



## QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE POST 2020, POLITICA DI COESIONE E PAC

### ***LE PRIORITÀ STRATEGICHE DI CGIL-CISL-UIL***

(aprile 2018)

Nel corso dell'ultimo decennio il Progetto di Unione Europea, condizione di sviluppo economico, giustizia sociale, democrazia e pace sta attraversando una crisi profonda. Le politiche dell'Unione sbilanciate sul versante di una politica fiscale, economica e sociale restrittiva hanno mal contrastato la grande crisi economica e finanziaria, e contribuito a determinare profonde conseguenze economiche e sociali, con forti ripercussioni in termini di tenuta sociale e di sviluppo nei diversi territori dell'Unione Europea. L'Unione Europea ha ridotto la sua capacità di produrre convergenza tra i paesi e le regioni e corre il rischio di non essere più il modello di economia sociale di mercato, che ha rappresentato per decenni il riferimento mondiale per le altre nazioni. La politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, per quanto abbia contribuito a contenere la grave crisi che ha scosso il continente, ha subito rallentamenti e distorsioni.

CGIL, CISL e UIL ritengono che la politica di coesione dell'Unione Europea rappresenti un elemento fondante del progetto Europeo e ritengono che il principio espresso nell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, debba continuare a guidare tale azione all'interno del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) post 2020<sup>1</sup>.

Per tale ragione CGIL-CISL-UIL ritengono che la pietra angolare sulla quale fondare il prossimo QFP post 2020 debba essere **il rilancio della politica di coesione europea**, poiché rappresenta il tramite per costruire un'Europa federale, sociale e dei popoli.

Il rilancio della politica di coesione comporta, necessariamente, un suo profondo rinnovamento. In questo modo sarà così possibile affrontare le sfide che si sono manifestate nel corso di questo ultimo ventennio: crescita delle diseguaglianze economiche (ricchezza e reddito) e sociali; polarizzazione del mercato del lavoro; inclusione sociale; migrazioni; governo del cambiamento tecnologico e adattamento delle competenze dei lavoratori; rallentamento demografico e concentrazione urbana; cambiamenti climatici; ecc.

La recente comunicazione della Commissione *“Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione Europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020”* [[COM\(2018\) 98 final](#)], prosegue coerentemente sullo stesso tracciato delineato nel documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell'Unione Europea

<sup>1</sup> *“Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone 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”.*

anche se sembrano delinarsi più marcatamente alcune tendenze (confermate anche dalle parole del Presidente Juncker e dal Commissario Oettinger)<sup>2</sup>.

Dal punto di vista quantitativo la dimensione del bilancio proposto dovrebbe essere almeno pari all'1 per cento del PIL più una quota di decimali che dipenderà dalle diverse opzioni proposte (nella versione di maggio 2018) e negoziate tra gli SM (nel Consiglio) e, quindi, accettate dal Parlamento.

Per quanto riguarda la questione *Brexit*, è stato stimato che la fuoriuscita del Regno Unito comporterà un deficit di Bilancio (oscillante dai 12 ai 14 miliardi di euro annui)<sup>3</sup>, su cui i Fondi Strutturali e di Investimento Europei pesano per il 35% (oltre il 40% se si sommano i Fondi per lo Sviluppo Rurale e il Fondo Pesca).

Dal punto di vista delle poste di bilancio emergono le seguenti criticità:

