziario»), stabiliscono, in particolare, le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio attraverso sovvenzioni, appalti, premi e gestione indiretta e organizzano il controllo della responsabilità degli agenti finanziari. Le regole adottate sulla base dell'articolo 322 TFUE comprendono altresì un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione.
- (8) Per consentire agli Stati membri di adeguare con la massima flessibilità i loro interventi volti al superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e di preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia, le assegnazioni dovrebbero essere stabilite dalla Commissione a livello di Stati membri. È opportuno inoltre prevedere la possibilità di utilizzare le risorse REACT-EU per sostenere gli aiuti agli indigenti e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG). È inoltre necessario stabilire massimali per la dotazione riguardante l'assistenza tecnica su iniziativa degli Stati membri, garantendo nel contempo a questi ultimi la massima flessibilità per quanto concerne la sua assegnazione all'interno dei programmi operativi sostenuti dal FESR o dal FSE. La forza operativa dell'FSE dovrebbe essere mantenuta in sede di assegnazione di risorse REACT-EU nei settori dell'occupazione, in particolare l'occupazione giovanile, conformemente alla garanzia per i giovani rafforzata, delle competenze e dell'istruzione, dell'inclusione sociale e della sanità, con particolare attenzione al coinvolgimento dei gruppi svantaggiati e dei bambini. Tenuto conto della rapidità con cui si prevede che saranno spese le risorse REACT-EU, gli impegni riguardanti tali risorse dovrebbero essere disimpegnati solo al momento della chiusura dei programmi operativi.
- (9) Poiché la pandemia di COVID-19 ha colpito in modo diverso le regioni e i comuni degli Stati membri, è importante che le autorità, i partner economici e sociali e la società civile su scala regionale e locale, conformemente al principio di partenariato, partecipino alla preparazione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione delle misure adottate con il sostegno di REACT-EU per superare gli effetti della crisi.
- (10) Per le risorse REACT-EU è inoltre opportuno introdurre la possibilità di trasferimenti finanziari tra il FESR e il FSE nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione conformemente all'articolo 25 bis del regolamento (UE) n. 1303/2013. Tali trasferimenti non dovrebbero pregiudicare le risorse disponibili nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea, né la dotazione specifica per l'IOG.
- (11) Al fine di integrare le azioni già disponibili nell'ambito del sostegno offerto dal FESR, prorogato dai regolamenti (UE) 2020/460 e (UE) 2020/558, è opportuno che gli Stati membri possano continuare a usare le risorse REACT-EU principalmente per investimenti in prodotti e servizi a carattere sanitario, inclusi i servizi sanitari transfrontalieri e l'assistenza in istituto a quella basata sulla comunità e sulla famiglia, per sostenere le PMI fornendo loro capitale di esercizio o sostegno agli investimenti, comprese le consulenze, in particolare nei settori più colpiti dalla pandemia di COVID-19 e che necessitano di un rapido rilancio, come il turismo e la cultura, investimenti che contribuiscano alla transizione verso un'economia verde e digitale, per investimenti per realizzare infrastrutture che consentano la prestazione di servizi di base non discriminatori ai cittadini e per misure di sostegno economico a favore delle regioni più dipendenti dai settori maggiormente colpiti dalla crisi COVID-19. È opportuno inoltre promuovere una cooperazione, un coordinamento e una resilienza più solidi in campo sanitario. Dovrebbe inoltre essere previsto un sostegno per l'assistenza tecnica. È opportuno che le risorse REACT-EU siano concentrate esclusivamente nell'ambito del nuovo obiettivo tematico «Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia», che dovrebbe inoltre costituire un'unica priorità di investimento, per consentire una programmazione e un'attuazione semplificate di dette risorse.

(\*) Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).



- (12) Per quanto concerne il FSE, gli Stati membri dovrebbero usare le risorse REACT-EU principalmente per sostenere l'accesso al mercato del lavoro e ai sistemi sociali, garantendo il mantenimento dell'occupazione, anche attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo e sostegno ai lavoratori autonomi, nonché agli imprenditori e ai lavoratori freelance, agli artisti e ai lavoratori creativi. I regimi di riduzione dell'orario lavorativo e le misure analoghe, in particolare per i lavoratori autonomi, mirano a proteggere i lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi dal rischio di disoccupazione, mantenendo nel contempo lo stesso livello di condizioni di lavoro e di occupazione e di retribuzione dei lavoratori subordinati. Le risorse REACT-EU assegnate a tali regimi devono essere utilizzate esclusivamente a sostegno dei lavoratori. Nel contesto delle attuali circostanze eccezionali causate dalla pandemia di COVID-19, dovrebbe essere possibile fornire sostegno ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo per i lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi, anche nei casi in cui tale sostegno non sia associato a misure attive del mercato del lavoro, a meno che tali misure non siano imposte dal diritto nazionale. Tale norma dovrebbe applicarsi in modo uniforme anche ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo che sono stati sostenuti a norma del regolamento (UE) n. 1303/2013, quale modificato dai regolamenti (UE) 2020/460 e (UE) 2020/558 a seguito della crisi COVID-19, e che continuano a essere sostenuti nell'ambito della priorità di investimento specifica «Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia». Il sostegno dell'Unione a tali regimi di riduzione dell'orario lavorativo dovrebbe essere limitato nel tempo.
- (13) È opportuno inoltre sostenere la creazione di posti di lavoro e l'occupazione di qualità, in particolare per le persone in situazioni di vulnerabilità, nonché misure di inclusione sociale e di eliminazione della povertà. Le misure per l'occupazione giovanile dovrebbero essere prorogate in linea con il rafforzamento della garanzia per i giovani. Dovrebbero essere previsti investimenti nell'istruzione, nella formazione e nello sviluppo delle competenze, comprese la riqualificazione e il miglioramento delle competenze, in particolare per i gruppi svantaggiati. Dovrebbe essere promossa la parità di accesso ai servizi sociali di interesse generale, anche a favore dei minori, degli anziani, delle persone con disabilità, delle minoranze etniche e delle persone senza fissa dimora.
- (14) Inoltre, gli Stati membri dovrebbero continuare a prestare particolare attenzione alle persone che vivono nelle regioni rurali, frontaliere, meno sviluppate, insulari, montane, scarsamente popolate e ultraperiferiche, nonché nelle zone interessate dalla transizione industriale e dallo spopolamento e, se del caso, utilizzare le risorse REACT-EU per sostenere tali persone.
- (15) Dal momento che la chiusura temporanea delle frontiere tra gli Stati membri ha comportato sfide significative per le comunità e le imprese transfrontaliere, è opportuno consentire agli Stati membri di assegnare risorse REACT-EU anche ai programmi transfrontalieri esistenti nell'ambito dell'obiettivo «Cooperazione territoriale europea».
- (16) Per fare in modo che gli Stati membri dispongano di mezzi finanziari sufficienti per attuare con rapidità gli interventi finalizzati al superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e a preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia, occorre assicurare un livello più elevato di prefinanziamenti iniziali per la rapida attuazione delle azioni sostenute dalle risorse REACT-EU. Il prefinanziamento iniziale da versare dovrebbe permettere agli Stati membri di disporre dei mezzi per effettuare pagamenti anticipati ai beneficiari ove necessario e per rimborsare questi ultimi rapidamente in seguito alla presentazione delle richieste di pagamento.
- (17) Gli Stati membri dovrebbero poter assegnare le risorse REACT-EU a nuovi programmi operativi specifici nell'ambito dell'obiettivo «Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione» o a nuovi assi prioritari nel quadro dei programmi esistenti nell'ambito degli obiettivi «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e «Cooperazione territoriale europea». Al fine di consentirne un'attuazione rapida, per i nuovi programmi operativi specifici dovrebbero essere individuate unicamente le autorità già designate per i programmi operativi esistenti sostenuti dal FESR, dal FSE o dal Fondo di coesione. Non dovrebbe essere richiesta una valutazione ex ante da parte degli Stati membri e gli elementi necessari per sottoporre i programmi operativi all'approvazione della Commissione dovrebbero essere limitati.
- (18) Le risorse REACT-EU dovrebbero essere utilizzate conformemente ai principi dello sviluppo sostenibile e del «non nuocere», tenendo conto dell'accordo di Parigi e degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Inoltre, la parità tra uomini e donne, l'integrazione della dimensione di genere e l'integrazione della prospettiva di genere dovrebbero essere prese in considerazione e promosse in tutte le fasi dell'attuazione dei programmi operativi.



- (19) Per alleviare l'onere che grava sui bilanci pubblici in relazione al superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e alla preparazione di una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia, le spese per le operazioni dovrebbero essere ammissibili a decorrere dal 1° febbraio 2020 e gli Stati membri dovrebbero avere, in via eccezionale, la possibilità di richiedere un tasso di cofinanziamento fino al 100 %, da applicare agli assi prioritari distinti dei programmi operativi che forniscono sostegno a carico delle risorse REACT-EU.
- (20) Sebbene sia importante garantire che il 31 dicembre 2023 rimanga la data ultima di ammissibilità per il periodo di programmazione 2014-2020, è opportuno chiarire che le operazioni potrebbero ancora essere selezionate per il sostegno nel corso del 2023.
- (21) Per garantire la continuità dell'attuazione di talune operazioni sostenute dalle risorse REACT-EU, dovrebbero applicarsi le disposizioni per l'esecuzione scaglionata di un regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti.
- (22) A seguito delle misure specifiche di flessibilità in risposta all'epidemia di COVID-19 introdotte nel regolamento (UE) n. 1303/2013 dal regolamento (UE) n. 2020/558, dovrebbero essere ammissibili anche le spese per le operazioni fisicamente completate o pienamente attuate che promuovono il superamento della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparano una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia sostenuta nell'ambito del nuovo obiettivo tematico corrispondente, a condizione che le operazioni in questione siano iniziate a decorrere dal 1° febbraio 2020.
- (23) Per consentire agli Stati membri di mobilitare rapidamente le risorse REACT-EU entro l'attuale periodo di programmazione, è giustificato esentare, in via eccezionale, gli Stati membri dall'obbligo di rispettare le condizionalità ex ante e le prescrizioni riguardanti la riserva di efficacia dell'attuazione, l'applicazione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e la concentrazione tematica, anche per quanto riguarda le soglie stabilite per lo sviluppo urbano sostenibile in relazione al FESR, nonché le prescrizioni sull'elaborazione di una strategia di comunicazione relativa alle risorse REACT-EU. È tuttavia necessario che gli Stati membri effettuino, entro il 31 dicembre 2024, almeno una valutazione dell'efficacia, dell'efficienza, dell'impatto e dell'inclusività delle risorse REACT-EU e del modo in cui hanno contribuito al conseguimento delle finalità assegnate al nuovo obiettivo tematico specifico. Per agevolare la disponibilità di informazioni comparabili a livello di Unione, gli Stati membri sono tenuti, se del caso, a fare uso degli indicatori specifici per programma forniti dalla Commissione. Inoltre, nell'esercizio delle loro responsabilità in materia di informazione, comunicazione e visibilità, gli Stati membri e le autorità di gestione dovrebbero rafforzare la visibilità delle misure e delle risorse straordinarie introdotte dall'Unione, in particolare facendo in modo che i beneficiari potenziali, i beneficiari effettivi, i partecipanti, i destinatari finali degli strumenti finanziari e il pubblico siano a conoscenza dell'esistenza e dell'entità delle risorse REACT-EU, nonché dell'ulteriore sostegno da esse derivante.
- (24) Affinché le risorse REACT-EU possano essere indirizzate verso le aree geografiche in cui sono più necessarie, in via eccezionale e fatte salve le norme generali per l'assegnazione delle risorse dei fondi strutturali, non dovrebbe essere obbligatorio ripartire le risorse REACT-EU assegnate al FESR e al FSE per categoria di regioni. Gli Stati membri dovrebbero tuttavia tenere conto delle diverse esigenze a livello regionale e dei diversi livelli di sviluppo per garantire che il sostegno sia equilibrato tra le esigenze delle regioni e delle città più colpite dall'impatto della pandemia di COVID-19 e la necessità di continuare a prestare attenzione alle regioni meno sviluppate, conformemente agli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 174 TFUE. È altresì opportuno che gli Stati membri coinvolgano gli enti locali e regionali e le organizzazioni che rappresentano la società civile e le parti sociali, conformemente al principio di partenariato.

- (25) Fatti salvi i casi in cui sono previste deroghe a norma del presente regolamento, le spese a titolo di REACT-EU dovrebbero essere soggette agli stessi obblighi e alle stesse garanzie previsti per tutti i finanziamenti a favore della coesione. Ciò include il rispetto dei diritti fondamentali e la conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché misure antifrode efficaci attuate con il sostegno delle agenzie antifrode esistenti a livello di Stato membro e di Unione, come l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e, se del caso, la Procura europea.
- (26) Quando si adottano misure a tutela del bilancio dell'Unione, è essenziale che gli interessi legittimi dei destinatari e beneficiari finali siano adeguatamente tutelati.
- (27) Per agevolare gli storni autorizzati dalle modifiche introdotte a norma del presente regolamento, a tali storni non dovrebbe essere applicata la condizione di cui all'articolo 30, paragrafo 1, lettera f), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 relativa all'uso degli stanziamenti per lo stesso obiettivo.
- (28) Poiché l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire far fronte all'impatto della crisi COVID-19 introducendo misure di flessibilità nell'erogazione del sostegno dei fondi strutturali e d'investimento europei, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in oggetto, può essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (29) Tenuto conto dell'urgenza determinata dalla pandemia di COVID-19, il presente regolamento dovrebbe entrare in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
- (30) È opportuno pertanto modificare di conseguenza il regolamento (UE) n. 1303/2013.
- (31) L'articolo 135, paragrafo 2, dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica <sup>(10)</sup> dispone che le modifiche del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio <sup>(11)</sup> o della decisione 2014/335/UE, Euratom del Consiglio <sup>(12)</sup>, adottate alla data di entrata in vigore di tale accordo o successivamente, non si applicano al Regno Unito nella misura in cui incidono sugli obblighi finanziari del Regno Unito. Il sostegno previsto a norma del presente regolamento per il 2021 e il 2022 è finanziato mediante un aumento del massimale delle risorse proprie dell'Unione, che inciderebbe sugli obblighi finanziari del Regno Unito. Il presente regolamento non dovrebbe pertanto applicarsi al Regno Unito o nel Regno Unito,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

#### Articolo 1

Il regolamento (UE) n. 1303/2013 è così modificato:

1. sono inseriti gli articoli seguenti:

«Articolo 92 bis

#### Risorse REACT-EU

Le misure di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio (\*) sono attuate nell'ambito dei fondi strutturali con un importo massimo fino a 47 500 000 000 EUR a prezzi del 2018 di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), punto i), di tale regolamento, fatto salvo l'articolo 3, paragrafi 3, 4, 7 e 9, dello stesso regolamento.

<sup>(10)</sup> GU L 29 del 31.1.2020, pag. 7.

<sup>(11)</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 884).

<sup>(12)</sup> Decisione 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (GU L 168 del 7.6.2014, pag. 105).

Tali risorse aggiuntive per il 2021 e il 2022, derivanti dallo strumento dell'Unione europea per la ripresa, forniranno assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e di preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia ("risorse REACT-EU").

Come previsto nell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2020/2094, le risorse REACT-EU costituiscono entrate con destinazione specifica esterne ai fini dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento finanziario.

*Articolo 92 ter*

### **Modalità di attuazione per le risorse REACT-EU**

1. Le risorse REACT-EU sono rese disponibili nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione.

In deroga all'articolo 94, gli Stati membri assegnano congiuntamente parte delle proprie risorse REACT-EU a programmi di cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea a cui partecipano, qualora convengano che tali dotazioni rispettino le rispettive priorità nazionali.

Le risorse REACT-EU sono utilizzate per attuare l'assistenza tecnica a norma del paragrafo 6 del presente articolo ed effettuare le operazioni che danno attuazione all'obiettivo tematico di cui al paragrafo 9, primo comma, del presente articolo.

2. Oltre alle risorse globali di cui all'articolo 91, per gli impegni di bilancio per il periodo 2021 e 2022 sono rese disponibili le risorse REACT-EU come indicato di seguito:

— 2021: EUR 37 500 000 000;

— 2022: EUR 10 000 000 000.

Le risorse REACT-EU finanziano anche le spese amministrative fino a 18 000 000 EUR a prezzi del 2018.

Le operazioni da finanziare mediante le risorse REACT-EU possono essere selezionate per ricevere il sostegno fino alla fine del 2023. Le disposizioni di scaglionamento di cui a un regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti sono applicabili alle operazioni sostenute dalle risorse REACT-EU.

3. Lo 0,35 % delle risorse REACT-EU è destinato all'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione, dedicando particolare attenzione agli Stati membri colpiti più duramente dalla pandemia di COVID-19 e a quelli con tassi di assorbimento e di attuazione più bassi.

4. La Commissione, mediante atti di esecuzione, adotta una decisione con cui stabilisce la ripartizione delle risorse REACT-EU sotto forma di stanziamenti a carico dei fondi strutturali per ciascuno Stato membro per il 2021, conformemente ai criteri e alla metodologia di cui all'allegato VII bis. Tale decisione sarà rivista nel 2021 per definire la ripartizione delle risorse REACT-EU per il 2022 in base ai dati disponibili al 19 ottobre 2021.

5. In deroga all'articolo 76, primo comma, gli impegni di bilancio relativi alle risorse REACT-EU per ciascun programma operativo in questione sono effettuati per ciascun fondo per gli anni 2021 e 2022.

L'impegno giuridico di cui all'articolo 76, secondo comma, per gli anni 2021 e 2022 entra in vigore a decorrere dalla o successivamente alla data di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2020/2094.

Alle risorse REACT-EU non si applica l'articolo 76, terzo e quarto comma.

In deroga all'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento finanziario, agli impegni di bilancio basati sulle risorse REACT-EU si applicano le norme in materia di disimpegno di cui alla parte II, titolo IX, capo IV, e all'articolo 136 del presente regolamento. In deroga all'articolo 12, paragrafo 4, lettera c), del regolamento finanziario, le risorse REACT-EU non devono essere utilizzate per azioni o programmi successivi.

