



**CONFERENZA UNIFICATA  
11 luglio 2013**

Punto 1) all'ordine del giorno

***PARERE SU DISEGNO DI LEGGE PER LA CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 28 GIUGNO 2013, N°76  
RECANTE PRIMI INTERVENTI URGENTI PER LA PROMOZIONE DELL'OCCUPAZIONE, IN PARTICOLARE GIOVANILE,  
DELLA COESIONE SOCIALE, NONCHÉ IN MATERIA DI IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO (IVA) E ALTRE MISURE  
FINANZIARIE URGENTI.***

***(PROFILI CONNESSI ALL'USO DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI)***

**1. Il contesto**

E' condivisibile, nell'attuale contesto socio-economico, l'attenzione ai problemi della disoccupazione, soprattutto giovanile, che con sua drammatica urgenza angoscia l'Italia come il resto d'Europa.

Le decisioni assunte dal Consiglio Europeo a febbraio e giugno 2013 vanno nella giusta direzione.

In particolare, nella seduta del 27/28 giugno u.s., il Consiglio -in materia di lotta alla disoccupazione giovanile- ha ribadito l'obiettivo di far sì che i giovani disoccupati intraprendano un nuovo lavoro o un ciclo di istruzione o formazione entro un periodo di quattro mesi come stabilito nella raccomandazione del Consiglio sulla "Garanzia per i giovani".

Il Consiglio europeo raccomanda che nell'attuazione dei fondi strutturali l'accento debba essere posto in particolare sull'occupazione giovanile, anche riprogrammando fondi non spesi ove opportuno. Inoltre, insieme ad altre misure (riguardanti il ruolo della BEI, il programma ERASMUS+, la promozione dell'apprendistato, la creazione di una rete di servizi pubblici dell'occupazione) si è deciso di accelerare i preparativi necessari affinché l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile sia pienamente operativa entro gennaio 2014, in modo da consentire i primi pagamenti ai beneficiari nelle regioni dell'UE con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25% (e fra questi c'è l'Italia).

In materia di promozione della crescita e della competitività europea, il Consiglio ha ribadito che il risanamento di bilancio è una pre-condizione essenziale per qualsiasi iniziativa. Finanze pubbliche sane sono fondamentali se si vuole che le autorità pubbliche mantengano la capacità di sostenere la crescita sostenibile e l'occupazione. In questa chiave, il Consiglio europeo ha accolto favorevolmente l'abrogazione della procedura di disavanzo eccessivo per vari Stati membri, fra i quali l'Italia.

Nella congiuntura economica attuale, il Consiglio ritiene altresì essenziale ripristinare la normale erogazione dei prestiti all'economia e agevolare il finanziamento degli investimenti. In particolare, si è compiaciuto dell'accordo raggiunto sul quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE per i prossimi sette anni e ha sottolineato l'importanza di adottare entro la fine dell'anno i vari programmi dell'UE che sostengono la realizzazione della strategia Europa 2020; assicurare la cooperazione tra Stati membri e Commissione al fine di concludere al più presto gli accordi di partenariato e i programmi operativi; attuare rapidamente i fondi strutturali, nonché i programmi per la competitività delle imprese e le PMI (COSME) e per la ricerca e l'innovazione (Orizzonte 2020); accelerare l'attuazione della fase pilota delle obbligazioni per il finanziamento di progetti.

In ultimo, in occasione dell'adozione della decisione da parte della Commissione Europea di abrogare la procedura di deficit eccessivo dell'Italia (come già detto), il Presidente Barroso ha chiarito le motivazioni alla base della decisione presa affermando che quest'ultima "ha esplorato ulteriori modi all'interno del braccio preventivo del Patto di Stabilità (ossia per chi è sotto il 3% di deficit e quindi fuori da procedura) per realizzare investimenti pubblici non ricorrenti con un impatto provato sulle finanze pubbliche". Per questo, ha proseguito, "quando la Commissione valuterà i bilanci nazionali per il 2014 e i risultati di bilancio del 2013, considererà di consentire deviazioni temporanee del deficit strutturale dal suo percorso verso l'obiettivo di medio termine fissato dalle raccomandazioni specifiche per Paese". Questo cambiamento di direzione "deve essere collegato a una spesa pubblica su progetti cofinanziati dalla Ue nell'ambito della politica strutturale e di coesione, delle reti trans-europee e della '*Connecting Europe Facility*' con un effetto nel lungo termine positivo, diretto e verificabile sul bilancio".

In questa logica, la Commissione ha raccomandato all'Italia di "adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi dell'UE nelle regioni del Mezzogiorno", anche in vista del periodo di programmazione 2014-2020

## **2. Le misure del decreto finanziate dai fondi strutturali comunitari**

Il decreto contiene 13 articoli e disciplina diverse materie: dall'incentivazione del lavoro giovanile, all'apprendistato; dalle misure contro la povertà nel Mezzogiorno (art.3), all'attuazione del programma *Youth Guarantee* dell'UE; dalle politiche attive per il lavoro, alle politiche contributive e previdenziali. L'art.11 contiene norme in materia di IVA.