1. la prima fra tutte riguarda la riduzione della dimensione quantitativa della **Politica agricola comunitaria (PAC)**. Riteniamo inammissibile l'idea di minare il futuro bilancio agricolo UE, già tagliato dal 74% al 38% delle risorse europee, restando tra l'altro in gran parte incompiuto il dettame del Trattato UE di assicurare un tenore di vita equo alle popolazioni agricole grazie, in particolare, al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano in agricoltura. Esprimiamo perplessità sulle recenti dichiarazioni della Commissione UE che chiede di decidere in nove mesi una nuova riforma della PAC, ad appena tre anni dall'applicazione di quella del 2013 e mentre stanno entrando in vigore i forti miglioramenti apportati dal Parlamento con il regolamento Omnibus, per cui sono stati necessari 15 mesi di intense discussioni. I pagamenti diretti costituiscono un'importante rete di sicurezza e sostegno al reddito per gli agricoltori e di conseguenza è necessario che la Commissione Europea li mantenga intatti poiché utili ad evitare distorsioni della concorrenza tra Stati membri e a mantenere la competitività dei prodotti agricoli all'esterno dell'UE. Il sindacato agroalimentare italiano da lungo tempo si batte, in Italia e in Europa, per introdurre nella PAC il lavoro e la sua tutela come criteri condizionanti per la concessione di contributi comunitari alle aziende. In concreto ciò significa:
  - associare gli aiuti al mantenimento della occupazione e alla creazione di posti di lavoro duraturi. In particolare, commisurare i pagamenti PAC alle aziende che beneficiano di somme superiori al pagamento di base, anche ai livelli di occupazione reale, associandole non alle variazioni di superficie (ettari per azienda), ma a una serie di fattori tra cui occupazione, produttività e professionalità.

<sup>2</sup> La Commissione ha intenzione di proporre più marcatamente, all'interno del prossimo QFP post 2020, delle linee di bilancio specifiche per la gestione comune delle frontiere; il sostegno all'Unione Europea di Difesa; la gestione dei flussi migratori e dei richiedenti asilo. Nel contempo sembrerebbe voler rafforzare le attuali linee di bilancio relative al sostegno della mobilità dei giovani (Erasmus+); della trasformazione digitale Europea; dell'aumento della competitività attraverso il driver della Ricerca e dell'Innovazione; del completamento dell'Unione Economica e Monetaria.

<sup>3</sup> Sembrerebbe emergere una posizione nella quale la Germania - in virtù della sua dimensione - sarebbe disposta ad assumere almeno la metà di tale deficit e quindi, ad assumere un ruolo dominante nella conduzione delle negoziazioni dei prossimi mesi.

- Prevedere l'esclusione delle aziende dai pagamenti PAC in caso di mancato rispetto dei Contratti di lavoro e delle Leggi.
- Introdurre incentivi per nuove opportunità di sviluppo e occupazione con particolare attenzione a quelle misure che comportino effetti diretti a favore dell'associazionismo e della cooperazione, sul miglioramento del benessere dei lavoratori (dipendenti e imprenditori) e delle popolazioni rurali, quali la tutela del territorio (specie svantaggiato) e della biodiversità, la prevenzione dei rischi sul lavoro, il miglioramento della qualità e stabilità occupazionali, il miglioramento dei servizi sociali.
- Prevedere che i lavoratori che perdono il loro posto di lavoro per diretta conseguenza dell'attuazione delle riforme PAC ricevano dei sussidi.

2. Per quanto riguarda la **politica di coesione**, attualmente al 35% del QFP, tra le proposte, oltre al mantenimento del livello attuale con alcune implementazioni riguardante la rimodulazione della spesa e il "better targeting". Troviamo inaccettabili sia la proposta di limitare il sostegno alle sole regioni meno sviluppate (tra cui le nostre regioni del Mezzogiorno), sia la proposta radicale di sostegno per i soli Paesi beneficiari del Fondo coesione (opzione particolarmente dura per il nostro Paese, così come per la Spagna, che non vedrebbero alcuna delle proprie regioni interessate dal programma).

Sulla modulazione di queste due poste si giocherà il futuro dell'UE e la stessa possibilità di pervenire ad un accordo sostenibile per la stessa Unione.