In deroga all'articolo 86, paragrafo 2, e all'articolo 136, paragrafo 1, del presente regolamento, gli impegni relativi alle risorse REACT-EU sono disimpegnati conformemente alle regole da seguire per la chiusura dei programmi.

Ciascuno Stato membro assegna ai programmi operativi o ai programmi di cooperazione transfrontaliera le risorse REACT-EU disponibili per la programmazione nell'ambito del FESR e del FSE, coinvolgendo le autorità locali e regionali, così come le pertinenti organizzazioni che rappresentano la società civile e le parti sociali, in conformità del principio di partenariato.

In deroga all'articolo 92, paragrafo 7, è possibile anche proporre che una parte delle risorse REACT-EU sia utilizzata, laddove lo Stato membro interessato lo ritenga appropriato, per aumentare il sostegno al Fondo di aiuti europei agli indigenti ("FEAD"), al fine di far fronte alla situazione di quanti sono stati colpiti in misura senza precedenti dalla crisi COVID-19. Una parte delle risorse REACT-EU può altresì essere utilizzata per aumentare il sostegno destinato all'IOG. In entrambi i casi l'aumento può essere proposto prima dell'assegnazione al FESR e al FSE o contestualmente alla stessa.

In seguito all'assegnazione iniziale, se uno Stato membro richiede la modifica di un programma operativo a norma dell'articolo 30, paragrafo 1, le risorse REACT-EU possono essere trasferite tra il FESR e il FSE, indipendentemente dalle percentuali di cui all'articolo 92, paragrafo 1, lettere a), b) e c), mantenendo la capacità operativa complessiva del FSE a livello di Unione. Il presente comma non si applica alle risorse del FESR destinate ai programmi di cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea.

L'articolo 30, paragrafo 5, non si applica alle risorse REACT-EU. Tali risorse sono escluse dalla base di calcolo dei massimali stabiliti in tale paragrafo.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 30, paragrafo 1, lettera f), del regolamento finanziario, a tali trasferimenti non si applica la condizione secondo cui gli stanziamenti devono essere destinati allo stesso obiettivo. Tali trasferimenti possono applicarsi soltanto all'anno in corso o agli anni successivi nel piano finanziario.

Le prescrizioni di cui all'articolo 92, paragrafo 4, del presente regolamento non si applicano all'assegnazione iniziale né ai trasferimenti successivi delle risorse REACT-EU.

Le risorse REACT-EU sono attuate in conformità delle norme del fondo al quale sono assegnate o trasferite.

6. Su richiesta degli Stati membri, è possibile assegnare fino al 4 % del totale delle risorse REACT-EU nell'ambito del FESR e del FSE all'assistenza tecnica nel quadro di qualunque programma operativo esistente sostenuto dal FESR o dal FSE o di uno o più nuovi programmi di cui al paragrafo 10.

A norma del paragrafo 1, secondo comma, è possibile assegnare all'assistenza tecnica fino al 6 % delle risorse aggiuntive del FESR destinate a un programma di cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea.

7. In deroga agli articoli 81, paragrafo 1, e 134, paragrafo 1, il prefinanziamento iniziale da versare a seguito della decisione con cui la Commissione adotta un programma operativo o approva la modifica di un programma operativo ai fini dell'assegnazione delle risorse REACT-EU è pari all'11 % delle risorse REACT-EU assegnate ai programmi per il 2021.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 134, paragrafo 2, al prefinanziamento annuale per gli anni 2021, 2022 e 2023, l'importo del sostegno fornito dai fondi al programma operativo per l'intero periodo di programmazione comprende le risorse REACT-EU.

La liquidazione contabile dell'importo versato a titolo di prefinanziamento iniziale aggiuntivo di cui al primo comma è effettuata integralmente dalla Commissione al più tardi alla data della chiusura del programma operativo.

8. Le risorse REACT-EU non destinate all'assistenza tecnica sono utilizzate nel quadro dell'obiettivo tematico di cui al paragrafo 9, primo comma, per sostenere operazioni che promuovono il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparano una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

Gli Stati membri possono assegnare le risorse REACT-EU a uno o più assi prioritari distinti nell'ambito di uno o più programmi operativi esistenti nel quadro dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione o di uno o più programmi di cooperazione transfrontaliera esistenti nell'ambito dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea, oppure a uno o più nuovi programmi operativi di cui al paragrafo 10 del presente articolo, nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione. In deroga all'articolo 26, paragrafo 1, il programma copre il periodo fino al 31 dicembre 2022, fatto salvo il paragrafo 4 del presente articolo.

Per quanto riguarda il FESR, le risorse REACT-EU sono utilizzate principalmente per sostenere investimenti in prodotti e servizi a carattere sanitario o in infrastrutture sociali, per fornire sostegno sotto forma di capitale di esercizio o sostegno agli investimenti delle PMI in settori con un elevato potenziale in termini di creazione di posti di lavoro, per sostenere gli investimenti che contribuiscano alla transizione verso un'economia verde e digitale, per sostenere gli investimenti nelle infrastrutture che consentano la prestazione di servizi di base ai cittadini e per sostenere misure economiche nelle regioni più dipendenti dai settori maggiormente colpiti dalla crisi COVID-19.

Per quanto riguarda il FSE, le risorse REACT-EU sono utilizzate principalmente per sostenere l'accesso al mercato del lavoro mantenendo i posti di lavoro dei dipendenti e dei lavoratori autonomi, anche attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo anche nei casi in cui tale sostegno non sia associato a misure attive del mercato del lavoro, a meno che queste ultime non siano imposte dal diritto nazionale. Le risorse REACT-EU stimolano la creazione di posti di lavoro e di occupazione di qualità, in particolare per le persone in situazioni di vulnerabilità, e ampliano le misure a favore dell'occupazione giovanile, in linea con la garanzia per i giovani rafforzata. Gli investimenti nell'istruzione, la formazione e lo sviluppo delle competenze sono indirizzati ad affrontare la duplice transizione verde e digitale.

Le risorse REACT-EU sostengono inoltre i sistemi sociali che contribuiscono alla lotta contro la discriminazione e alle misure a favore dell'inclusione sociale e dell'eliminazione della povertà, con particolare riferimento alla povertà minorile, e migliorano l'accesso paritario ai servizi sociali di interesse generale, anche a favore dei minori, degli anziani, delle persone con disabilità, delle minoranze etniche e delle persone senza fissa dimora.

9. A eccezione dell'assistenza tecnica di cui al paragrafo 6 del presente articolo e delle risorse REACT-EU utilizzate per il FEAD o per l'IOG di cui al paragrafo 5, settimo comma, del presente articolo, le risorse REACT-EU sostengono operazioni nell'ambito del nuovo obiettivo tematico "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia", che integra gli obiettivi tematici di cui all'articolo 9.

L'obiettivo tematico di cui al primo comma del presente paragrafo è disponibile esclusivamente per la programmazione delle risorse REACT-EU. In deroga all'articolo 96, paragrafo 1, lettere b), c) e d), del presente regolamento e all'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1299/2013, non può essere combinato con altre priorità d'investimento.

L'obiettivo tematico di cui al primo comma del presente paragrafo costituisce inoltre la priorità d'investimento unica per la programmazione e l'attuazione delle risorse REACT-EU del FESR e del FSE.

Qualora all'interno di un programma operativo esistente siano istituiti uno o più assi prioritari distinti corrispondenti all'obiettivo tematico di cui al primo comma del presente paragrafo, per la descrizione dell'asse prioritario nel programma operativo riveduto non sono richiesti gli elementi elencati all'articolo 96, paragrafo 2, lettera b), punti v) e vii), del presente regolamento e all'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punti v) e vi), del regolamento (UE) n. 1299/2013.

Nel piano di finanziamento riveduto di cui all'articolo 96, paragrafo 2, lettera d), del presente regolamento e all'articolo 8, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) n. 1299/2013, è stabilita l'assegnazione delle risorse REACT-EU per l'anno 2021 e, se del caso, 2022, senza individuazione degli importi per la riserva di efficacia dell'attuazione e senza specificazione della ripartizione per categoria di regioni.

In deroga all'articolo 30, paragrafo 1, del presente regolamento, le richieste di modifica di programmi presentate da uno Stato membro sono debitamente motivate e, in particolare, descrivono l'impatto atteso delle modifiche del programma sulla promozione del superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e sulla preparazione di una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia. Tali richieste sono corredate dal programma riveduto.

10. In deroga all'articolo 26, paragrafo 4, gli Stati membri possono elaborare nuovi programmi operativi specifici a titolo dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, nell'ambito del nuovo obiettivo tematico di cui al paragrafo 9, primo comma, del presente articolo. Non è richiesta la valutazione ex ante di cui all'articolo 55.

In deroga all'articolo 96, paragrafo 2, lettera a), qualora sia istituito un tale nuovo programma operativo, la motivazione descrive l'impatto atteso del programma operativo sulla promozione del superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e sulla preparazione di una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

Qualora sia istituito un tale nuovo programma operativo, gli Stati membri possono individuare, ai fini dell'articolo 96, paragrafo 5, lettera a), solo le autorità già designate nell'ambito dei programmi operativi in corso sostenuti dal FESR, dal FSE e dal Fondo di coesione.

Per tale nuovo programma operativo non sono richiesti gli elementi di cui all'articolo 96, paragrafo 2, primo comma, lettera b), punti v) e vii), al paragrafo 4, al paragrafo 6, lettere b) e c), e al paragrafo 7. Gli elementi di cui all'articolo 96, paragrafo 3, sono richiesti unicamente quando è fornito il sostegno corrispondente.

In deroga all'articolo 29, paragrafi 3 e 4, e all'articolo 30, paragrafo 2, la Commissione si adopera al massimo per approvare qualsiasi nuovo programma operativo specifico o qualsiasi modifica a un programma esistente entro 15 giorni lavorativi a decorrere dalla data di presentazione da parte di uno Stato membro.

11. In deroga all'articolo 65, paragrafi 2 e 9, le spese per le operazioni sostenute nel quadro dell'obiettivo tematico di cui al paragrafo 9, primo comma, del presente articolo sono ammissibili a decorrere dal 1° febbraio 2020.

12. In deroga all'articolo 120, paragrafo 3, primo e secondo comma, all'asse o agli assi prioritari sostenuti mediante le risorse REACT-EU programmate nell'ambito dell'obiettivo tematico di cui al paragrafo 9, primo comma, del presente articolo può essere applicato un tasso di cofinanziamento fino al 100 %. Oltre agli indicatori comuni definiti nelle norme specifiche di ciascun fondo, gli Stati membri si avvalgono anche, se del caso, di indicatori specifici per programma relativi alla COVID-19 messi a disposizione dalla Commissione.

In deroga all'articolo 56, paragrafo 3, e all'articolo 114, paragrafo 2, gli Stati membri provvedono affinché entro il 31 dicembre 2024 sia effettuata almeno una valutazione dell'uso delle risorse REACT-EU, avente a oggetto l'efficacia, l'efficienza, l'impatto e, se del caso, l'inclusività e la non discriminazione, anche da una prospettiva di genere, di tali risorse e il modo in cui hanno contribuito al conseguimento dell'obiettivo tematico di cui al paragrafo 9, primo comma, del presente articolo.

13. Alle risorse REACT-EU non si applicano le seguenti disposizioni:

- a) prescrizioni relative alla concentrazione tematica, anche per quanto riguarda le soglie stabilite per lo sviluppo urbano sostenibile dal presente regolamento o dalle norme specifiche di ciascun fondo, in deroga all'articolo 18;
- b) condizionalità ex ante, in deroga all'articolo 19 e alle norme specifiche di ciascun fondo;
- c) prescrizioni relative alla riserva di efficacia dell'attuazione e all'applicazione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, in deroga agli articoli 20 e 22, rispettivamente;
- d) l'articolo 65, paragrafo 6, per le operazioni che hanno avuto inizio a decorrere dal 1° febbraio 2020 e che promuovono il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e che preparano una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia sostenuta nell'ambito dell'obiettivo tematico di cui al paragrafo 9, primo comma, del presente articolo;
- e) le prescrizioni relative all'elaborazione di una strategia di comunicazione, in deroga all'articolo 116 e all'articolo 115, paragrafo 1, lettera a).

In deroga ai requisiti di cui all'articolo 12, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1299/2013 per le operazioni sostenute dalle risorse REACT-EU nell'ambito dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea, è sufficiente la cooperazione dei beneficiari in almeno due settori.

14. Nell'esercizio delle loro responsabilità in materia di informazione, comunicazione e visibilità in conformità dell'articolo 115, paragrafi 1 e 3, e dell'allegato XII, gli Stati membri e le autorità di gestione provvedono affinché i beneficiari potenziali, i beneficiari effettivi, i partecipanti, i destinatari finali degli strumenti finanziari e il pubblico siano a conoscenza dell'esistenza e dell'entità delle risorse REACT-EU, nonché dell'ulteriore sostegno da esse derivante.

Gli Stati membri e le autorità deputate alla gestione comunicano chiaramente ai cittadini che l'operazione in questione è finanziata nell'ambito della risposta dell'Unione alla pandemia di COVID-19 e garantiscono piena trasparenza utilizzando, se del caso, i media sociali.

Per le operazioni che ricevono sostegno finanziario a carico delle risorse REACT-EU, i riferimenti al "Fondo", ai "Fondi" o ai "Fondi SIE" nell'allegato XII, sezione 2.2, sono integrati dalla formulazione "finanziato nell'ambito della risposta dell'Unione alla pandemia di COVID-19".

(\*) Regolamento del Consiglio (UE) 2020/2094, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per il sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (GU L 433 del 22.12.2020, pag. 23).»;

2. all'articolo 154 è aggiunto il comma seguente:

«Gli articoli 92 bis e 92 ter non si applicano al Regno Unito o nel Regno Unito. I riferimenti agli Stati membri contenuti in tali disposizioni non si intendono fatti al Regno Unito.»;

3. il testo che figura nell'allegato del presente regolamento è inserito come allegato VII bis.

#### Articolo 2

Entro il 31 marzo 2025 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione di REACT-EU. Tale valutazione include informazioni concernenti il conseguimento degli obiettivi di REACT-EU, l'efficacia dell'utilizzo delle risorse REACT-EU, le tipologie di azioni finanziate, i beneficiari e i destinatari finali delle dotazioni finanziarie, nonché il suo valore aggiunto europeo nel contribuire alla ripresa economica.

#### Articolo 3

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 23 dicembre 2020

Per il Parlamento europeo  
Il presidente  
D. M. SASSOLI

Per il Consiglio  
Il presidente  
M. ROTH

## ALLEGATO

«ALLEGATO VII bis

**METODO DI ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE REACT-EU — ARTICOLO 92 TER, PARAGRAFO 4**

Metodo di assegnazione delle risorse REACT-EU

Le risorse REACT-EU sono ripartite tra gli Stati membri applicando il metodo descritto di seguito:

1. La quota provvisoria delle risorse REACT-EU spettanti a ciascuno Stato membro è determinata calcolando la somma ponderata delle quote stabilite in base ai seguenti criteri, ponderati come indicato:

- a) un fattore relativo al PIL (ponderazione di 2/3) ottenuto applicando la seguente procedura:
  - i) calcolare la quota della perdita totale del PIL reale destagionalizzato espresso in EUR di ciascuno Stato membro tra il primo semestre del 2019 e la fine del periodo di riferimento applicabile per tutti gli Stati membri considerati;
  - ii) adeguare le quote calcolate applicando il punto i) dividendole per il RNL pro capite degli Stati membri, espresso in percentuale dell'RNL medio pro capite dell'UE-27 (media espressa come 100 %);
- b) un fattore di disoccupazione (ponderazione di 2/9) espresso come media ponderata:
  - i) della quota di disoccupati dello Stato membro rispetto al totale dei disoccupati (ponderazione di 3/4) a gennaio 2020 per tutti gli Stati membri considerati, e
  - ii) della quota attribuibile allo Stato membro dell'aumento totale del numero di disoccupati (ponderazione di 1/4) tra gennaio 2020 e la fine del periodo di riferimento applicabile per tutti gli Stati membri considerati;
- c) un fattore di disoccupazione giovanile (ponderazione di 1/9) espresso come media:
  - i) della quota di giovani disoccupati dello Stato membro rispetto al totale dei giovani disoccupati (ponderazione di 3/4) a gennaio 2020 per tutti gli Stati membri considerati, e
  - ii) della quota attribuibile allo Stato membro dell'aumento totale del numero di giovani disoccupati (ponderazione di 1/4) tra gennaio 2020 e la fine del periodo di riferimento applicabile per tutti gli Stati membri considerati.

Qualora il PIL reale destagionalizzato dello Stato membro espresso in EUR per il periodo di riferimento applicabile sia superiore a quello del primo semestre del 2019, i dati di tale Stato membro sono esclusi dai calcoli di cui alla lettera a), punto i).

Nel caso in cui il numero di disoccupati (fascia di età da 15 a 74 anni) o di giovani disoccupati (fascia di età da 15 a 24 anni) nello Stato membro per il periodo di riferimento applicabile sia inferiore a quello del gennaio 2020, i dati di tale Stato membro sono esclusi dai calcoli di cui alle lettere b), punto ii), e c), punto ii).

2. Le norme di cui al punto 1 non danno luogo, per l'intero periodo 2021-2022, ad assegnazioni per Stato membro superiori:

- a) per gli Stati membri il cui RNL medio pro capite (in SPA) è superiore al 109 % della media dell'UE-27 per il periodo 2015-2017: allo 0,07 % del loro PIL reale del 2019;
- b) per gli Stati membri il cui RNL medio pro capite (in SPA) è pari o inferiore al 90 % della media dell'UE-27 per il periodo 2015-2017: al 2,60 % del loro PIL reale del 2019;
- c) per gli Stati membri il cui RNL medio pro capite (in SPA) è superiore al 90 % e pari o inferiore al 109 % della media dell'UE-27 per il periodo 2015-2017: a una percentuale ottenuta mediante un'interpolazione lineare tra lo 0,07 % e il 2,60 % del loro PIL reale del 2019, che comporta una riduzione proporzionale della percentuale di livellamento in linea con l'aumento della prosperità.