La presente nota si limita a considerare le misure, la cui copertura finanziaria è assicurata dai fondi strutturali comunitari.

L'articolo 1 del decreto (*Incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani*) favorisce la creazione di occupazione stabile e di carattere aggiuntivo rispetto ai livelli occupazionali attuali, utilizzando risorse dello Stato e fondi strutturali comunitari, in un quadro di piena compatibilità con la normativa UE e nel pieno rispetto delle competenze regionali.

Prevede un beneficio economico equivalente alla decontribuzione totale per le retribuzioni fino a 1.950 euro al mese (per un periodo massimo di 18 mesi) per nuove assunzioni a tempo indeterminato di giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni. La decontribuzione è erogata solo se l'assunzione aumenta l'occupazione complessiva dell'impresa (non solo quella a tempo indeterminato).

Il beneficio è pari ad un terzo della retribuzione lorda mensile imponibile del lavoratore interessato, con un limite di 650 euro mensili. Tale beneficio viene corrisposto dall'Inps mensilmente solo dopo la verifica dell'attivazione del rapporto di lavoro.

Nel caso in cui si tratti di una nuova assunzione a tempo indeterminato, il beneficio è erogato per un periodo di 18 mesi. Nel caso di contratto a tempo determinato trasformato in contratto a tempo indeterminato, il beneficio è limitato a 12 mesi: in ogni caso, la trasformazione deve determinare un incremento occupazionale.

La dotazione finanziaria è pari a 500 milioni di euro per il periodo 2013-2016 nelle otto regioni del Mezzogiorno, a valere su fondi europei e a 294 milioni di euro per il medesimo periodo per le altre aree del Paese.

Le Regioni possono finanziare ulteriormente, e con fondi propri, le misure in questione.

L'articolo 3 (*Misure urgenti per l'occupazione giovanile e contro la povertà nel Mezzogiorno Carta per l'inclusione sociale*) promuove l'auto-imprenditorialità e iniziative delle istituzioni *non-profit* realizzate da giovani e da persone appartenenti a categorie svantaggiate; consente lo svolgimento di tirocini formativi di giovani presso le imprese; si propone di combattere la povertà estrema favorendo l'inclusione sociale

Si introducono misure in favore degli individui residenti nelle aree del Mezzogiorno per promuovere l'imprenditorialità e coinvolgere in tirocini formativi giovani inattivi. Inoltre, vengono potenziate le misure di contrasto alla povertà e al disagio sociale. In particolare, si consente la possibilità di utilizzare le risorse derivanti dalla riprogrammazione comunitaria del periodo 2007-2013 (328 milioni di euro utilizzabili nel triennio 2013-2015) per il rifinanziamento di misure volte a:

- *favorire l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità* (80 ml. di euro);
- *favorire la promozione e realizzazione di progetti promossi da giovani e da persone di categorie svantaggiate per l'infrastrutturazione sociale e la valorizzazione di beni pubblici* (80 ml. di euro);
- *consentire di svolgere tirocini formativi in favore di giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ad alcuna attività di formazione (NEET), di età compresa fra i 18 e i 29 anni, residenti e/o domiciliati nelle regioni del Mezzogiorno* (168 ml. di euro).

Al fine di ridurre la povertà assoluta nel Mezzogiorno, viene avviato il "Programma per l'inclusione sociale", estendendo, con la nuova "Carta per l'inclusione sociale", l'esperienza avviata

con la “Carta acquisti sperimentale” a tutti i territori del Mezzogiorno che non siano stati già interessati dall’intervento previsto a legislazione vigente (160 mil. di euro).

Le Regioni possono finanziare ulteriormente o ampliare l’ambito territoriale, con fondi propri, le misure in questione.

L’articolo 4 (*Misure per la velocizzazione delle procedure in materia di riprogrammazione dei programmi nazionali cofinanziati dai Fondi strutturali e di rimodulazione del Piano di Azione Coesione*) definisce le procedure per rendere disponibili le risorse derivanti della riprogrammazione dei PON 2007-2013 e la rimodulazione del Piano Azione Coesione (PAC), ai fini del finanziamento delle misure adottate con gli art. 1 e 3 del decreto (vedi sopra). Inoltre, stabilisce che il processo di riprogrammazione debba essere avviato dalle amministrazioni interessate entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto. Infine, la norma attribuisce al Gruppo di Azione Coesione il compito di verificare lo stato di avanzamento dei singoli interventi del PAC nonché di attivare eventuali ulteriori rimodulazioni che si rendessero necessarie.

### **3. Le valutazioni**

La valutazione sul provvedimento è positiva, il parere è favorevole.

Restino agli atti alcuni *caveat*.