**CGIL, CISL e UIL ritengono che la politica di coesione debba intervenire in tutte le regioni dell'Unione Europea definendo criteri di finanziamento adeguati a contrastare i ritardi di sviluppo e le minori opportunità di lavoro e sociali dei cittadini.**

### **LA RIFORMA DEL BILANCIO EUROPEO**

CGIL-CISL-UIL auspicano che il principio guida del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale post 2020 sia quello presente nell'articolo 2 del Trattato di Lisbona<sup>4</sup>. È in

<sup>4</sup> *L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati.».*

quell'articolo che l'Unione Europea deve ravvisare le proprie priorità, partendo dalla promozione della pace, dei suoi valori e del benessere dei suoi cittadini. Solo dopo aver riaffermato le priorità presenti in quell'articolo, le organizzazioni sindacali italiane ritengono che sia possibile applicare il principio del valore aggiunto europeo (VAE) su quegli interventi che consentono il reale conseguimento di tali priorità. Deve essere chiaro che le priorità dell'Unione, sono quelle fissate nell'articolo 2 del Trattato, mentre gli interventi sono quelli stabiliti in base all'applicazione del principio del VAE.

Nell'ambito di tale contesto CGIL-CISL-UIL richiedono che nello stabilire i futuri programmi di spesa prioritari la Commissione dovrà predisporre anche una strumentazione che sia in grado di **monitorare e valutare i risultati di tali programmi in termini di VAE**.

CGIL, CISL e UIL auspicano che la proposta del prossimo **Quadro Pluriennale Finanziario sia una proposta ambiziosa che superi l'1,3% del PIL**, in grado di rispondere alle nuove sfide (PAC, Politica di Coesione, migrazione, Cyber Security; Capacità Industriale).

La riforma del Bilancio comunitario non può prescindere da un'autentica riforma del suo regime di finanziamento. Entrate e spese sono strettamente collegate e come tali dovrebbero essere esaminate e discusse contestualmente. Alcuni principi devono guidare la revisione: valore aggiunto delle politiche comunitarie, sussidiarietà, proporzionalità, efficacia ed efficienza nell'impiego delle risorse. Nel merito, sinteticamente non si può discutere della revisione del Quadro Pluriennale Finanziario Europeo senza una vera riforma sugli attuali meccanismi di finanziamento diretto ed indiretto del Bilancio Europeo.

Per quanto riguarda il lato delle entrate:

- si ritiene fondamentale che, il Bilancio Europeo possa contare su fonti di finanziamento proprie, adeguate e stabili nel tempo e che si possa sviluppare l'idea nella composizione delle entrate di un giusto "mix" di risorse trasferite e di risorse proprie, attraverso l'istituzione di una nuove tasse europee.
- Il tema delle risorse proprie serve per aumentare l'autonomia del bilancio UE dai contributi nazionali.
- È necessario fare spazio nel prossimo QFP post 2020 alla capacità dell'Unione Europa di assumere dei prestiti (*Eurobond*). Le risorse provenienti da questa operazione potrebbero per una parte essere investite in piani pluriennali per lo sviluppo, la crescita, l'inclusione e l'aumento di posti di lavoro di qualità e per un'altra parte ad una rivisitazione delle finalità del Fondo salva Stati per favorire investimenti e la gestione dei debiti sovrani.

Un nuovo set di entrate e risorse proprie consentirebbe non solo di bilanciare i mancati introiti dovuti alla *Brexit*, ma di aumentare complessivamente le disponibilità di bilancio,

---

assicurando, un più stretto rapporto con il Parlamento europeo e, nel contempo un più diretto coinvolgimento dei singoli cittadini, in un quadro di maggiore semplificazione e trasparenza:

- TTF, tassa sulle transazioni finanziarie;
- web tax (o *fair taxation of the digital economy*);
- carbon tax;

Si può concordare con l'analisi fatta nella relazione *Futuro finanziamento dell'UE* del Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie (HLGOR) presieduto da Mario Monti<sup>5</sup>. In particolare, alcune delle nuove risorse proposte in tale rapporto avrebbero un valore aggiunto europeo dal lato delle entrate, essendo rimosse al livello più adeguato sia per intercettare basi imponibili transnazionali, sia per contrastare gli effetti globali sull'ambiente<sup>6</sup>.

A tal fine CGIL, CISL e UIL ritengono opportuna la necessità di un **Ministro Europeo dell'Economia e delle Finanze**, che rispondendo al Parlamento europeo con l'obiettivo di rafforzare la legittimità democratica della governance economica europea, promuova e sostenga, oltre che le riforme strutturali negli stati membri, anche le suddette azioni.