Gli importi che superano il livello di cui alle lettere da a) a c) per Stato membro sono ridistribuiti proporzionalmente alle quote assegnate a tutti gli altri Stati membri il cui RNL medio pro capite (in SPA) è inferiore al 100 % della media dell'UE-27. L'RNL pro capite (in SPA) per il periodo 2015-2017 è quello utilizzato per la politica di coesione nei negoziati sul QFP 2021-2027.

3. Ai fini del calcolo della distribuzione delle risorse REACT-EU per l'anno 2021:

- a) per quanto riguarda il PIL, il periodo di riferimento è il primo semestre del 2020;
- b) per quanto riguarda il numero di disoccupati e di giovani disoccupati, il periodo di riferimento è la media del periodo da giugno ad agosto del 2020;
- c) l'assegnazione massima risultante dall'applicazione del punto 2 è moltiplicata per la percentuale delle risorse REACT-EU per l'anno 2021 rispetto al totale delle risorse REACT-EU per gli anni 2021 e 2022.

Prima di applicare il metodo descritto ai punti 1 e 2 per quanto riguarda le risorse REACT-EU per l'anno 2021, al Lussemburgo e a Malta è assegnato un importo pari, rispettivamente, a 100 000 000 EUR and 50 000 000 EUR.

Inoltre, alle regioni ultraperiferiche di livello NUTS 2 è assegnato, a carico della dotazione, un importo corrispondente a un'intensità di aiuto di 30 EUR per abitante. Tale dotazione è distribuita per regione e per Stato membro in proporzione alla popolazione totale di tali regioni. La dotazione supplementare per le regioni ultraperiferiche è aggiunta alla dotazione che ciascuna regione ultraperiferica riceve mediante la ripartizione del bilancio nazionale.

L'importo rimanente per il 2021 è ripartito tra gli Stati membri conformemente al metodo descritto ai punti 1 e 2.

4. Ai fini del calcolo della distribuzione delle risorse REACT-EU per l'anno 2022:

- a) per quanto riguarda il PIL, il periodo di riferimento è il primo semestre del 2021;
  - b) per quanto riguarda il numero di disoccupati e di giovani disoccupati, il periodo di riferimento è la media del periodo da giugno ad agosto del 2021;
  - c) l'assegnazione massima risultante dall'applicazione del punto 2 è moltiplicata per la percentuale delle risorse REACT-EU per l'anno 2022 rispetto al totale delle risorse REACT-EU per gli anni 2021 e 2022.».
-

**REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**  
**del 12 febbraio 2021**  
**che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 175, terzo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo <sup>(1)</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni <sup>(2)</sup>,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria <sup>(3)</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) A norma degli articoli 120 e 121 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri devono attuare la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione e nel contesto degli indirizzi di massima elaborati dal Consiglio. L'articolo 148 TFUE stabilisce che gli Stati membri devono attuare politiche in materia di occupazione che tengano conto degli orientamenti in materia di occupazione. Il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri è pertanto una questione di interesse comune.
- (2) L'articolo 175 TFUE stabilisce, tra l'altro, che gli Stati membri devono coordinare le proprie politiche economiche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 174 TFUE.
- (3) L'articolo 174 TFUE stabilisce che, per promuovere il suo generale sviluppo armonioso, l'Unione sviluppa e prosegue l'azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. Inoltre, a norma del medesimo articolo, l'Unione mira in particolare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Gli sforzi per la riduzione delle disparità dovrebbero andare a beneficio soprattutto delle regioni insulari e periferiche. Nell'attuazione delle politiche dell'Unione è opportuno tenere conto delle diverse posizioni di partenza e specificità delle regioni.
- (4) A livello di Unione, il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche («semestre europeo»), compresi i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, costituisce il quadro di riferimento per individuare le priorità di riforma nazionali e monitorarne l'attuazione. Oltre a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica, è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza, con l'obiettivo di creare un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell'Unione. Gli Stati membri devono elaborare le proprie strategie nazionali pluriennali di investimento a sostegno di tali riforme, tenendo in

<sup>(1)</sup> GU C 364 del 28.10.2020, pag. 132.

<sup>(2)</sup> GU C 440 del 18.12.2020, pag. 160.

<sup>(3)</sup> Posizione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio dell'11 febbraio 2021.

considerazione l'accordo di Parigi adottato nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici <sup>(4)</sup> («accordo di Parigi»), i piani nazionali per l'energia e il clima adottati nell'ambito della governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, istituita dal regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(5)</sup>, i piani per una transizione giusta e i piani di attuazione della garanzia per i giovani, nonché gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU. È opportuno presentare dette strategie, se del caso, unitamente ai programmi nazionali di riforma annuali, in modo da delineare e coordinare i progetti di investimento prioritari da sostenere mediante finanziamenti nazionali e/o dell'Unione.

- (5) Nella strategia annuale di crescita sostenibile 2020 e nel pacchetto di primavera ed estate del semestre europeo 2020, la Commissione ha sottolineato che il semestre europeo dovrebbe contribuire al conseguimento del Green Deal europeo, del pilastro europeo dei diritti sociali e degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU.
- (6) L'insorgere della pandemia di COVID-19 all'inizio del 2020 ha cambiato le prospettive economiche, sociali e di bilancio nell'Unione e nel mondo, richiedendo una reazione urgente e coordinata sia a livello di Unione che a livello nazionale per far fronte alle enormi conseguenze economiche e sociali nonché agli effetti asimmetrici per gli Stati membri. La crisi COVID-19, così come la precedente crisi economica e finanziaria del 2009, hanno dimostrato che lo sviluppo di economie solide, sostenibili e resilienti nonché di sistemi finanziari e di welfare basati su robuste strutture economiche e sociali aiuta gli Stati membri a reagire con maggiore efficacia e in modo equo e inclusivo agli shock e a registrare una più rapida ripresa. La mancanza di resilienza può anche comportare effetti di ricaduta negativi dovuti agli shock tra Stati membri o nell'Unione nel suo insieme, ponendo in tal modo sfide per la convergenza e la coesione nell'Unione. Riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità può rivelarsi controproducente ai fini di una rapida ripresa. Le conseguenze a medio e lungo termine della crisi COVID-19 dipenderanno essenzialmente dalla rapidità con cui le economie e le società degli Stati membri si riprenderanno da tale crisi, rapidità che dipende a sua volta dal margine di bilancio di cui dispongono gli Stati membri per adottare misure volte a mitigare l'impatto a livello sociale ed economico della crisi e dalla resilienza delle loro economie e strutture sociali. Riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, e che rafforzano la resilienza degli Stati membri, ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività, saranno pertanto essenziali per riportare tali economie sul giusto corso e ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione.
- (7) Le esperienze del passato hanno dimostrato che gli investimenti sono spesso soggetti a tagli drastici durante le crisi. È tuttavia essenziale sostenere gli investimenti in questa particolare situazione, per accelerare la ripresa e rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine. Un mercato interno ben funzionante e investimenti in tecnologie verdi e digitali, in innovazione e ricerca, inclusi quelli per un'economia basata sulla conoscenza, nella transizione verso l'energia pulita e nella promozione dell'efficienza energetica nell'edilizia abitativa e in altri settori economici fondamentali dell'economia sono importanti per conseguire una crescita giusta, inclusiva e sostenibile, contribuire alla creazione di posti di lavoro e raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050.
- (8) Nell'ambito della crisi COVID-19, è necessario rafforzare il quadro vigente in materia di sostegno agli Stati membri fornendo a questi ultimi un sostegno finanziario diretto tramite uno strumento innovativo. È a tal fine opportuno istituire un dispositivo per la ripresa e la resilienza («dispositivo») per fornire un sostegno finanziario efficace e significativo volto ad accelerare l'attuazione di riforme sostenibili e degli investimenti pubblici correlati negli Stati membri. Il dispositivo dovrebbe essere uno strumento dedicato inteso ad affrontare le conseguenze e gli effetti negativi della crisi COVID-19 nell'Unione. Dovrebbe avere carattere globale e sfruttare l'esperienza acquisita dalla Commissione e dagli Stati membri grazie all'impiego di altri strumenti e programmi. Anche gli investimenti privati potrebbero essere incentivati attraverso regimi di investimento pubblico, compresi strumenti finanziari, sovvenzioni e altri strumenti, purché siano rispettate le norme in materia di aiuti di Stato.

<sup>(4)</sup> GU L 282 del 19.10.2016, pag. 4.

<sup>(5)</sup> Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 1).

- (9) Le riforme e gli investimenti nell'ambito del dispositivo dovrebbero aiutare a rendere l'Unione più resiliente e meno dipendente grazie alla diversificazione delle principali catene di approvvigionamento, il che rafforzerà l'autonomia strategica dell'Unione parallelamente a un'economia aperta. Le riforme e gli investimenti nell'ambito del dispositivo dovrebbero generare altresì un valore aggiunto europeo.
- (10) È opportuno assicurare la ripresa e migliorare la resilienza dell'Unione e dei suoi Stati membri attraverso il sostegno a misure riguardanti settori di intervento di pertinenza europea strutturati in sei pilastri («sei pilastri»), vale a dire: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.
- (11) La transizione verde dovrebbe essere sostenuta da riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi, tra cui la biodiversità, l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici e l'economia circolare, contribuendo al tempestoso al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione, promuovendo la crescita sostenibile, creando posti di lavoro e preservando la sicurezza energetica.
- (12) Le riforme e gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali aumenteranno la competitività dell'Unione a livello mondiale e contribuiranno a rendere quest'ultima più resiliente, più innovativa e meno dipendente grazie alla diversificazione delle principali catene di approvvigionamento. Le riforme e gli investimenti dovrebbero in particolare promuovere la digitalizzazione dei servizi, lo sviluppo di infrastrutture digitali e di dati, cluster e poli di innovazione digitale nonché soluzioni digitali aperte. La transizione digitale dovrebbe inoltre incentivare la digitalizzazione delle PMI. Gli investimenti in tecnologie digitali dovrebbero rispettare i principi di interoperabilità, efficienza energetica e protezione dei dati personali, consentire la partecipazione delle PMI e delle start-up e promuovere il ricorso a soluzioni open source.
- (13) Le riforme e gli investimenti per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e per un mercato interno ben funzionante con PMI forti, dovrebbero mirare a rafforzare il potenziale di crescita e consentire una ripresa sostenibile dell'economia dell'Unione. Tali riforme e investimenti dovrebbero inoltre promuovere l'imprenditorialità, l'economia sociale, lo sviluppo di infrastrutture e di trasporti sostenibili nonché l'industrializzazione e la reindustrializzazione, oltre ad attenuare l'effetto della crisi COVID-19 sull'economia.
- (14) Le riforme e gli investimenti nella coesione sociale e territoriale dovrebbero inoltre contribuire a combattere la povertà e ad affrontare la disoccupazione, affinché le economie degli Stati membri si riprendano, senza lasciare nessuno indietro. Dette riforme e investimenti dovrebbero condurre alla creazione di posti di lavoro stabili e di qualità e all'inclusione e integrazione dei gruppi svantaggiati e consentire di rafforzare il dialogo sociale, le infrastrutture e i servizi e i sistemi di protezione sociale e di welfare.
- (15) La crisi COVID-19 ha inoltre messo in luce l'importanza delle riforme e degli investimenti nella sanità e della resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di aumentare, tra l'altro, la preparazione alle crisi e la capacità di risposta alle crisi, in particolare migliorando la continuità delle attività e del servizio pubblico, l'accessibilità e la capacità dei sistemi sanitari e di assistenza, l'efficacia della pubblica amministrazione e dei sistemi nazionali, anche riducendo al minimo gli oneri amministrativi, e l'efficacia dei sistemi giudiziari, nonché la prevenzione delle frodi e la vigilanza antiriciclaggio.
- (16) Le riforme e gli investimenti a favore della prossima generazione, dell'infanzia e dei giovani sono essenziali per promuovere l'istruzione e le competenze, comprese quelle digitali, l'aggiornamento, la riconversione e la riqualificazione professionali della forza lavoro, il programma di integrazione per i disoccupati, le politiche di investimento nell'accesso e nelle opportunità per l'infanzia e i giovani in relazione all'istruzione, alla salute, alla nutrizione, al lavoro e all'alloggio, e le politiche che colmano il divario generazionale in linea con gli obiettivi della garanzia per l'infanzia e della garanzia per i giovani. È opportuno che tali azioni garantiscano che la prossima generazione di europei non risenta in modo permanente dell'impatto della crisi COVID-19 e che il divario generazionale non si acuisca ulteriormente.

- (17) Non esiste al momento nessuno strumento che preveda un sostegno finanziario diretto connesso al conseguimento dei risultati e all'attuazione di riforme e investimenti pubblici da parte degli Stati membri in risposta alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo, compresi il pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, e che si ponga l'obiettivo di avere un impatto duraturo sulla produttività e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale degli Stati membri.
- (18) È opportuno scegliere le tipologie di finanziamento e le modalità di attuazione del presente regolamento in base alla rispettiva capacità di conseguire gli obiettivi specifici delle azioni e di ottenere risultati, tenuto conto in particolare dei costi dei controlli, degli oneri amministrativi e del rischio previsto di non conformità. Il sostegno finanziario non rimborsabile nell'ambito del dispositivo dovrebbe assumere la forma di un contributo sui generis dell'Unione, da determinare sulla base di un contributo finanziario massimo calcolato per ciascuno Stato membro e tenendo conto dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza, e dovrebbe essere erogato in funzione del conseguimento dei risultati in riferimento ai traguardi e agli obiettivi del piano per la ripresa e la resilienza. Pertanto, tale contributo dovrebbe essere stabilito conformemente alla normativa settoriale prevista dal presente regolamento, in conformità delle norme di semplificazione relative ai finanziamenti non collegati ai costi stabiliti a norma dell'articolo 125, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(6)</sup> («regolamento finanziario»). È opportuno pertanto definire norme e procedure specifiche nel presente regolamento, fatti salvi i principi generali della gestione di bilancio a norma del regolamento finanziario, per quanto riguarda l'assegnazione, l'attuazione e il controllo del sostegno finanziario non rimborsabile a norma del presente regolamento. I finanziamenti non collegati ai costi dovrebbero applicarsi al livello dei pagamenti effettuati dalla Commissione a favore degli Stati membri in quanto beneficiari, indipendentemente dal rimborso sotto qualsiasi forma dei contributi finanziari degli Stati membri ai destinatari finali. Gli Stati membri dovrebbero poter utilizzare tutte le forme di contributo finanziario, comprese le opzioni semplificate in materia di costi. Fatto salvo il diritto della Commissione di intervenire in caso di frode, corruzione, conflitto di interessi o duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, i pagamenti non dovrebbero essere soggetti a controlli sui costi effettivamente sostenuti dal beneficiario.
- (19) A norma del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio <sup>(7)</sup> ed entro i limiti delle risorse da esso stanziato, è opportuno adottare misure per la ripresa e la resilienza nell'ambito del dispositivo per far fronte all'impatto senza precedenti della crisi COVID-19. Le modalità di utilizzo di tali risorse supplementari dovrebbero essere tali da garantire la conformità ai limiti temporali previsti dal regolamento (UE) 2020/2094.
- (20) Il dispositivo dovrebbe sostenere i progetti che rispettano il principio dell'addizionalità dei finanziamenti dell'Unione. Il dispositivo non dovrebbe, salvo casi debitamente giustificati, sostituire le spese nazionali correnti.
- (21) Garantire un alto livello di sicurezza informatica e fiducia nelle tecnologie è un presupposto indispensabile per il successo della trasformazione digitale nell'Unione. Nelle conclusioni del 1° e 2° ottobre 2020 il consiglio europeo ha invitato l'Unione e i suoi Stati membri ad avvalersi appieno del pacchetto di strumenti per la cibersicurezza del 5G, adottato il 29 gennaio 2020, e in particolare modo ad applicare le pertinenti restrizioni ai fornitori ad alto rischio per gli asset chiave definiti critici e sensibili nelle valutazioni dei rischi coordinate a livello di Unione. Il Consiglio europeo ha sottolineato che i potenziali fornitori del 5G devono essere valutati sulla base di criteri oggettivi comuni.
- (22) Al fine di promuovere le sinergie tra il dispositivo, il programma InvestEU istituito da un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017 (il regolamento InvestEU), e lo strumento di sostegno tecnico, istituito dal regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(8)</sup>, i piani per la ripresa e la resilienza potrebbero includere, entro un certo massimale, contributi ai comparti degli Stati membri nell'ambito del programma InvestEU e dello strumento di sostegno tecnico, in conformità del presente regolamento.

(6) Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

(7) Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 23).

(8) Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021, che istituisce uno strumento di sostegno tecnico (cfr. pag. 1 della presente Gazzetta ufficiale).