La spesa dei fondi strutturali in Italia, e soprattutto nelle Regioni della Convergenza, è in grave ritardo. Nell’ultima certificazione effettuata maggio 2013, a 7 mesi dalla conclusione del ciclo programmatico (ma sarà possibile certificare fino al 31 dicembre 2015), il livello di spesa nei programmi si attestava intorno al 40% dell’intero budget a disposizione.

Nonostante i ripetuti esercizi di riprogrammazione e l’accelerazione impressa a partire dal 2011 dal Piano Azione Coesione (PAC), il volume di risorse ancora da utilizzare è consistente.

I rischi di disimpegno sono molto alti.

Le Regioni, soprattutto, fanno fatica ad inseguire gli obiettivi di spesa resi sempre più severi in prossimità delle scadenze periodiche di certificazione, mentre si è smarrito del tutto il senso della strategia di intervento inizialmente prevista nel quadro nazionale e nei diversi programmi operativi. Quasi tutti gli assi di intervento registrano dei ritardi.

L’asse urbano e territoriale dei programmi operativi regionali è uno dei più penalizzati.

In molte Regioni si è già provveduto a pesanti ridimensionamenti di dotazione finanziaria.

I limiti della programmazione e le gravi carenze attuative afferiscono a difficoltà del sistema istituzionale (e socio-economico) locale che ne condizionano il funzionamento secondo i criteri della leale collaborazione e della sussidiarietà.

Difettano i pre-requisiti politico-amministrativi e organizzativi che dovrebbero assicurare a tutti i soggetti coinvolti (autorità di gestione e di controllo, organismi intermedi, beneficiari pubblici, sistema del partenariato socio-economico, ecc.) un adeguato livello di coinvolgimento e di responsabilità nella

programmazione e attuazione della politica di coesione. Chi dovrebbe operare scelte programmatiche chiare, le rinvia. Chi dovrebbe gestire ordinatamente non è in grado di implementare le regole di gestione e controllo previste dai regolamenti. Chi dovrebbe farsi promotore di un progetto complessivo di sviluppo del territorio, decide di frammentare e frantumare in una miriade di micro-progetti (vedi Rapporto IFEL 2013 sul QSN) le ambizioni di troppo ambiziosi obiettivi di sviluppo.

Il fatto che le risorse comunitarie, ritenute a rischio di perenzione, possano alimentare un programma di sostegno all'occupazione giovanile, incentivino il ricorso ai tirocini, favoriscano l'auto-imprenditorialità e l'auto-impiego, contribuiscano alla lotta alla povertà e promuovano l'inclusione sociale, soprattutto al Sud, come avviene con il decreto in discussione, è un fatto molto positivo. Semmai, ci sarebbe da osservare che per la gravità della situazione su cui si interviene (la disoccupazione giovanile in alcune regioni meridionali supera il 50% della forza lavoro attiva) e l'ampiezza degli obiettivi che ci si pone, le risorse a disposizione che risultano finalizzate siano addirittura insufficienti.

Il pesante calo degli investimenti pubblici (e, per quanto riguarda il comparto degli EELL, i forti tagli imposti alla finanza locale) ci mostra altresì che se non ricostruiscono condizioni favorevoli di contesto territoriale sarà difficile favorire investimenti produttivi e la creazione di nuova occupazione.

In questo quadro problematico ed auspicando che il decreto contribuisca ad alleviare la sofferenza sociale prodotta dalla crisi, l'augurio che si formula in questa sede è che in vista della nuova programmazione della politica di coesione 2014-2020 -superati gli ostacoli e i vincoli che hanno impedito la realizzazione degli interventi programmati nel QSN, aggiornata la strategia di interventi e messa alle spalle la fase acuta della crisi- si sia nelle condizioni di operare con le risorse europee per il perseguimento degli obiettivi Europa 2020.

Ci sia la possibilità, perciò, di lavorare al miglioramento della qualità dei servizi pubblici da offrire a cittadini e imprese; a rendere effettivi i diritti di cittadinanza (sanità, istruzione, giustizia) anche in vista di un rafforzamento della *compliance* fiscale nazionale; a sostenere il sistema produttivo, in termini di migliori servizi reali alle imprese e accesso al credito; a valorizzare le risorse territoriali (umane, culturali e paesaggistiche) sottoutilizzate; ad ammodernare la dotazione di infrastrutture materiali e immateriale necessarie; ad implementare azioni di innovazione e ricerca capaci di aumentare il tasso di competitività dell'Italia. E si lavori nella prospettiva, già indicata nella bozza di Accordo di partenariato, di mettere al centro di questa programmazione il contributo che le Città (agenda urbana nazionale) e i Comuni italiani (strategia nazionale sulle aree interne) possano dare mettendo tutto il loro potenziale al servizio dei progetti di sviluppo economico e coesione sociale da realizzare in tutte le aree territoriali del Paese.