- Sul lato delle spese:
  - è fondamentale affermare il valore delle Politiche di Coesione e il loro finanziamento per il post 2020 non dovrà essere inferiore all'attuale 35% della dotazione del QPF senza il FEASR e del 40% se si includono tutti i Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE).
  - In questo contesto, in particolare per la politica di coesione, CGIL-CISL-UIL ritengono che sia giunto il momento per l'Unione Europea di rilanciare un consistente programma di investimenti pubblici/privati indirizzato verso:
    - l'infrastrutturazione materiale indirizzata all'implementazione del sistema di comunicazione/i dell'Unione, alla messa in sicurezza dal rischio idro-geologico e prevenzione dei rischi legati al cambiamento climatico e ambientali (sismi, inondazioni, etc.);
    - infrastrutturazione immateriale in grado di adeguare il sistema urbano, periferico e le aree interne alle modifiche indotte dall'innovazione nel campo delle reti di comunicazione e informazione e trasferimenti dati;
    - programma di supporto alle innovazioni del sistema produttivo e, in generale, del sistema-paese, e alla conseguente competitività delle imprese in particolare delle PMI;

<sup>5</sup> [Futuro finanziamento dell'UE. Relazione finale e raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie](#), dicembre 2016.

<sup>6</sup> Giudicata positivamente dal CESE già nel 2011 con il parere *Base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società*, in [GU C 24, del 28.1.2012, pag. 63](#) e nel 2017 con il parere *Base imponibile (consolidata) comune per l'imposta sulle società*.

- programma di formazione professionale continua in grado di adeguare la forza lavoro ai mutamenti tecnologici in atto;
- infrastrutturazione sociale (seguendo gli indirizzi del recente rapporto della Task force di alto livello presieduta da Romano Prodi “*Boosting investments in social infrastructure*”) concentrando le linee di intervento nei seguenti indirizzi: edilizia popolare ed efficacia energetica; istruzione e formazione continua; sanità ed assistenza sociale.

In ogni caso **va salvaguardata la peculiarità del Fondo Sociale Europeo (FSE)**, il cui ruolo va anzi rafforzato anche alla luce delle sfide sociali che la stessa Commissione individua per il futuro e contenute nel cosiddetto “Pilastro Sociale” con corrispondenti maggiori risorse finanziarie.

Inoltre è indispensabile procedere anche per il post 2020 al rifinanziamento dei **una iniziativa occupazione giovanile** con un programma e finanziamento specifico, allo scopo di contrastare la non partecipazione alla formazione dei giovani, la disoccupazione ed il disagio sociale che ne consegue.

Vanno orientate le strategie di investimento dei Fondi Europei verso **gli obiettivi delle Macroregioni e della cooperazione transfrontaliera e territoriale**, che possono essere strumento utile per affrontare anche alcune delle sfide sociali più urgenti, a partire da quella del fenomeno migratorio.

È necessario che, le politiche di coesione siano svincolate da quelle che sono le **regole del semestre europeo**, in quanto una programmazione pluriennale mal si concilia con una riprogrammazione di breve periodo come lo sono appunto le raccomandazioni specifiche per Paese.

Occorre ribadire due principi: **co-finanziamento nazionale e addizionalità** in modo tale che, da un lato si rendano gli Stati membri corresponsabili degli interventi finanziati dall’Unione Europea, e, dall’altro far sì che, i fondi comunitari non si sostituiscano ai fondi nazionali, ma siano aggiuntivi ad essi.

È essenziale che il **cofinanziamento nazionale non sia conteggiato ai fini del deficit** e, di conseguenza sia sottratto al vincolo del patto di stabilità.