- (23) Il dispositivo, riflettendo il Green Deal europeo quale strategia di crescita dell'Europa e l'importanza di far fronte ai cambiamenti climatici in linea con l'impegno dell'Unione di attuare l'accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, contribuirà all'integrazione nelle politiche delle azioni per il clima e della sostenibilità ambientale e al conseguimento dell'obiettivo globale di dedicare il 30 % della spesa di bilancio dell'Unione al sostegno degli obiettivi climatici. A tal fine, le misure sostenute dal dispositivo e incluse nei piani per la ripresa e la resilienza dei singoli Stati membri dovrebbero contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o alle sfide che ne derivano, e dovrebbero rappresentare almeno il 37 % dell'assegnazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui a un allegato del presente regolamento. Tale metodologia dovrebbe essere utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un settore di intervento elencato nell'allegato al presente regolamento. Previo accordo dello Stato membro interessato e della Commissione, i coefficienti di sostegno per gli obiettivi climatici dovrebbero poter essere aumentati al 40 o al 100 % per i singoli investimenti, come illustrato nel piano per la ripresa e la resilienza, per tenere conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano in maniera credibile l'impatto sugli obiettivi climatici. A tal fine, i coefficienti di sostegno agli obiettivi climatici possono essere aumentati fino a un importo complessivo del 3 % della dotazione del piano per la ripresa e la resilienza per i singoli investimenti. Il dispositivo dovrebbe sostenere attività che rispettino pienamente le norme e le priorità dell'Unione, e il principio «non arrecare un danno significativo» ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(\*)</sup> (principio «non arrecare un danno significativo»).
- (24) In considerazione dell'importanza di affrontare la drammatica perdita di biodiversità, il presente regolamento dovrebbe contribuire a integrare l'azione a favore della biodiversità nelle politiche dell'Unione.
- (25) Gli Stati membri dovrebbero garantire che le misure incluse nei loro piani per la ripresa e la resilienza sono conformi al principio «non arrecare un danno significativo» ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852. La Commissione dovrebbe predisporre orientamenti tecnici a tal fine. L'entrata in vigore degli atti delegati di cui all'articolo 3, lettera d), del regolamento (UE) 2020/852 non dovrebbe incidere su tali orientamenti.
- (26) Anche le misure sostenute dal dispositivo e incluse nei piani per la ripresa e la resilienza dei singoli Stati membri dovrebbero essere pari a un importo che rappresenti almeno il 20 % della dotazione del piano per la ripresa e la resilienza per la spesa digitale. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero calcolare il coefficiente di sostegno per gli obiettivi digitali sulla base di una metodologia che rifletta la misura in cui tale sostegno nell'ambito del dispositivo contribuisce agli obiettivi digitali. I coefficienti per le singole misure dovrebbero essere determinati sulla base dei settori di intervento stabiliti in un allegato del presente regolamento. La metodologia dovrebbe essere utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un settore di intervento. Previo accordo dello Stato membro interessato e della Commissione, dovrebbe essere possibile aumentare tali coefficienti di sostegno al 40 % o al 100 % per i singoli investimenti, al fine di tenere conto delle riforme correlate che aumentano l'impatto delle misure sugli obiettivi digitali.
- (27) Ai fini della determinazione del contributo delle misure pertinenti nell'ambito dei piani per la ripresa e la resilienza ai target climatici e digitali, dovrebbe essere possibile prendere in considerazione tali misure in entrambi gli obiettivi secondo le loro metodologie rispettive.
- (28) Le donne sono state particolarmente colpite dalla crisi COVID-19, dato che rappresentano la maggior parte degli operatori sanitari in tutta l'Unione e combinano il lavoro di assistenza non retribuito con le loro responsabilità lavorative. La situazione è particolarmente difficile per i genitori soli, l'85 % dei quali è costituito da donne. È opportuno che l'uguaglianza di genere e le pari opportunità per tutti e l'integrazione di tali obiettivi siano tenute in considerazione e promosse durante l'intera preparazione e attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza presentati ai sensi del presente regolamento. Gli investimenti in solide infrastrutture di assistenza sono essenziali anche per garantire la parità di genere e l'emancipazione economica delle donne, costruire società resilienti, combattere il precariato in un settore a prevalenza femminile, stimolare la creazione di posti di lavoro nonché prevenire la povertà e l'esclusione sociale, e hanno un effetto positivo sul prodotto interno lordo (PIL) in quanto consentono a un maggior numero di donne di svolgere un lavoro retribuito.

<sup>(\*)</sup> Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (GU L 198 del 22.6.2020, pag. 13).

- (29) Dovrebbe essere istituito un meccanismo per garantire il collegamento tra il dispositivo e una sana governance economica, che consenta alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti nell'ambito del dispositivo. L'obbligo della Commissione di proporre una sospensione dovrebbe essere sospeso non appena e fintantoché sia attivata la cosiddetta clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita. Al fine di garantire un'esecuzione uniforme e tenuto conto dell'importanza degli effetti finanziari delle misure imposte, dovrebbero essere conferite competenze di esecuzione al Consiglio, che dovrebbe agire sulla base di una proposta della Commissione. Al fine di facilitare l'adozione delle decisioni necessarie per garantire azioni efficaci nel contesto del quadro di gestione economica, si dovrebbe ricorrere al voto a maggioranza qualificata inversa per la sospensione degli impegni. La commissione competente del Parlamento europeo dovrebbe poter invitare la Commissione a una discussione sull'applicazione di tale meccanismo nel contesto di un dialogo strutturato al fine di consentire al Parlamento europeo di esprimere le proprie opinioni. Affinché la Commissione possa tenere in debita considerazione le opinioni espresse dal Parlamento europeo, il dialogo strutturato dovrebbe avvenire entro quattro settimane dalla data in cui la Commissione informa il Parlamento europeo dell'applicazione di tale meccanismo.
- (30) L'obiettivo specifico del dispositivo dovrebbe essere la fornitura di un sostegno finanziario inteso al raggiungimento dei traguardi e obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza. Tale obiettivo dovrebbe essere perseguito in stretta cooperazione con gli Stati membri interessati.
- (31) Entro il 31 luglio 2022 la Commissione dovrebbe presentare una relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo al Parlamento europeo e al Consiglio. A tal fine la Commissione dovrebbe tener conto degli indicatori comuni e del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza di cui al presente regolamento, nonché delle altre informazioni pertinenti disponibili. La commissione competente del Parlamento europeo potrebbe invitare la Commissione a presentare i principali risultati della sua relazione di riesame nel contesto del dialogo sulla ripresa e sulla resilienza istituito dal presente regolamento.
- (32) Per garantire il proprio contributo agli obiettivi del dispositivo, è auspicabile che i piani per la ripresa e la resilienza prevedano misure volte ad attuare le riforme e i progetti di investimenti pubblici mediante un pacchetto coerente. Dovrebbero essere ammissibili le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020. I piani per la ripresa e la resilienza dovrebbero essere coerenti con le pertinenti sfide e priorità specifiche per paese individuate nell'ambito del semestre europeo, nonché con le sfide e le priorità individuate nell'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui moneta è l'euro. I piani per la ripresa e la resilienza dovrebbero essere coerenti con i programmi nazionali di riforma, i piani nazionali per l'energia e il clima, i piani per una transizione giusta, il piano di attuazione della Garanzia per i giovani e gli accordi di partenariato e i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione. Al fine di promuovere le azioni che rientrano tra le priorità del Green Deal europeo e dell'agenda digitale, è auspicabile che i piani per la ripresa e la resilienza stabiliscano inoltre misure pertinenti per le transizioni verde e digitale. Tali misure dovrebbero consentire un rapido conseguimento degli obiettivi, degli obiettivi e dei contributi fissati nei piani nazionali per l'energia e il clima e nei relativi aggiornamenti. Tutte le attività beneficiarie di sostegno dovrebbero essere realizzate nel pieno rispetto delle norme e delle priorità dell'Unione in materia di clima e ambiente. I piani per la ripresa e la resilienza dovrebbero inoltre rispettare i principi orizzontali del dispositivo.
- (33) I piani per la ripresa e la resilienza non dovrebbero pregiudicare il diritto di concludere o applicare accordi collettivi o di intraprendere azioni collettive in conformità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché della legislazione e delle prassi dell'Unione e nazionali.
- (34) Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale.

- (35) Qualora uno Stato membro sia esonerato dal monitoraggio e dalla valutazione nell'ambito del semestre europeo ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(10)</sup> o sia soggetto a procedure di verifica a norma del regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio <sup>(11)</sup>, dovrebbe essere possibile applicare il presente regolamento allo Stato membro interessato in relazione alle sfide e priorità identificate da tali regolamenti.
- (36) Affinché possa essere in grado di ispirare la preparazione e l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza, è auspicabile che il Consiglio sia posto nelle condizioni di discutere, nell'ambito del semestre europeo, la situazione relativa alla ripresa, alla resilienza e alla capacità di aggiustamento nell'Unione. È auspicabile che tale discussione sia basata sulle informazioni strategiche e analitiche della Commissione disponibili nell'ambito del semestre europeo e, se disponibili, sulla base delle informazioni relative all'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza negli anni precedenti.
- (37) Al fine di garantire un contributo finanziario significativo commisurato alle esigenze reali degli Stati membri relative all'esecuzione e al completamento delle riforme e degli investimenti previsti nel piano per la ripresa e la resilienza, è opportuno definire un contributo finanziario massimo disponibile per gli Stati membri nell'ambito del dispositivo, per quanto concerne il sostegno finanziario non rimborsabile. Il 70 % di tale contributo finanziario massimo dovrebbe essere calcolato sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e del relativo tasso di disoccupazione di ciascun Stato membro. Il 30 % di detto contributo finanziario massimo dovrebbe essere calcolato sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e, in pari proporzioni, della variazione del PIL reale nel 2020 e della variazione aggregata del PIL reale durante il periodo 2020-2021, basandosi, per i dati non disponibili al momento del calcolo, sulle previsioni della Commissione per l'autunno 2020, da aggiornare entro il 30 giugno 2022 con i risultati effettivi.
- (38) È necessario stabilire una procedura di presentazione dei piani per la ripresa e la resilienza da parte degli Stati membri e il relativo contenuto. Gli Stati membri dovrebbero presentare ufficialmente i loro piani per la ripresa e la resilienza di norma entro il 30 aprile e potrebbero presentarlo in unico documento integrato unitamente al proprio programma nazionale di riforma. Per garantire l'attuazione rapida del dispositivo, gli Stati membri dovrebbero essere in grado di presentare a decorrere dal 15 ottobre dell'anno precedente un progetto di piano per la ripresa e la resilienza.
- (39) Per garantire la titolarità nazionale e una particolare attenzione alle riforme e agli investimenti pertinenti, gli Stati membri che desiderano ricevere sostegno dovrebbero presentare alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza debitamente motivato e giustificato. Tale piano dovrebbe specificare in che modo, tenendo conto delle misure in esso contenute, esso rappresenti una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale dello Stato membro interessato e contribuisca in modo appropriato ai sei pilastri, tenendo in considerazione le sfide specifiche dello Stato membro interessato. Il piano per la ripresa e la resilienza dovrebbe definire l'insieme dettagliato di misure per la sua supervisione e attuazione, compresi i traguardi e gli obiettivi e la stima dei costi, nonché l'impatto previsto del piano stesso sul potenziale di crescita, sulla creazione di posti lavoro e sulla resilienza economica, sociale e istituzionale, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e i giovani, e sull'attenuazione delle ripercussioni economiche e sociali della crisi COVID-19, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, rafforzando così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione. Il piano dovrebbe inoltre prevedere misure pertinenti per la transizione verde, compresa la biodiversità, e la transizione digitale e includere altresì una spiegazione di come contribuisca ad affrontare con efficacia le pertinenti sfide e priorità specifiche per paese individuate nell'ambito del semestre europeo, ivi compresi gli aspetti fiscali e le raccomandazioni formulate ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(12)</sup>. Dovrebbe anche includere una spiegazione di come il piano per la ripresa e la resilienza garantisca che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti inclusi in tale piano arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»).

(10) Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria (GU L 140 del 27.5.2013, pag. 1).

(11) Regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri (GU L 53 del 23.2.2002, pag. 1).

(12) Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).



Il piano per la ripresa e la resilienza dovrebbe indicare il contributo previsto per l'uguaglianza di genere e le pari opportunità per tutti, nonché riportare una sintesi del processo di consultazione condotto con i portatori di interessi nazionali. Il piano per la ripresa e la resilienza dovrebbe contenere una spiegazione dei piani, dei sistemi e delle misure concrete dello Stato membro intesi a prevenire, individuare e rettificare i conflitti di interessi, la corruzione e la frode e a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione. Il piano per la ripresa e la resilienza potrebbe comprendere anche progetti transfrontalieri o multinazionali. Nel corso di tutto il processo, dovrebbe essere perseguita e raggiunta una stretta cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri.

- (40) L'attuazione del dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficaci della frode, ivi compresi la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi.
- (41) La Commissione dovrebbe valutare il piano per la ripresa e la resilienza proposto da ogni Stato membro e agire in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato. La Commissione dovrebbe rispettare pienamente la titolarità nazionale del piano e tenere pertanto in considerazione le giustificazioni e gli elementi forniti dallo Stato membro interessato. La Commissione dovrebbe valutare la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano per la ripresa e la resilienza proposto dallo Stato membro, sulla base dell'elenco di criteri stabiliti nel presente regolamento. La Commissione dovrebbe valutare i piani per la ripresa e la resilienza proposti e, se del caso, i relativi aggiornamenti entro due mesi dalla presentazione ufficiale dei piani per la ripresa e la resilienza. Se necessario, lo Stato membro interessato e la Commissione dovrebbero poter convenire di prorogare tale termine di un periodo di tempo ragionevole.
- (42) È opportuno definire orientamenti adeguati in un allegato del presente regolamento, che fungano da base per la valutazione trasparente ed equa da parte della Commissione del piano per la ripresa e la resilienza e per la definizione del contributo finanziario in linea con gli obiettivi e agli altri requisiti pertinenti stabiliti dal presente regolamento. Per garantire trasparenza ed efficienza, è opportuno istituire a tal fine un sistema di rating per la valutazione delle proposte di piani per la ripresa e la resilienza. I criteri relativi alle raccomandazioni specifiche per paese, al rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza economica, sociale e istituzionale, e che contribuiscono all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, dovrebbero richiedere il punteggio più alto della valutazione. Anche l'effettivo contributo alle transizioni verde e digitale dovrebbe rappresentare una condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva.
- (43) Allo scopo di contribuire all'elaborazione di piani per la ripresa e la resilienza di elevata qualità e assistere la Commissione nella valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza presentati dagli Stati membri, nonché nella valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi, è opportuno prevedere la possibilità di fare ricorso al parere di esperti e, su richiesta dello Stato membro interessato, a consulenze inter pares e a un sostegno tecnico. Gli Stati membri potrebbero inoltre chiedere assistenza nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico. Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a promuovere sinergie con i piani per la ripresa e la resilienza di altri Stati membri.
- (44) A fini di semplificazione, è opportuno basare la definizione del contributo finanziario su criteri semplici. Il contributo finanziario dovrebbe essere determinato in base ai costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza proposto dallo Stato membro interessato.
- (45) Il Consiglio dovrebbe approvare la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza mediante una decisione di esecuzione, basata su una proposta della Commissione, e dovrebbe adoperarsi per adottare tale decisione entro quattro settimane dall'adozione di tale proposta. A condizione che il piano per la ripresa e la resilienza risponda in misura soddisfacente ai criteri di valutazione, allo Stato membro interessato dovrebbe essere assegnato il contributo finanziario massimo se i costi totali stimati delle riforme e degli investimenti inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza sono pari o superiori all'importo del contributo finanziario massimo stesso. Allo Stato membro interessato dovrebbe invece essere assegnato un importo pari al costo totale stimato del piano per la ripresa e la resilienza se tali costi totali stimati sono inferiori al contributo finanziario massimo stesso. Non dovrebbe essere previsto alcun contributo finanziario allo Stato membro se il piano per la ripresa e la resilienza non risponde in misura soddisfacente ai criteri di valutazione. La decisione di esecuzione del Consiglio dovrebbe essere modificata, su proposta della Commissione, al fine di includere il contributo finanziario massimo aggiornato, calcolato sulla base dei risultati effettivi nel giugno 2022. Il Consiglio dovrebbe adottare la pertinente decisione di modifica senza indebiti ritardi.

- (46) Per garantire che il sostegno finanziario sia anticipato nei primi anni successivi alla crisi COVID-19 e per garantire la compatibilità con i finanziamenti disponibili nell'ambito del dispositivo, i fondi dovrebbero essere resi disponibili entro il 31 dicembre 2023. A tal fine dovrebbe essere possibile impegnare giuridicamente entro il 31 dicembre 2022 il 70 % dell'importo disponibile per il sostegno finanziario non rimborsabile e il 30 % tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2023. Entro il 31 dicembre 2021, su richiesta di uno Stato membro da presentare unitamente al piano per la ripresa e la resilienza, un importo fino al 13 % del contributo finanziario e, se del caso, fino al 13 % del prestito dello Stato membro interessato può essere versato sotto forma di prefinanziamento, per quanto possibile, entro due mesi dall'adozione degli impegni giuridici da parte della Commissione.
- (47) Dovrebbe essere possibile fornire un sostegno finanziario al piano per la ripresa e la resilienza di uno Stato membro sotto forma di prestito, previa conclusione di un accordo di prestito con la Commissione, sulla base di una richiesta debitamente motivata da parte dello Stato membro interessato. I prestiti a sostegno dell'attuazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza dovrebbero essere forniti fino al 31 dicembre 2023 e dovrebbero essere forniti a scadenze che riflettano la natura a lungo termine di tali spese. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio <sup>(13)</sup>, il calendario dei rimborsi dovrebbe essere fissato, conformemente al principio della sana gestione finanziaria, in modo da garantire una riduzione costante e prevedibile delle passività. Tali scadenze potrebbero differire da quelle dei fondi che l'Unione ottiene in prestito per finanziare i prestiti sui mercati dei capitali. È pertanto necessario prevedere la possibilità di derogare al principio stabilito all'articolo 220, paragrafo 2, del regolamento finanziario, a norma del quale non dovrebbero essere cambiate le scadenze dei prestiti erogati per assistenza finanziaria.
- (48) La richiesta di sostegno sotto forma di prestito dovrebbe essere giustificata dai fabbisogni finanziari più elevati connessi alle riforme e agli investimenti supplementari previsti nel piano per la ripresa e la resilienza, pertinenti in particolare per le transizioni verde e digitale, e da un costo più elevato del piano per la ripresa e la resilienza rispetto al contributo finanziario massimo stanziato mediante il contributo non rimborsabile. Dovrebbe essere possibile presentare la richiesta di sostegno sotto forma di prestito unitamente alla presentazione del piano per la ripresa e la resilienza. Qualora la richiesta di sostegno sotto forma di prestito fosse presentata in un altro momento, dovrebbe essere accompagnata da un piano per la ripresa e la resilienza rivisto che preveda traguardi e obiettivi supplementari. Per garantire l'anticipazione delle risorse, è auspicabile che gli Stati membri richiedano il sostegno sotto forma di prestito entro il 31 agosto 2023. Ai fini di una sana gestione finanziaria, l'importo totale di tutti i sostegni sotto forma di prestiti erogati a titolo del presente regolamento dovrebbe essere soggetto a un tetto massimo. Inoltre, l'importo massimo del prestito per ogni Stato membro non dovrebbe superare il 6,8 % del suo reddito nazionale lordo (RNL) nel 2019, come risulta dai dati di Eurostat contenuti nell'ultimo aggiornamento del maggio 2020. È opportuno prevedere la possibilità di incrementare l'importo massimo in circostanze eccezionali, compatibilmente con le risorse disponibili. Per le stesse ragioni, dovrebbe essere possibile erogare il prestito a rate subordinatamente al conseguimento di risultati. La Commissione dovrebbe valutare la richiesta di sostegno sotto forma di prestito entro due mesi. Agendo su proposta della Commissione, il Consiglio dovrebbe poter approvare tale valutazione a maggioranza qualificata mediante una decisione di esecuzione che il Consiglio dovrebbe adoperarsi per adottare entro quattro settimane dall'adozione di tale proposta della Commissione.
- (49) Uno Stato membro dovrebbe poter presentare una richiesta motivata per modificare il piano per la ripresa e la resilienza durante l'attuazione dello stesso, laddove tale linea di condotta sia giustificata da circostanze oggettive. Se ritiene che i motivi addotti dallo Stato membro interessato giustifichino tale modifica, la Commissione dovrebbe valutare il nuovo piano per la ripresa e la resilienza entro due mesi. Se necessario, lo Stato membro interessato e la Commissione dovrebbero poter convenire di prorogare tale termine di un periodo di tempo ragionevole. Il Consiglio dovrebbe approvare la valutazione del nuovo piano per la ripresa e la resilienza mediante una decisione di esecuzione, basata su una proposta della Commissione e che dovrebbe adoperarsi per adottare entro quattro settimane dall'adozione della proposta.
- (50) Le istituzioni dell'Unione dovrebbero fare tutto il possibile per ridurre i tempi di valutazione al fine di garantire un'attuazione agevole e rapida del dispositivo.

<sup>(13)</sup> Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom (GU L 424 del 15.12.2020, pag. 1).

- (51) Per ragioni di efficienza e semplificazione nella gestione finanziaria del dispositivo, il sostegno finanziario dell'Unione destinato ai piani per la ripresa e la resilienza dovrebbe assumere la forma di un finanziamento basato sul conseguimento dei risultati misurato in riferimento ai traguardi e agli obiettivi indicati nei piani per la ripresa e la resilienza approvati. A tal fine, il sostegno supplementare sotto forma di prestito dovrebbe essere connesso ai traguardi e agli obiettivi supplementari aggiunti a quelli pertinenti per il sostegno finanziario (vale a dire, il sostegno finanziario non rimborsabile).
- (52) L'erogazione dei fondi nell'ambito del dispositivo è subordinata al conseguimento soddisfacente, da parte degli Stati membri, dei pertinenti traguardi e obiettivi quali stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza, dopo che la valutazione di tali piani è stata approvata dal Consiglio. Prima di adottare una decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario e, se del caso, del prestito, la Commissione dovrebbe chiedere al comitato economico e finanziario di esprimere un parere sul conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi da parte degli Stati membri sulla base di una valutazione preliminare da parte della Commissione. Affinché la Commissione possa tenerne conto per la sua valutazione, il parere del comitato economico e finanziario dovrebbe essere presentato entro quattro settimane dal ricevimento della valutazione preliminare da parte della Commissione. Nelle sue deliberazioni il comitato economico e finanziario deve adoperarsi per raggiungere un consenso. Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi, essi possono chiedere che il Presidente del Consiglio europeo rinvi la questione al successivo Consiglio europeo. I rispettivi Stati membri dovrebbero inoltre informare senza indugio il Consiglio e il Consiglio dovrebbe a sua volta informare immediatamente il Parlamento europeo. In tali circostanze eccezionali, nessuna decisione che autorizzi l'erogazione del contributo finanziario e, se del caso, del prestito dovrebbe essere presa fino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso in modo esaustivo la questione. Di norma, tale processo non dovrebbe richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del comitato economico e finanziario.
- (53) Ai fini di una sana gestione finanziaria, nel rispetto della natura del dispositivo basata sulla performance, gli impegni di bilancio, i pagamenti, la sospensione e il recupero dei fondi nonché la risoluzione degli accordi relativi al sostegno finanziario dovrebbero essere regolati da norme specifiche. Per garantire la prevedibilità, gli Stati membri dovrebbero poter presentare le richieste di pagamento due volte l'anno. I pagamenti dovrebbero essere erogati a rate ed essere basati su una valutazione positiva della Commissione quanto all'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro interessato. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure adeguate al fine di garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione a misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile. In particolare, dovrebbero assicurare la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi ed evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione. Laddove il piano per la ripresa e la resilienza non sia stato attuato in misura soddisfacente dallo Stato membro interessato, o nel caso di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, o di grave violazione degli obblighi derivanti dagli accordi relativi all'assistenza finanziaria, dovrebbe essere possibile procedere alla sospensione e alla risoluzione degli accordi relativi al sostegno finanziario, nonché alla riduzione e al recupero del contributo finanziario. Ove possibile, il recupero dovrebbe essere garantito mediante compensazione con le erogazioni di finanziamenti in sospeso nell'ambito del dispositivo. Per garantire che la decisione della Commissione in merito alla sospensione e al recupero degli importi pagati nonché alla risoluzione degli accordi relativi al sostegno finanziario rispetti il diritto degli Stati membri di presentare osservazioni, dovrebbero essere stabilite opportune procedure di contraddittorio. Tutti i pagamenti dei contributi finanziari agli Stati membri dovrebbero essere effettuati entro il 31 dicembre 2026, a eccezione delle misure di cui all'articolo 1, paragrafo 3, seconda frase, del regolamento (UE) 2020/2094 e dei casi in cui, sebbene l'impegno giuridico sia stato assunto o la decisione sia stata adottata, nel rispetto dei termini di cui all'articolo 3 di detto regolamento, è necessario che l'Unione sia in grado di onorare i propri obblighi nei confronti degli Stati membri, anche a seguito di una sentenza definitiva nei confronti dell'Unione.
- (54) La Commissione dovrebbe provvedere affinché gli interessi finanziari dell'Unione siano tutelati efficacemente. Sebbene spetti in primo luogo allo Stato membro garantire che il dispositivo sia attuato in conformità del pertinente diritto dell'Unione e nazionale, la Commissione dovrebbe poter ricevere garanzie sufficienti al riguardo da parte degli Stati membri. A tal fine, nell'attuazione del dispositivo gli Stati membri dovrebbero garantire il funzionamento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e recuperare gli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio. A tale riguardo, gli Stati membri dovrebbero poter fare affidamento sui loro

normali sistemi nazionali di gestione del bilancio. Gli Stati membri dovrebbero raccogliere categorie standardizzate di dati e informazioni che consentano la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo. La Commissione dovrebbe mettere a disposizione un sistema di informazione e monitoraggio, compreso un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, per accedere a tali dati e informazioni e analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata da parte degli Stati membri.

- (55) La Commissione, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la Corte dei conti e, se del caso, la Procura europea (EPPO) dovrebbero poter utilizzare il sistema di informazione e monitoraggio nell'ambito delle loro competenze e dei loro diritti.
- (56) Per facilitare l'attuazione delle disposizioni degli Stati membri volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, la Commissione dovrebbe mettere a disposizione informazioni sui beneficiari dei fondi stanziati dal bilancio dell'Unione, conformemente all'articolo 38, paragrafo 1, del regolamento finanziario.
- (57) Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero essere autorizzati a trattare i dati personali solo se necessario al fine di garantire il disarcio, l'audit e il controllo dell'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. I dati personali dovrebbero essere trattati a norma del regolamento (UE) 2016/679<sup>(14)</sup> o (UE) 2018/1725<sup>(15)</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, a seconda dei casi.
- (58) Per garantire un monitoraggio efficace dell'attuazione, gli Stati membri dovrebbero riferire due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei piani per la ripresa e la resilienza. È opportuno che tali relazioni semestrali elaborate dagli Stati membri interessati siano adeguatamente rispecchiate nei programmi nazionali di riforma, che dovrebbero essere utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti in vista del completamento dei piani per la ripresa e la resilienza.
- (59) Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a chiedere il parere dei propri comitati nazionali per la produttività e istituzioni di bilancio indipendenti in merito ai loro piani per la ripresa e la resilienza, compresa l'eventuale convalida di elementi del loro piano per la ripresa e la resilienza.
- (60) Per garantire trasparenza e assunzione di responsabilità nell'attuazione del dispositivo, la Commissione dovrebbe trasmettere, subordinatamente all'eliminazione di informazioni sensibili o riservate o, se necessario, a opportune disposizioni in materia di riservatezza, al Parlamento europeo e al Consiglio, contemporaneamente e a parità di condizioni, documenti e informazioni pertinenti, come i piani per la ripresa e la resilienza, o le loro modifiche, presentati dagli Stati membri, e le proposte di decisioni di attuazione del Consiglio rese pubbliche dalla Commissione.
- (61) Le commissioni competenti del Parlamento europeo potrebbero invitare ogni due mesi la Commissione a discutere, nell'ambito di un dialogo sulla ripresa e la resilienza, questioni che riguardano l'attuazione del dispositivo, come i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri, la valutazione effettuata dalla Commissione, le conclusioni principali della relazione di riesame, lo stato di realizzazione dei traguardi e degli obiettivi, le procedure relative al pagamento e alla sospensione e qualsiasi altra informazione e documentazione pertinente fornita dalla Commissione in relazione all'attuazione del dispositivo. La Commissione dovrebbe tenere conto degli elementi derivanti dalle opinioni espresse attraverso il dialogo sulla ripresa e la resilienza, comprese le risoluzioni del Parlamento europeo, se previste.
- (62) Per garantire un'assegnazione efficiente e coerente dei fondi e il rispetto del principio della sana gestione finanziaria, le azioni intraprese a norma del presente regolamento dovrebbero essere coerenti e complementari ai programmi dell'Unione in corso, evitando però di finanziare due volte la stessa spesa nell'ambito del dispositivo e di altri programmi dell'Unione. In particolare, la Commissione e lo Stato membro dovrebbero garantire in ogni fase del processo un coordinamento efficace volto a salvaguardare la coesione, la coerenza, la complementarità e la sinergia tra le fonti di finanziamento. Gli Stati membri dovrebbero a tal fine essere tenuti a trasmettere le pertinenti

(14) Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

(15) Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39).

informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti all'atto della presentazione dei loro piani per la ripresa e la resilienza alla Commissione. Il sostegno finanziario nell'ambito del dispositivo dovrebbe aggiungersi al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione, incluso il programma InvestEU. I progetti di riforma e di investimento finanziati nell'ambito del dispositivo dovrebbero poter ricevere finanziamenti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo.

- (63) La Commissione dovrebbe monitorare l'attuazione del dispositivo e misurare il raggiungimento degli obiettivi previsti dal presente regolamento in modo mirato e proporzionato. Nel monitoraggio dell'attuazione del dispositivo la Commissione dovrebbe garantire una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati. A tale scopo, ai destinatari dei finanziamenti dell'Unione andrebbero imposti obblighi di comunicazione proporzionati. La Commissione dovrebbe stabilire mediante atti delegati gli indicatori comuni da utilizzare per le relazioni sui progressi compiuti e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo e definire una metodologia per la comunicazione delle spese sociali, ivi incluse quelle destinate all'infanzia e ai giovani, nell'ambito del dispositivo.
- (64) A norma dei punti 22 e 23 dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» del 13 aprile 2016 <sup>(16)</sup>, tale dispositivo dovrebbe essere valutato sulla base delle informazioni raccolte tramite specifiche prescrizioni in materia di monitoraggio, evitando al contempo oneri amministrativi, in particolare a carico degli Stati membri, e un eccesso di regolamentazione. Se del caso, tali prescrizioni dovrebbero includere indicatori misurabili che fungano da base per valutare gli effetti del dispositivo sul campo.
- (65) È opportuno istituire, mediante atto delegato, un apposito quadro di valutazione per illustrare i progressi compiuti nell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri in ciascuno dei sei pilastri e i progressi compiuti per quanto riguarda l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza in relazione agli indicatori comuni del dispositivo. Il quadro di valutazione dovrebbe essere operativo entro dicembre 2021 ed essere aggiornato dalla Commissione due volte l'anno.
- (66) Al fine di garantire una comunicazione dei risultati e un monitoraggio adeguati dell'attuazione del dispositivo, anche per quanto riguarda la spesa sociale, è opportuno delegare alla Commissione il potere di adottare atti conformemente all'articolo 290 TFUE riguardo al quadro di valutazione dedicato che illustra i progressi dell'attuazione e gli indicatori comuni da utilizzare nonché la metodologia per la comunicazione della spesa sociale, compresa quella a favore dell'infanzia e dei giovani. È di particolare importanza che durante i lavori preparatori la Commissione svolga adeguate consultazioni, anche a livello di esperti, nel rispetto dei principi stabiliti nell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» del 13 aprile 2016. In particolare, al fine di garantire la parità di partecipazione alla preparazione degli atti delegati, il Parlamento europeo e il Consiglio ricevono tutti i documenti nello stesso momento in cui pervengono agli esperti degli Stati membri, e i loro esperti hanno sistematicamente accesso alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione incaricati della preparazione di tali atti delegati.
- (67) È opportuno che la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale in merito all'attuazione del dispositivo. Tale relazione dovrebbe comprendere le informazioni relative ai progressi compiuti dagli Stati membri nell'ambito dei piani per la ripresa e la resilienza approvati, come pure le informazioni concernenti l'attuazione dei traguardi e degli obiettivi, i pagamenti e le sospensioni, nonché il contributo del dispositivo agli obiettivi climatici e digitali, gli indici comuni e le spese finanziate a titolo dei sei pilastri.

<sup>(16)</sup> GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1.

- (68) Dovrebbe essere effettuata una valutazione indipendente relativa al conseguimento degli obiettivi del dispositivo, all'efficienza dell'utilizzo delle sue risorse e al suo valore aggiunto. Ove opportuno, la relazione dovrebbe essere accompagnata da una proposta di modifica del presente regolamento. Una valutazione indipendente ex post dovrebbe inoltre esaminare l'impatto a lungo termine del dispositivo.
- (69) La valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza da parte degli Stati membri e il corrispondente sostegno finanziario dovrebbero essere adottati dal Consiglio mediante una decisione di esecuzione, su proposta della Commissione. A tal fine è opportuno attribuire al Consiglio competenze di esecuzione per garantire condizioni uniformi di attuazione del presente regolamento. Tali competenze di esecuzione relative al pagamento del sostegno finanziario previo raggiungimento dei pertinenti traguardi e obiettivi dovrebbero essere attribuite alla Commissione ed essere da questa esercitate secondo la procedura di esame di cui al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(17)</sup>. Tenendo conto dell'eventuale necessità di un rapido pagamento del sostegno finanziario nell'ambito del dispositivo, in conformità delle pertinenti disposizioni del regolamento (UE) n. 182/2011, il presidente del comitato dovrebbe ai sensi di tale regolamento valutare la possibilità, per qualsiasi progetto di atto di esecuzione, di abbreviare il termine per la convocazione del comitato e il termine entro il quale il comitato deve esprimere il proprio parere.
- (70) Dopo l'adozione di una decisione di esecuzione, dovrebbe essere possibile per lo Stato membro interessato e la Commissione concordare alcune modalità operative di natura tecnica, per definire nel dettaglio alcuni aspetti relativi all'attuazione quali calendari, indicatori dei traguardi e degli obiettivi e accesso ai dati sottostanti. Per garantire che le modalità operative rimangano pertinenti in funzione delle circostanze durante l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, è opportuno prevedere la possibilità di modificare di comune accordo gli elementi di tali modalità operative.
- (71) Si applicano al presente regolamento le regole finanziarie orizzontali adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio ai sensi dell'articolo 322 TFUE. Tali regole sono stabilite nel regolamento finanziario e determinano, in particolare, la procedura di formazione ed esecuzione del bilancio attraverso sovvenzioni, appalti, premi, attuazione indiretta e organizzano il controllo della responsabilità degli agenti finanziari. Le norme adottate ai sensi all'articolo 322 TFUE comprendono anche un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione.
- (72) In conformità del regolamento finanziario, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>(18)</sup> e dei regolamenti (CE, Euratom) n. 2988/95<sup>(19)</sup>, (Euratom, CE) n. 2185/96<sup>(20)</sup> e (UE) 2017/1939<sup>(21)</sup> del Consiglio, gli interessi finanziari dell'Unione devono essere tutelati attraverso misure proporzionate, tra cui misure di prevenzione, individuazione, rettifica e indagine di casi di frode, corruzione e conflitti di interessi e, se del caso, sanzioni amministrative. In particolare, in conformità dei regolamenti (Euratom, CE) n. 2185/96 e (UE, Euratom) n. 883/2013, l'OLAF ha il potere di svolgere indagini amministrative, compresi controlli e verifiche sul posto, al fine di accertare l'esistenza di frodi, corruzione, conflitti di interessi o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. L'EPPO ha facoltà, in conformità del regolamento (UE) 2017/1939, di svolgere

(17) Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13).

(18) Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

(19) Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

(20) Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2).

(21) Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO») (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

indagini su casi di frode, corruzione e conflitti di interessi e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e perseguirli, secondo quanto disposto dalla direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(22)</sup>. In conformità del regolamento finanziario, ogni persona o entità che riceve fondi dell'Unione è tenuta a cooperare pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, a concedere i diritti necessari e l'accesso alla Commissione, all'OLAF, alla Corte dei conti europea e, per quanto riguarda gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata ai sensi del regolamento (UE) 2017/1939, all'EPPO, nonché a garantire che i terzi coinvolti nell'esecuzione dei fondi dell'Unione concedano diritti.

- (73) La Commissione dovrebbe poter impegnarsi in attività di comunicazione al fine di garantire la visibilità dei finanziamenti dell'Unione e, se del caso, garantire che il sostegno nell'ambito del dispositivo sia comunicato e riconosciuto mediante una dichiarazione di finanziamento.
- (74) Poiché gli obiettivi del presente regolamento non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (75) Al fine di consentire la tempestiva applicazione delle misure di cui al presente regolamento, è opportuno che quest'ultimo entri in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

## CAPO I

### DISPOSIZIONI GENERALI E FINANZIAMENTO

#### *Articolo 1*

#### **Oggetto**

Il presente regolamento istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza («dispositivo»).

Esso stabilisce gli obiettivi del dispositivo, il suo finanziamento, le forme di finanziamento dell'Unione erogabili nel suo ambito e le regole di erogazione di tale finanziamento.

#### *Articolo 2*

#### **Definizioni**

Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni seguenti:

- 1) «fondi dell'Unione»: fondi coperti da un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti («regolamento recante disposizioni comuni per gli anni dal 2021 al 2027»);
- 2) «contributo finanziario»: sostegno finanziario non rimborsabile che può essere assegnato o che è stato assegnato agli Stati membri nell'ambito del dispositivo;
- 3) «semestre europeo»: il processo definito all'articolo 2 bis del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio <sup>(23)</sup>;

(22) Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

(23) Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1).



- 4) «traguardi e obiettivi»: le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, intendendo per «traguardi» i risultati qualitativi e per «obiettivi» i risultati quantitativi;
- 5) «resilienza»: la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo; e
- 6) «non arrecare un danno significativo»: non sostenere o svolgere attività economiche che arrecano un danno significativo all'obiettivo ambientale, ai sensi, ove pertinenti, dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852.

### *Articolo 3*

#### **Ambito di applicazione**

L'ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri:

- a) transizione verde;
- b) trasformazione digitale;
- c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;
- d) coesione sociale e territoriale;
- e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e
- f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

### *Articolo 4*

#### **Obiettivi generali e specifici**

1. In linea con i sei pilastri di cui all'articolo 3 del presente regolamento, nonché con la coerenza e le sinergie che ne derivano, e nell'ambito della crisi COVID-19, l'obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo.

2. Per conseguire tale obiettivo generale, il dispositivo persegue l'obiettivo specifico di fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza. L'obiettivo specifico è perseguito in stretta e trasparente cooperazione con gli Stati membri interessati.

### *Articolo 5*

#### **Principi orizzontali**

1. Il sostegno nell'ambito del dispositivo non sostituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale e rispetta il principio dell'addizionalità del finanziamento dell'Unione di cui all'articolo 9.
2. Il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio «non arrecare un danno significativo».



*Articolo 6***Risorse dello strumento dell'Unione europea per la ripresa**

1. Le misure di cui all'articolo 1 del regolamento (UE) 2020/2094 sono attuate nell'ambito del dispositivo:
  - a) mediante un importo fino a 312 500 000 000 EUR di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), punto ii), del regolamento (UE) 2020/2094, a prezzi del 2018, disponibile per il sostegno finanziario non rimborsabile, fatto salvo l'articolo 3, paragrafi 4 e 7, del regolamento (UE) 2020/2094.

Come stabilito all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2020/2094, tali importi costituiscono entrate con destinazione specifica esterna ai fini dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento finanziario;

- b) mediante un importo fino a 360 000 000 000 EUR di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) 2020/2094, a prezzi del 2018, disponibile per il sostegno sotto forma di prestito agli Stati membri ai sensi degli articoli 14 e 15 del presente regolamento, fatto salvo l'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2020/2094.

2. Gli importi di cui al paragrafo 1, lettera a), possono coprire anche le spese connesse ad attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione necessarie per la gestione del dispositivo e per il conseguimento dei suoi obiettivi, in particolare studi, riunioni di esperti, consultazione dei portatori di interessi, azioni di informazione e comunicazione, comprese azioni di sensibilizzazione inclusive, e la comunicazione istituzionale in merito alle priorità politiche dell'Unione, nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi del presente regolamento, spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni, strumenti informatici istituzionali, e tutte le altre spese di assistenza tecnica e amministrativa sostenute dalla Commissione ai fini della gestione del dispositivo. Le spese possono anche riguardare i costi di altre attività di sostegno, come il controllo di qualità e il monitoraggio dei progetti sulcampo e i costi della consulenza *inter pares* e degli esperti per la valutazione e l'attuazione di riforme e investimenti.

*Articolo 7***Risorse provenienti da programmi in regime di gestione concorrente e utilizzo delle risorse**

1. Le risorse assegnate agli Stati membri in regime di gestione concorrente possono, su richiesta dello Stato membro interessato, essere trasferite al dispositivo alle condizioni di cui all'articolo 21 del regolamento recante disposizioni comuni. La Commissione esegue tali risorse direttamente in conformità dell'articolo 62, paragrafo 1, lettera a), del regolamento finanziario. Tali risorse sono utilizzate esclusivamente a beneficio dello Stato membro interessato.

2. Gli Stati membri possono proporre di includere nel loro piano di ripresa e resilienza, come costi stimati, i pagamenti per il sostegno tecnico aggiuntivo a norma dell'articolo 7 del regolamento (UE) 2021/240 e l'importo del contributo in contanti per il comparto degli Stati membri a norma delle pertinenti disposizioni del regolamento InvestEU. Tali costi non superano il 4 % della dotazione finanziaria totale del piano per la ripresa e la resilienza, e le misure pertinenti stabilite nel piano di ripresa e resilienza rispettano i requisiti del presente regolamento.

*Articolo 8***Attuazione**

Il dispositivo è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(24)</sup>.

(24) Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione (GU L 4331 del 22.12.2020, pag. 1).

*Articolo 9***Addizionalità e finanziamento complementare**

Il sostegno nell'ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione. I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo.

*Articolo 10***Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica**

1. La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio <sup>(25)</sup>.

2. La Commissione può presentare al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti in uno dei seguenti casi:

- a) se il Consiglio adotta due raccomandazioni successive nella stessa procedura per squilibri eccessivi a norma dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1176/2011, motivate dal fatto che uno Stato membro ha presentato un piano d'azione correttivo insufficiente;
- b) se il Consiglio adotta due decisioni successive nella stessa procedura per squilibri eccessivi a norma dell'articolo 10, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1176/2011, con cui accerta l'inadempimento dello Stato membro per non aver adottato l'azione correttiva raccomandata;
- c) se la Commissione conclude che lo Stato membro non ha adottato le misure di cui al regolamento (CE) n. 332/2002 e, di conseguenza, decide di non autorizzare l'erogazione del sostegno finanziario concesso a tale Stato membro;
- d) se il Consiglio decide che uno Stato membro non adempie al programma di aggiustamento macroeconomico di cui all'articolo 7 del regolamento (UE) n. 472/2013 o alle misure richieste da una decisione del Consiglio adottata a norma dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE.

Si riserva la priorità alla sospensione degli impegni; i pagamenti sono sospesi solo qualora si richieda un intervento immediato e in caso di grave inosservanza.

La decisione di sospendere i pagamenti si applica alle richieste di pagamento presentate dopo la data della decisione di sospensione.

3. Una proposta di una decisione di sospendere gli impegni presentata dalla Commissione si ritiene adottata dal Consiglio a meno che esso non decida, tramite un atto di esecuzione, di respingere la proposta a maggioranza qualificata entro un mese dalla presentazione della proposta della Commissione.

La sospensione degli impegni si applica agli impegni a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo all'adozione della decisione di sospensione.

Il Consiglio adotta una decisione, tramite un atto di esecuzione, su una proposta della Commissione di cui ai paragrafi 1 e 2 riguardo alla sospensione dei pagamenti.

4. L'ambito e il livello della sospensione degli impegni o del pagamento da imporre sono proporzionati, rispettano la parità di trattamento tra Stati membri e tengono conto della situazione socioeconomica dello Stato membro interessato, in particolare del livello di disoccupazione, povertà o esclusione sociale nello Stato membro interessato comparato alla media dell'Unione e dell'impatto della sospensione sull'economia dello Stato membro interessato.

(25) Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6).

5. La sospensione degli impegni è soggetta a un massimale del 25 % degli impegni o dello 0,25 % del PIL nominale, se inferiore, in uno dei seguenti casi:

- a) nel primo caso di inadempienza riguardante una procedura per disavanzi eccessivi di cui al paragrafo 1;
- b) nel primo caso di inadempienza riguardante un piano d'azione correttivo in una procedura per squilibri eccessivi di cui al paragrafo 2, lettera a);
- c) nel caso di inadempienza dell'azione correttiva raccomandata in seguito a una procedura per squilibri eccessivi di cui al paragrafo 2, lettera b);
- d) nel primo caso di inadempienza di cui al paragrafo 2, lettere c) e d).

Nel caso di inadempienza persistente, la sospensione degli impegni può superare le percentuali massime indicate al primo comma.

6. Il Consiglio revoca la sospensione degli impegni su proposta della Commissione, secondo la procedura di cui al paragrafo 3, primo comma, del presente articolo, nei seguenti casi:

- a) se la procedura per disavanzo eccessivo è sospesa a norma dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1467/97 o il Consiglio ha deciso, a norma dell'articolo 126, paragrafo 12, TFUE, di abrogare la decisione riguardante l'esistenza di un disavanzo eccessivo;
- b) se il Consiglio ha approvato il piano d'azione correttivo presentato dallo Stato membro interessato a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1176/2011 o la procedura per gli squilibri eccessivi è sospesa a norma dell'articolo 10, paragrafo 5, di detto regolamento o il Consiglio ha chiuso la procedura per gli squilibri eccessivi a norma dell'articolo 11 di detto regolamento;
- c) se la Commissione ha concluso che lo Stato membro ha adottato le misure opportune di cui al regolamento (CE) n. 332/2002;
- d) se la Commissione ha concluso che lo Stato membro interessato ha adottato le misure opportune per attuare il programma di aggiustamento macroeconomico di cui all'articolo 7 del regolamento (UE) n. 472/2013 o le misure richieste con una decisione del Consiglio adottata a norma dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE.

Dopo che il Consiglio ha revocato la sospensione degli impegni, la Commissione può nuovamente contrarre impegni precedentemente sospesi, fatto salvo l'articolo 3, paragrafi 4, 7 e 9 del regolamento (UE) 2020/2094.

Il Consiglio adotta una decisione relativa alla revoca della sospensione dei pagamenti su proposta della Commissione secondo la procedura di cui al paragrafo 3, terzo comma, qualora siano soddisfatte le condizioni applicabili di cui al primo comma del presente paragrafo.

7. La Commissione informa il Parlamento europeo in merito all'attuazione del presente articolo. In particolare, ove la Commissione presenti una proposta a norma dei paragrafi 1 o 2, ne informa immediatamente il Parlamento europeo e trasmette informazioni dettagliate sugli impegni e sui pagamenti che potrebbero essere oggetto di sospensione.

La commissione competente del Parlamento europeo può invitare la Commissione a discutere l'applicazione del presente articolo nel contesto di un dialogo strutturato al fine di consentire al Parlamento europeo di esprimere le proprie opinioni. La Commissione tiene in debita considerazione le opinioni espresse dal Parlamento europeo.

La Commissione trasmette la proposta di sospensione o la proposta di revoca della sospensione al Parlamento europeo e al Consiglio senza ritardo dopo la sua adozione. Il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di esporre i motivi della sua proposta.

8. Entro il 31 dicembre 2024 la Commissione procede a un riesame dell'applicazione del presente articolo. A tal fine la Commissione elabora una relazione che trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio, corredata se del caso di una proposta legislativa.

9. Qualora subentrino importanti cambiamenti nella situazione socioeconomica dell'Unione, la Commissione può presentare una proposta di riesame dell'applicazione del presente articolo, oppure il Parlamento europeo o il Consiglio, agendo rispettivamente a norma dell'articolo 225 o 241 TFUE, possono richiedere alla Commissione di presentare tale proposta.

## CAPO II

### CONTRIBUTO FINANZIARIO, PROCESSO DI ASSEGNAZIONE, PRESTITI E RIESAME

#### Articolo 11

##### Contributo finanziario massimo

1. Per ciascuno Stato membro il contributo finanziario massimo è calcolato come segue:
  - a) per il 70 % dell'importo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), convertito in prezzi correnti, sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e del relativo tasso di disoccupazione di ciascuno Stato membro, secondo la metodologia riportata nell'allegato II;
  - b) per il 30 % dell'importo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), convertito in prezzi correnti, sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e, in pari proporzioni, della variazione del PIL reale nel 2020 e della variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021, secondo la metodologia riportata nell'allegato III. La variazione del PIL reale per il 2020 e la variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021 si basano sulle previsioni di autunno 2020 della Commissione.
2. Il calcolo del contributo finanziario massimo ai sensi del paragrafo 1, lettera b), è aggiornato entro il 30 giugno 2022 per ciascuno Stato membro sostituendo i dati delle previsioni economiche di autunno 2020 della Commissione con i risultati effettivi relativi alla variazione del PIL reale per il 2020 e alla variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021.

#### Articolo 12

##### Assegnazione del contributo finanziario

1. Al fine di attuare il proprio piano per la ripresa e la resilienza, ciascuno Stato membro può presentare una richiesta entro il limite del rispettivo contributo finanziario massimo di cui all'articolo 11.
2. Fino al 31 dicembre 2022 la Commissione mette a disposizione per assegnazione il 70 % dell'importo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), convertito in prezzi correnti.
3. Dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, la Commissione mette a disposizione per assegnazione il 30 % dell'importo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), convertito in prezzi correnti.
4. Le assegnazioni di cui ai paragrafi 2 e 3 lasciano impregiudicato l'articolo 6, paragrafo 2.

#### Articolo 13

##### Prefinanziamento

1. Previa adozione entro il 31 dicembre 2021 da parte del Consiglio della decisione di esecuzione di cui all'articolo 20, paragrafo 1, e su richiesta presentata da uno Stato membro unitamente al proprio piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione versa un prefinanziamento per un importo fino al 13 % del contributo finanziario e, se del caso, fino al 13 % del prestito conformemente all'articolo 20, paragrafi 2 e 3. In deroga all'articolo 116, paragrafo 1, del regolamento finanziario, la Commissione effettua il pagamento corrispondente entro, nella misura del possibile, due mesi dall'adozione, da parte della Commissione, dell'impegno giuridico di cui all'articolo 23.

2. In caso di prefinanziamento ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo, i contributi finanziari e, laddove applicabile, il prestito da versare, di cui all'articolo 20, paragrafo 5, lettere a) o h), rispettivamente, sono adeguati proporzionalmente.

3. Qualora l'importo del prefinanziamento del contributo finanziario a norma del paragrafo 1 del presente articolo superi il 13 % del contributo finanziario massimo calcolato in conformità dell'articolo 11, paragrafo 2, entro il 30 giugno 2022, il seguente pagamento autorizzato in conformità dell'articolo 24, paragrafo 5, e, se necessario, i pagamenti successivi sono ridotti fino a compensare l'importo eccedente. Se i rimanenti pagamenti sono insufficienti, l'importo eccedente è restituito.

#### *Articolo 14*

##### **Prestiti**

1. Fino al 31 dicembre 2023, su richiesta di uno Stato membro, la Commissione può concedere allo Stato membro interessato un prestito per l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza.

2. Lo Stato membro può chiedere un sostegno sotto forma di prestito contestualmente alla presentazione di un piano per la ripresa e la resilienza di cui all'articolo 18 o in un momento diverso fino al 31 agosto 2023. In quest'ultimo caso la richiesta è corredata di un piano per la ripresa e la resilienza riveduto comprendente traguardi e obiettivi supplementari.

3. Nella richiesta di sostegno sotto forma di prestito lo Stato membro illustra:

- a) i motivi della richiesta di sostegno sotto forma di prestito, giustificati dai fabbisogni finanziari più elevati connessi a riforme e investimenti supplementari;
- b) le riforme e gli investimenti supplementari in linea con l'articolo 18;
- c) il costo più elevato del piano per la ripresa e la resilienza in questione rispetto all'importo dei contributi finanziari assegnati al piano per la ripresa e la resilienza a norma, rispettivamente, dell'articolo 20, paragrafo 4, lettera a) o lettera b).

4. Il sostegno sotto forma di prestito per il piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro interessato non è superiore alla differenza tra i costi totali del piano per la ripresa e la resilienza, se del caso rivisto, e il contributo finanziario massimo di cui all'articolo 11.

5. L'importo massimo del sostegno sotto forma di prestito per ogni Stato membro non supera il 6,8 % del suo RNL nel 2019 a prezzi correnti.

6. In deroga al paragrafo 5, fatta salva la disponibilità di risorse, in circostanze eccezionali l'importo del sostegno sotto forma di prestito può essere aumentato.

7. Il prestito è erogato a rate, subordinatamente al rispetto dei traguardi e degli obiettivi in linea con l'articolo 20, paragrafo 5, lettera h).

8. La Commissione valuta la richiesta di sostegno sotto forma di prestito a norma dell'articolo 19. Il Consiglio adotta una decisione di esecuzione su proposta della Commissione a norma dell'articolo 20, paragrafo 1. Se del caso, il piano per la ripresa e la resilienza è modificato di conseguenza.

#### *Articolo 15*

##### **Accordo di prestito**

1. Prima di sottoscrivere un accordo di prestito con lo Stato membro interessato, la Commissione valuta se:

- a) la motivazione della richiesta di sostegno sotto forma di prestito e il suo importo sono ritenuti ragionevoli e plausibili in relazione alle riforme e agli investimenti supplementari; e
- b) le riforme e gli investimenti supplementari sono conformi ai criteri di cui all'articolo 19, paragrafo 3.

2. Se la Commissione considera che la richiesta di sostegno sotto forma di prestito soddisfa i criteri di cui al paragrafo 1, dopo aver adottato la decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1, conclude un accordo di prestito con lo Stato membro interessato. L'accordo di prestito, oltre agli elementi elencati all'articolo 220, paragrafo 5, del regolamento finanziario, contiene le informazioni seguenti:

- a) l'importo del prestito in euro e, se del caso, l'importo del prestito prefinanziato in conformità dell'articolo 13;
- b) la scadenza media; l'articolo 220, paragrafo 2, del regolamento finanziario non si applica a tale scadenza;
- c) la formula di fissazione del prezzo e il periodo di disponibilità del prestito;
- d) il numero massimo di rate e il piano di rimborso;
- e) gli altri elementi necessari per l'attuazione del prestito in relazione alle riforme e ai progetti di investimento interessati, in linea con la decisione di cui all'articolo 20, paragrafo 3.

3. In conformità dell'articolo 220, paragrafo 5, lettera e), del regolamento finanziario, i costi connessi all'ottenimento di finanziamenti per l'erogazione dei prestiti di cui al presente articolo sono a carico degli Stati membri beneficiari.

4. La Commissione stabilisce le modalità necessarie per la gestione delle operazioni di erogazione dei prestiti concessi a norma del presente articolo.

5. Gli Stati membri beneficiari di un prestito concesso a norma del presente articolo aprono un conto dedicato per la gestione del prestito ricevuto. Essi trasferiscono inoltre il capitale e gli interessi dovuti in relazione a qualsiasi prestito concesso a un conto indicato dalla Commissione in linea con le modalità stabilite a norma del paragrafo 4 venti giorni lavorativi prima della scadenza corrispondente.

#### *Articolo 16*

#### **Relazione di riesame**

1. Entro il 31 luglio 2022 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo.

2. La relazione di riesame presenta in particolare i seguenti elementi:

- a) una valutazione della misura in cui l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza è in linea con l'ambito di applicazione e contribuisce all'obiettivo generale del presente regolamento in linea con i sei pilastri di cui all'articolo 3 compreso il modo in cui i piani per la ripresa e la resilienza affrontano le disuguaglianze tra donne e uomini;
- b) una valutazione quantitativa del contributo dei piani per la ripresa e la resilienza al raggiungimento dei seguenti obiettivi:
  - i) l'obiettivo climatico per almeno il 37 %;
  - ii) l'obiettivo digitale per almeno il 20%;
  - iii) ciascuno dei sei pilastri di cui all'articolo 3;
- c) lo stato di attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza e le osservazioni e gli orientamenti destinati agli Stati membri prima dell'aggiornamento dei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza di cui all'articolo 18, paragrafo 2.

3. Ai fini della relazione di riesame di cui al paragrafo 1 del presente articolo, la Commissione tiene conto del quadro di valutazione di cui all'articolo 30, delle relazioni degli Stati membri di cui all'articolo 27 e di ogni altra informazione pertinente sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi dei piani per la ripresa e la resilienza, quali disponibili in base alle procedure di pagamento, sospensione e risoluzione di cui all'articolo 24.

4. La commissione competente del Parlamento europeo può invitare la Commissione a presentare i principali risultati della relazione di riesame nel contesto del dialogo sulla ripresa e la resilienza di cui all'articolo 26.

## CAPO III

**PIANI PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA***Articolo 17***Ammissibilità**

1. Entro l'ambito di applicazione di cui all'articolo 3 e nel perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 4, gli Stati membri elaborano piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Tali piani definiscono il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato. I piani per la ripresa e la resilienza ammissibili al finanziamento a titolo del dispositivo comprendono misure per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, che può anche includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli investimenti privati.
2. Le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020 sono ammissibili a condizione che soddisfino i requisiti di cui al presente regolamento.
3. I piani per la ripresa e la resilienza sono coerenti con le pertinenti sfide e priorità specifiche per paese individuate nell'ambito del semestre europeo, nonché con le sfide e le priorità individuate nell'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui moneta è l'euro. I piani per la ripresa e la resilienza sono inoltre coerenti con le informazioni incluse dagli Stati membri nei programmi nazionali di riforma nell'ambito del semestre europeo, nei piani nazionali per l'energia e il clima, e nei relativi aggiornamenti, a norma del regolamento (UE) 2018/1999, nei piani territoriali per una transizione giusta a titolo di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta («Fondo per una transizione giusta»), nei piani di attuazione della garanzia per i giovani, come pure negli accordi di partenariato e nei programmi operativi a titolo dei fondi dell'Unione.
4. I piani per la ripresa e la resilienza rispettano i principi orizzontali di cui all'articolo 5.
5. Qualora uno Stato membro sia esonerato dal monitoraggio e dalla valutazione nell'ambito del semestre europeo sulla base dell'articolo 12 del regolamento (UE) n. 472/2013, o sia soggetto a procedure di verifica a norma del regolamento (CE) n. 332/2002, il presente regolamento si applica allo Stato membro interessato in relazione alle sfide e priorità identificate dalle misure stabilite in tali regolamenti.

*Articolo 18***Piano per la ripresa e la resilienza**

1. Lo Stato membro che desidera ricevere un contributo finanziario in conformità dell'articolo 12 presenta alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza quale definito all'articolo 17, paragrafo 1.
2. Dopo che la Commissione mette a disposizione a fini di assegnazione l'importo di cui all'articolo 12, paragrafo 3, lo Stato membro può aggiornare e trasmettere il piano per la ripresa e la resilienza di cui al paragrafo 1 del presente articolo per tenere conto del contributo finanziario massimo aggiornato calcolato in conformità dell'articolo 11, paragrafo 2.
3. Il piano per la ripresa e la resilienza presentato dallo Stato membro può essere trasmesso in un unico documento integrato insieme al programma nazionale di riforma ed è trasmesso ufficialmente, di norma, entro il 30 aprile. Lo Stato membro può presentare un progetto di piano per la ripresa e la resilienza dal 15 ottobre dell'anno precedente.
4. Il piano per la ripresa e la resilienza dev'essere debitamente motivato e giustificato. Esso deve presentare in particolare i seguenti elementi:
  - a) una spiegazione del modo in cui, considerate le misure in esso contenute, il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisce pertanto in modo appropriato a tutti i pilastri di cui all'articolo 3, tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato;

- b) una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza contribuisce ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, inclusi i relativi aspetti di bilancio, così come le raccomandazioni espresse a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011, se del caso, rivolte allo Stato membro interessato, o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo;
- c) una spiegazione dettagliata del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenua l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e migliorando così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;
- d) una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»);
- e) una spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che indichi se tali misure rappresentano almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI; la metodologia è utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un campo d'intervento elencato nell'allegato VI; i coefficienti di sostegno per gli obiettivi climatici possono essere aumentati fino a un totale del 3 % delle assegnazioni del piano per la ripresa e la resilienza per i singoli investimenti al fine di tenere conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano credibilmente l'impatto sugli obiettivi climatici, come illustrato nel piano per la ripresa e la resilienza;
- f) una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono e che indichi se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia per la marcatura digitale di cui all'allegato VII; la metodologia è utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un campo di intervento elencato nell'allegato VII; i coefficienti di sostegno per gli obiettivi digitali possono essere aumentati per gli investimenti individuali al fine di tener conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano l'impatto sugli obiettivi digitali;
- g) se del caso, per gli investimenti nelle capacità e nella connettività digitali, un'autovalutazione della sicurezza basata su criteri oggettivi comuni che identifichi eventuali problemi di sicurezza e specifici in che modo tali questioni saranno affrontate al fine di conformarsi alla pertinente normativa dell'Unione e nazionale;
- h) un'indicazione del fatto che le misure incluse nel piano per la ripresa e la resilienza comprendano o meno progetti transfrontalieri o multinazionali;
- i) i traguardi e gli obiettivi previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme, nonché degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026;
- j) i progetti di investimento previsti e il relativo periodo di investimento;
- k) la stima dei costi totali delle riforme e degli investimenti oggetto del piano per la ripresa e la resilienza presentato (denominata anche «stima dei costi totali del piano per la ripresa e la resilienza»), fondata su una motivazione adeguata e su una spiegazione di come tale costo sia in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi e commisurato all'impatto economico e sociale nazionale atteso;
- l) se del caso, informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti;
- m) le misure di accompagnamento che possono essere necessarie;
- n) una giustificazione della coerenza del piano per la ripresa e la resilienza; nonché una spiegazione della sua coerenza rispetto ai principi, ai piani e ai programmi di cui all'articolo 17;
- o) una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU 5 e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere;



- p) le modalità per il monitoraggio e l'attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro interessato, compresi i traguardi e gli obiettivi proposti e i relativi indicatori;
- q) per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi;
- r) una spiegazione riguardo al sistema predisposto dallo Stato membro per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione;
- s) se del caso, la richiesta di sostegno sotto forma di prestito e i traguardi supplementari di cui all'articolo 14, paragrafi 2 e 3, e i relativi elementi; e
- t) qualsiasi altra informazione pertinente.

5. Nel preparare i loro piani per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri possono chiedere alla Commissione di organizzare uno scambio di buone pratiche al fine di consentire agli Stati membri richiedenti di beneficiare dell'esperienza di altri Stati membri. Gli Stati membri possono inoltre chiedere assistenza tecnica nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico. Gli Stati membri sono incoraggiati a promuovere sinergie con i piani per la ripresa e la resilienza di altri Stati membri.

#### *Articolo 19*

### **Valutazione della Commissione**

1. La Commissione valuta il piano per la ripresa e la resilienza o, se del caso, il suo aggiornamento presentato dallo Stato membro a norma dell'articolo 18, paragrafo 1, o dell'articolo 18, paragrafo 2, entro due mesi dalla presentazione ufficiale, e formula una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio a norma dell'articolo 20, paragrafo 1. In sede di tale valutazione la Commissione agisce in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato. La Commissione può formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari. Lo Stato membro interessato fornisce le informazioni supplementari richieste e, se necessario, può rivedere il piano per la ripresa e la resilienza, anche dopo la sua presentazione ufficiale. Lo Stato membro interessato e la Commissione possono concordare di prorogare il termine per la valutazione per un periodo di tempo ragionevole, se necessario.

2. Nel valutare il piano per la ripresa e la resilienza e nel determinare l'importo da assegnare allo Stato membro interessato, la Commissione tiene conto delle informazioni analitiche sullo Stato membro interessato disponibili nell'ambito del semestre europeo, nonché della motivazione e degli elementi forniti da tale Stato membro, di cui all'articolo 18, paragrafo 4, e di ogni altra informazione pertinente tra cui, in particolare, quelle contenute nel programma nazionale di riforma e nel piano nazionale per l'energia e il clima di tale Stato membro, nei piani territoriali per una transizione giusta a titolo del regolamento sul Fondo per una transizione giusta, nei piani di attuazione della garanzia per i giovani e, se del caso, le informazioni ricevute nell'ambito dell'assistenza tecnica fornita dallo strumento di assistenza tecnica.

3. La Commissione valuta la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano per la ripresa e la resilienza e, a tal fine, tiene conto dei seguenti criteri, che applica in conformità dell'allegato V:

Pertinenza:

- a) se il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale, contribuendo in modo adeguato a tutti e sei i pilastri di cui all'articolo 3, tenendo conto delle sfide specifiche e della dotazione finanziaria dello Stato membro interessato;

- b) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire ad affrontare in modo efficace tutte, o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, compresi gli aspetti di bilancio, e, se del caso, nelle raccomandazioni formulate a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 rivolte allo Stato membro interessato o le sfide individuate in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo;
- c) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, anche tramite la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e di attenuare l'impatto economico e sociale della crisi COVID-19, migliorando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;
- d) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di assicurare che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento in esso inclusa arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»); la Commissione fornisce agli Stati membri orientamenti tecnici a tal fine;
- e) se il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI; tale metodologia è utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un campo di intervento elencato nell'allegato VI; i coefficienti di sostegno per gli obiettivi climatici possono essere aumentati fino a un totale del 3 % delle assegnazioni del piano per la ripresa e la resilienza per i singoli investimenti al fine di tenere conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano credibilmente l'impatto sugli obiettivi climatici, fatto salvo l'accordo della Commissione;
- f) se il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono e se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia per la marcatura digitale di cui all'allegato VII; tale metodologia è utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un campo di intervento elencato nell'allegato VII; i coefficienti di sostegno per gli obiettivi digitali possono essere aumentati per gli investimenti individuali al fine di tener conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano l'impatto sugli obiettivi digitali;

#### Efficacia:

- g) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato;
- h) se le modalità proposte dagli Stati membri interessati, compresi il calendario e i traguardi e gli obiettivi previsti, e i relativi indicatori, sono tali da garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza;

#### Efficienza:

- i) se la giustificazione fornita dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza è ragionevole e plausibile ed è in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi, nonché commisurata all'impatto atteso sull'economia e l'occupazione;
- j) se le modalità proposte dallo Stato membro interessato sono tali da prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, comprese le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione;

#### Coerenza:

- k) se il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano azioni coerenti.

4. Qualora lo Stato membro interessato abbia chiesto un sostegno sotto forma di prestito di cui all'articolo 14, la Commissione valuta se la richiesta di prestito soddisfa i criteri di cui all'articolo 15, paragrafo 1, e, in particolare, se le riforme e gli investimenti supplementari riguardo ai quali è stata fatta tale richiesta soddisfano i criteri di valutazione di cui al paragrafo 3.

5. Se valuta negativamente un piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione comunica una valutazione debitamente motivata entro il termine di cui al paragrafo 1.

6. Ai fini della valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza presentati dagli Stati membri, la Commissione può farsi assistere da esperti.

#### *Articolo 20*

### **Proposta della Commissione e decisione di esecuzione del Consiglio**

1. Su proposta della Commissione, il Consiglio approva, mediante decisione di esecuzione, la valutazione del piano per la ripresa e la resilienza presentato dallo Stato membro a norma dell'articolo 18, paragrafo 1, ovvero, ove applicabile, del suo aggiornamento presentato a norma dell'articolo 18, paragrafo 2.

2. Qualora la Commissione valuti positivamente il piano per la ripresa e la resilienza, la proposta della Commissione di decisione di esecuzione del Consiglio stabilisce le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i traguardi e gli obiettivi e i contributi finanziari calcolati conformemente all'articolo 11.

3. Qualora lo Stato membro interessato richieda un sostegno sotto forma di prestito, la proposta della Commissione di decisione di esecuzione del Consiglio stabilisce inoltre l'importo del sostegno sotto forma di prestito di cui all'articolo 14, paragrafi 4 e 6, e le riforme e i progetti di investimento supplementari che lo Stato membro deve attuare avvalendosi di tale prestito, compresi i traguardi e gli obiettivi supplementari.

4. Il contributo finanziario di cui al paragrafo 2 è determinato in base ai costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza proposto dallo Stato membro interessato, valutato secondo i criteri di cui all'articolo 19, paragrafo 3. L'importo del contributo finanziario è stabilito come segue:

- a) se il piano per la ripresa e la resilienza soddisfa i criteri di cui all'articolo 19, paragrafo 3, e l'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza è pari o superiore al contributo finanziario massimo calcolato per lo Stato membro in questione conformemente all'articolo 11, il contributo finanziario assegnato allo Stato membro interessato è pari all'importo totale del contributo finanziario massimo calcolato per lo Stato membro in questione conformemente all'articolo 11;
- b) se il piano per la ripresa e la resilienza soddisfa i criteri di cui all'articolo 19, paragrafo 3, e l'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza è inferiore al contributo finanziario massimo calcolato per lo Stato membro in questione conformemente all'articolo 11, il contributo finanziario assegnato allo Stato membro interessato è pari all'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza;
- c) se il piano per la ripresa e la resilienza non risponde in misura soddisfacente ai criteri di cui all'articolo 19, paragrafo 3, allo Stato membro interessato non è assegnato alcun contributo finanziario.

5. La proposta della Commissione di cui al paragrafo 2 stabilisce inoltre:

- a) il contributo finanziario da erogare a rate successivamente al conseguimento soddisfacente, da parte dello Stato membro, dei pertinenti traguardi e obiettivi individuati in relazione all'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza;
- b) il contributo finanziario e, se del caso, l'importo del sostegno sotto forma di prestito da erogare in forma di prefinanziamento in conformità dell'articolo 13 successivamente all'approvazione del piano per la ripresa e la resilienza;
- c) la descrizione delle riforme e dei progetti di investimento e l'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza;
- d) il periodo, non oltre il 31 agosto 2026, entro cui devono essere completati i traguardi e gli obiettivi sia per i progetti di investimento che per le riforme;

- e) le modalità e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, comprese, se del caso, le misure necessarie per conformarsi all'articolo 22;
- f) gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti;
- g) le modalità di pieno accesso da parte della Commissione ai pertinenti dati sottostanti; e
- h) se del caso, l'importo del prestito da erogare a rate e i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito.

6. Le modalità e il calendario di sorveglianza e attuazione di cui al paragrafo 5, lettera e), gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi di cui al paragrafo 5, lettera f), le modalità di accesso da parte della Commissione ai dati sottostanti di cui al paragrafo 5, lettera g), e, se del caso, i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito di cui al paragrafo 5, lettera h), sono ulteriormente specificati in accordi operativi che devono essere conclusi dallo Stato membro interessato e dalla Commissione dopo l'adozione della decisione di cui al paragrafo 1.

7. Il Consiglio adotta le decisioni di esecuzione di cui al paragrafo 1, di norma, entro quattro settimane dall'adozione della proposta della Commissione.

8. Il Consiglio, su proposta della Commissione, modifica senza indebito ritardo la sua decisione di esecuzione adottata in conformità dell'articolo 20, paragrafo 1, per includervi il contributo finanziario massimo aggiornato, calcolato conformemente all'articolo 11, paragrafo 2.

## *Articolo 21*

### **Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro**

1. Se il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafi 1 e 3. A tal fine, lo Stato membro può proporre un piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo piano per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri possono chiedere assistenza tecnica per l'elaborazione di tale proposta nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico.

2. Se ritiene che i motivi addotti dallo Stato membro interessato giustifichino una modifica del pertinente piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione valuta il piano modificato o nuovo per la ripresa e la resilienza in conformità dell'articolo 19 e presenta una proposta per una nuova decisione di esecuzione del Consiglio conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, entro due mesi dalla presentazione ufficiale della richiesta. Se necessario, lo Stato membro interessato e la Commissione possono convenire di prorogare tale termine di un periodo di tempo ragionevole. Il Consiglio adotta la nuova decisione di esecuzione, di norma, entro quattro settimane dall'adozione della proposta della Commissione.

3. Se ritiene che i motivi addotti dallo Stato membro interessato non giustifichino una modifica del pertinente piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione respinge la richiesta entro il termine di cui al paragrafo 2, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione delle conclusioni della Commissione.

## CAPO IV

## DISPOSIZIONI FINANZIARIE

## Articolo 22

## Tutela degli interessi finanziari dell'Unione

1. Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

2. Gli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1, contemplano per gli Stati membri i seguenti obblighi:

- a) verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, e che tutte le misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza siano state attuate correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi;
- b) adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi quali definiti all'articolo 61, paragrafi 2 e 3, del regolamento finanziario, che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza;
- c) corredare una richiesta di pagamento di:
  - i) una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria; e
  - ii) una sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate;
- d) ai fini dell'audit e del controllo e al fine di fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati, nonché garantire il relativo accesso:
  - i) il nome del destinatario finale dei fondi;
  - ii) il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici;
  - iii) il/ine/ni, il/ico/ig/ni e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(26)</sup>;
  - iv) un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza con l'importo totale del finanziamento pubblico di tali misure e con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'Unione;

(26) Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

- e) autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati;
- f) conservare i dati conformemente all'articolo 132 del regolamento finanziario.

3. I dati personali di cui al paragrafo 2, lettera d), del presente articolo, sono trattati dagli Stati membri e dalla Commissione esclusivamente ai fini dello svolgimento, e per la durata corrispondente, delle procedure di scarico, audit e controllo dell'utilizzo dei fondi in relazione all'attuazione degli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1. Nel quadro della procedura di scarico della Commissione, conformemente all'articolo 319 TFUE, il dispositivo è soggetto agli obblighi di informazione nell'ambito delle relazioni integrate in materia finanziaria e di responsabilità di cui all'articolo 247 del regolamento finanziario e, in particolare, è oggetto di un capitolo separato della relazione annuale sulla gestione e il rendimento.

4. La Commissione mette a disposizione degli Stati membri un sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio, comprendente un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, al fine di accedere ai dati pertinenti e di analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata di tale sistema da parte di Stati membri, anche con il sostegno dello strumento di sostegno tecnico.

5. Gli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1, prevedono inoltre il diritto della Commissione di ridurre proporzionalmente il sostegno nell'ambito del dispositivo e di recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione o di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'Unione qualora non vi sia stata rettifica da parte dello Stato membro, o una grave violazione di un obbligo derivante da detti accordi.

Nel decidere in merito all'importo del recupero e della riduzione o dell'importo da rimborsare anticipatamente, la Commissione rispetta il principio di proporzionalità e tiene conto della gravità della frode, della corruzione e del conflitto di interessi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, o di una violazione di un obbligo. Allo Stato membro è data l'opportunità di presentare le proprie osservazioni prima che sia effettuata la riduzione o richiesto il rimborso anticipato.

#### *Articolo 23*

### **Impegno del contributo finanziario**

1. Una volta che il Consiglio ha adottato una decisione di esecuzione di cui all'articolo 20, paragrafo 1, la Commissione conclude con lo Stato membro interessato un accordo che costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario. Per ciascuno Stato membro l'impegno giuridico non supera il contributo finanziario di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), per il 2021 e 2022 e il contributo finanziario aggiornato di cui all'articolo 11, paragrafo 2, per il 2023.

2. Gli impegni di bilancio possono essere basati su impegni globali e, all'occorrenza, essere ripartiti in frazioni annue distribuite su diversi anni.

#### *Articolo 24*

### **Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti**

1. I pagamenti dei contributi finanziari e, se del caso, dei prestiti allo Stato membro interessato a norma del presente articolo sono effettuati entro il 31 dicembre 2026 conformemente agli stanziamenti di bilancio e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili.

2. Dopo aver raggiunto i traguardi e gli obiettivi concordati e indicati nel piano per la ripresa e la resilienza quale approvato in conformità dell'articolo 20, lo Stato membro interessato presenta alla Commissione una richiesta debitamente motivata relativa al pagamento del contributo finanziario e, se del caso, del prestito. Gli Stati membri possono presentare alla Commissione tali richieste di pagamento due volte l'anno.

3. La Commissione valuta in via preliminare, senza indebito ritardo e al più tardi entro due mesi dal ricevimento della richiesta, se i pertinenti traguardi e obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1, siano stati conseguiti in misura soddisfacente. Il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato. Ai fini della valutazione è tenuto conto anche degli accordi operativi di cui all'articolo 20, paragrafo 6. La Commissione può essere assistita da esperti.

4. Se effettua una valutazione preliminare positiva del conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione trasmette le proprie conclusioni al comitato economico e finanziario e ne chiede il parere sul conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi. La Commissione tiene conto del parere del comitato economico e finanziario per la sua valutazione.

5. Se effettua una valutazione positiva, la Commissione adotta, senza indebito ritardo, una decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito in conformità del regolamento finanziario. Tale decisione è adottata secondo la procedura di esame di cui all'articolo 35, paragrafo 2.

6. Se, a seguito della valutazione di cui al paragrafo 5, la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1, non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso. Lo Stato membro interessato può presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione della valutazione della Commissione.

La sospensione è revocata solamente quando lo Stato membro interessato ha adottato le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi che figurano nella decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1.

7. In deroga all'articolo 116, paragrafo 2, del regolamento finanziario, il termine di pagamento inizia a decorrere dalla data di comunicazione della decisione che autorizza l'erogazione allo Stato membro interessato a norma del paragrafo 5 del presente articolo o dalla data di comunicazione della revoca della sospensione a norma del paragrafo 6, secondo comma, del presente articolo.

8. Se lo Stato membro interessato non ha adottato le misure necessarie entro un periodo di sei mesi dalla sospensione, la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi dalla comunicazione delle sue conclusioni.

9. Se, entro il termine di 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1, non sono stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro interessato per quanto riguarda il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione risolve gli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1, e disimpegna l'importo del contributo finanziario fatto salvo l'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento finanziario. Qualsiasi eventuale prefinanziamento a norma dell'articolo 13 è recuperato integralmente. La Commissione adotta una decisione sulla risoluzione degli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1, e, ove applicabile, del recupero del prefinanziamento dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi dalla comunicazione della sua valutazione relativa alla mancata realizzazione di progressi concreti.

10. In presenza di circostanze eccezionali, l'adozione della decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, può essere rinviata fino a tre mesi.

#### CAPO V

### DISPOSIZIONI ISTITUZIONALI

#### *Articolo 25*

#### **Trasparenza**

1. La Commissione trasmette senza indebito ritardo, simultaneamente e alle stesse condizioni, al Parlamento europeo e al Consiglio i piani per la ripresa e la resilienza quali presentati ufficialmente dagli Stati membri e le proposte di decisioni di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafo 1, rese pubbliche dalla Commissione.

2. Le informazioni trasmesse dalla Commissione al Consiglio o ai suoi organi preparatori nel quadro del presente regolamento o della sua attuazione sono simultaneamente messe a disposizione del Parlamento europeo, se necessario nel rispetto di disposizioni di riservatezza. Gli esiti pertinenti delle discussioni in seno agli organi preparatori del Consiglio sono condivisi con la commissione competente del Parlamento.

3. Lo Stato membro interessato può chiedere alla Commissione di omettere informazioni sensibili o riservate la cui divulgazione potrebbe compromettere i suoi interessi pubblici. In tal caso, la Commissione consulta il Parlamento europeo e il Consiglio per stabilire le modalità con cui le informazioni omesse possono essere messe a loro disposizione nel rispetto della riservatezza, in conformità delle norme applicabili.

4. La Commissione fornisce alla commissione competente del Parlamento europeo una panoramica delle sue conclusioni preliminari relative al conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi inclusi nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri.

5. La commissione competente del Parlamento europeo può invitare la Commissione a fornire informazioni in merito allo stato di avanzamento della valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza nel contesto del dialogo sulla ripresa e la resilienza di cui all'articolo 26.

#### *Articolo 26*

#### **Dialogo sulla ripresa e la resilienza**

1. Al fine di rafforzare il dialogo tra le istituzioni dell'Unione, in particolare il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, e di garantire maggiore trasparenza e responsabilità, le commissioni competenti del Parlamento europeo possono invitare ogni due mesi la Commissione a discutere le seguenti questioni:

- a) lo stato della ripresa, della resilienza e della capacità di aggiustamento nell'Unione, nonché le misure adottate a norma del presente regolamento;
- b) i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri;
- c) la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri;
- d) le conclusioni principali della relazione di riesame di cui all'articolo 16, paragrafo 2;
- e) lo stato di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi inclusi nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri;
- f) le procedure di pagamento, sospensione e risoluzione, comprese eventuali osservazioni presentate ed eventuali misure correttive adottate dagli Stati membri per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi;
- g) qualsiasi altra informazione e documentazione pertinente fornita dalla Commissione alla commissione competente del Parlamento europeo in relazione all'attuazione del dispositivo.



2. Il Parlamento europeo può esprimere il proprio parere in risoluzioni sulle questioni di cui al paragrafo 1.
3. La Commissione tiene conto di qualsiasi elemento derivante dalle opinioni espresse attraverso il dialogo sulla ripresa e la resilienza, comprese le risoluzioni del Parlamento europeo, se previste.
4. Il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza di cui all'articolo 30 funge da base per il dialogo sulla ripresa e sulla resilienza.

#### CAPO VI

### COMUNICAZIONE

#### *Articolo 27*

#### **Comunicazione di informazioni da parte dello Stato membro nell'ambito del semestre europeo**

Lo Stato membro interessato riferisce due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza, compresi gli accordi operativi di cui all'articolo 20, paragrafo 6, nonché in merito agli indicatori comuni di cui all'articolo 29, paragrafo 4. A tal fine le relazioni degli Stati membri sono adeguatamente rispettate nei programmi nazionali di riforma, che sono utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti verso il completamento dei piani per la ripresa e la resilienza.

#### CAPO VII

### COMPLEMENTARITÀ, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

#### *Articolo 28*

#### **Coordinamento e complementarità**

In funzione delle rispettive responsabilità, la Commissione e gli Stati membri interessati promuovono le sinergie e assicurano un efficace coordinamento tra il dispositivo e gli altri programmi e strumenti dell'Unione, tra cui lo strumento di sostegno tecnico, e in particolare le misure finanziate dai fondi dell'Unione. A tal fine essi:

- a) garantiscono complementarità, sinergia, coerenza e uniformità tra i diversi strumenti a livello dell'Unione, a livello nazionale e, se del caso, regionale, in particolare per quanto riguarda le misure finanziate da fondi dell'Unione, sia nella fase di pianificazione che durante l'attuazione;
- b) ottimizzano i meccanismi di coordinamento per evitare la duplicazione degli sforzi; e
- c) garantiscono una stretta collaborazione tra i responsabili dell'attuazione e del controllo a livello dell'Unione, a livello nazionale e, se del caso, regionale, al fine di conseguire gli obiettivi del dispositivo.

#### *Articolo 29*

#### **Monitoraggio dell'attuazione**

1. La Commissione sorveglia l'attuazione del dispositivo e misura il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 4. Il monitoraggio dell'attuazione è mirato e proporzionato alle attività svolte nell'ambito del dispositivo.

2. Il sistema di comunicazione dei risultati della Commissione garantisce una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati. A tale scopo ai destinatari dei finanziamenti dell'Unione sono imposti obblighi di comunicazione proporzionati.
3. La Commissione riferisce ex post in merito alle spese finanziate dal dispositivo a titolo di ciascuno dei pilastri di cui all'articolo 3. Tali relazioni si baseranno sulla ripartizione della spesa stimata prevista nei piani per la ripresa e la resilienza approvati.
4. Alla Commissione è conferito il potere di adottare, entro la fine di dicembre 2021, atti delegati a norma dell'articolo 33 per integrare il presente regolamento al fine di:
  - a) stabilire gli indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici; e
  - b) definire una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale, anche a favore dell'infanzia e della gioventù, nell'ambito del dispositivo.
5. Gli Stati membri riferiscono alla Commissione in merito agli indicatori comuni.

#### *Articolo 30*

#### **Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza**

1. La Commissione istituisce un quadro di valutazione della ripresa e della resilienza («quadro di valutazione») che illustra i progressi dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri in ciascuno dei sei pilastri di cui all'articolo 3. Il quadro di valutazione costituisce il sistema di comunicazione dei risultati del dispositivo.
2. Alla Commissione è conferito il potere di adottare un atto delegato a norma dell'articolo 33 per integrare il presente regolamento definendo gli elementi dettagliati del quadro di valutazione al fine di illustrare i progressi dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza di cui al paragrafo 1.
3. Il quadro di valutazione delinea inoltre i progressi dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza in relazione agli indicatori comuni di cui all'articolo 29, paragrafo 4.
4. Il quadro di valutazione è operativo entro dicembre 2021 ed è aggiornato dalla Commissione due volte l'anno. Il quadro di valutazione è messo a disposizione del pubblico su un sito web o su un portale Internet.

#### *Articolo 31*

#### **Relazione annuale**

1. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale in merito all'attuazione del dispositivo.
2. La relazione annuale contiene informazioni sui progressi compiuti con i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri interessati nell'ambito del dispositivo, comprese informazioni sullo stato dell'attuazione dei traguardi e degli obiettivi come pure sullo stato dei pagamenti e delle relative sospensioni.
3. La relazione annuale comprende inoltre le seguenti informazioni sui seguenti elementi:
  - a) il contributo del dispositivo agli obiettivi climatici e digitali;
  - b) i risultati del dispositivo sulla base degli indicatori comuni di cui all'articolo 29, paragrafo 4;
  - c) le spese finanziate dal dispositivo in base ai sei pilastri di cui all'articolo 3, che comprendono le spese in ambito sociale, incluse quelle relative all'infanzia e alla gioventù, di cui all'articolo 29, paragrafo 4.

4. Per riferire sulle attività di cui ai paragrafi 2 e 3, la Commissione può utilizzare, ove appropriato, il contenuto dei documenti pertinenti da essa adottati ufficialmente nell'ambito del semestre europeo.

#### Articolo 32

##### Valutazione e valutazione ex-post del dispositivo

1. Entro il 20 febbraio 2024 la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una relazione di valutazione indipendente sull'attuazione del dispositivo ed entro il 31 dicembre 2028 una relazione di valutazione *ex-post* indipendente.
2. La relazione di valutazione esamina in particolare la misura in cui sono stati conseguiti gli obiettivi, l'efficienza nell'uso delle risorse e il valore aggiunto europeo. Essa valuta inoltre se tutti gli obiettivi e tutte le azioni siano ancora pertinenti.
3. Ove opportuno, la relazione è accompagnata da una proposta di modifiche del presente regolamento.
4. La relazione di valutazione *ex post* contiene una valutazione globale del dispositivo e informazioni sul suo impatto nel lungo periodo.

#### Articolo 33

##### Esercizio della delega

1. Il potere di adottare atti delegati è conferito alla Commissione alle condizioni stabilite nel presente articolo.
2. Il potere di adottare atti delegati di cui all'articolo 29, paragrafo 4, e all'articolo 30, paragrafo 2, è conferito alla Commissione per un periodo indeterminato a decorrere dal 19 febbraio 2021.
3. La delega di poteri di cui all'articolo 29, paragrafo 4, e all'articolo 30, paragrafo 2, può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. La decisione di revoca pone fine alla delega di potere ivi specificata. Gli effetti della decisione decorrono dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* o da una data successiva ivi specificata. Essa non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore.
4. Prima dell'adozione dell'atto delegato la Commissione consulta gli esperti designati da ciascuno Stato membro nel rispetto dei principi stabiliti nell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» del 13 aprile 2016.
5. Non appena adotta un atto delegato, la Commissione ne dà contestualmente notifica al Parlamento europeo e al Consiglio.
6. L'atto delegato adottato ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 4, e dell'articolo 30, paragrafo 2, entra in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno sollevato obiezioni entro il termine di un mese dalla data in cui esso è stato loro notificato o se, prima della scadenza di tale termine, sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni. Tale termine è prorogato di due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

## CAPO VIII

**COMUNICAZIONE E DISPOSIZIONI FINALI***Articolo 34***Informazione, comunicazione e pubblicità**

1. La Commissione può avviare attività di comunicazione per garantire la visibilità del finanziamento dell'Unione per il sostegno finanziario previsto nel pertinente piano per la ripresa e la resilienza, anche attraverso attività di comunicazione congiunte con le autorità nazionali interessate. La Commissione può, se del caso, garantire che il sostegno nell'ambito del dispositivo sia comunicato e riconosciuto mediante una dichiarazione di finanziamento.
2. I destinatari dei finanziamenti dell'Unione rendono nota l'origine degli stessi e ne garantiscono la visibilità, anche, ove opportuno, attraverso il logo dell'Unione e una dichiarazione adeguata sul finanziamento che recita «finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU», in particolare quando promuovono azioni e risultati, diffondendo informazioni coerenti, efficaci e proporzionate destinate a pubblici diversi, tra cui i media e il vasto pubblico.
3. La Commissione conduce azioni di informazione e comunicazione sul dispositivo, sulle azioni intraprese a norma dello stesso e sui risultati ottenuti. La Commissione, ove opportuno, informa gli uffici di rappresentanza del Parlamento europeo in merito alle sue azioni e li coinvolge nelle stesse. Le risorse finanziarie destinate al dispositivo contribuiscono anche alla comunicazione istituzionale delle priorità politiche dell'Unione nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi di cui all'articolo 4.

*Articolo 35***Procedura di comitato**

1. La Commissione è assistita da un comitato. Esso è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011.

*Articolo 36***Entrata in vigore**

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 12 febbraio 2021

*Per il Parlamento europeo*  
*Il presidente*  
D. M. SASSOLI

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*  
A. COSTA





Si ringraziano



Finito di stampare nel mese di novembre del 2023  
dalla tipografia «The Factory S.r.l.»  
via Tiburtina, 912 – 00156 Roma