Infine, ma non secondariamente, è fondamentale **eliminare le condizionalità macro economiche, presenti nell’attuale regolamento generale**, che inficiano lo scopo della politica di coesione sottoponendola a vincoli estranei ai suoi scopi

### **GOVERNANCE E COINVOLGIMENTO DELLE PARTI SOCIALI**

La politica di coesione andrebbe riformata e rafforzata non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista della governance e della semplificazione amministrativa. Un maggior coinvolgimento diretto della Commissione nella gestione dei fondi rischia di stravolgere il funzionamento delle politiche di coesione. Occorre prestare molta attenzione a questo tema, lavorando piuttosto sul **miglioramento degli strumenti di governance nazionale**.

È fondamentale favorire la **concentrazione degli interventi su un numero limitato di obiettivi tematici**, al fine di massimizzarne l’impatto e il valore aggiunto.

Si potrebbero introdurre obiettivi chiari, quantificati e verificabili, condizionando al loro raggiungimento l'utilizzo dei fondi e rafforzare l'efficienza della governance. Può essere auspicabile introdurre meccanismi – con assistenza e valutazione *bottom-up* – volti ad un **maggior orientamento ai risultati**, rivedendo però profondamente il quadro degli indicatori di prestazione (*performance framework*), magari con la riduzione del numero degli stessi indicatori, anche utilizzando un appropriato meccanismo di premialità.

Uno dei nodi che la riforma dovrebbe provare a sciogliere è quello della **velocità di attuazione** delle politiche di coesione. Tra le ipotesi, regole più severe sul disimpegno dei fondi, procedure più brevi per la chiusura dei programmi e un processo più rapido e flessibile per nominare le autorità di gestione e per la programmazione. Ciò eviterebbe, tra l'altro, la paradossale sovrapposizione tecnica di tre periodi, più di un ventennio, a cui assistiamo già dal 2016: chiusura del 2007-2013, decollo dei bandi 2014-2020 e impostazione del post-2020.

C'è poi la questione della **capacità amministrativa**, soprattutto a livello locale, spesso un serio ostacolo alla competitività e alla crescita, prima che fattore determinante nell'inefficacia della spesa dei fondi comunitari sul territorio. Nella nuova prospettiva europea si potrebbe provare anche a semplificare e snellire la struttura attuale, attualmente articolata in cinque fondi diversi con obiettivi a volte sovrapposti (per esempio il FESR e il FEASR) ma con regole disallineate. L'ipotesi di definire un solo regolamento comune o di privilegiare la **programmazione plurifondo**, potrebbe rendere il lavoro più semplice per i beneficiari e le amministrazioni, migliorando anche il coordinamento con altri canali di finanziamento come Horizon 2020 e Connecting Europe Facility. Resta l'avviso a non minare il carattere specifico degli interventi di coesione e di natura sociale.

L'incognita delle sinergie tra i Fondi Strutturali e di Investimento Europei e il Fondo Europeo Investimenti Strategici (FEIS), attualmente braccio operativo del Piano Juncker di cui si sta discutendo l'ampliamento, andrebbe risolta in una logica di complementarietà, **mantenendo nettamente separate le due linee di investimento**.

Occorre, infine, arrivare nel prossimo ciclo di programmazione dei fondi UE a un rapporto più stretto fra l'Accordo di Partenariato e i Programmi Operativi. Il coinvolgimento delle parti sociali continua a rimanere formale in molte realtà territoriali e a non riguardare la fase della co-progettazione degli interventi ma solo quella dell'informazione e della consultazione. In questo contesto andrebbe realmente applicato **il principio della partnership** attraverso il quale garantire il coinvolgimento dei partner sociali. Un coinvolgimento che dovrebbe assicurare:

- (a) individuazione dei risultati attesi dai programmi;
- (b) sviluppare una capacità di programmazione strategica e pianificazione;
- (c) partecipazione alla selezione dei programmi al loro monitoraggio e implementazione e valutazione<sup>7</sup>.

Ciò richiede un **rafforzamento dell'efficacia del Codice di condotta europeo per il partenariato** (Commission Delegate Regulation (EU) n° 240/2014), che dovrebbe meglio distinguere il ruolo delle parti economiche e sociali da quello affidato al partenariato istituzionale o della società civile.

<sup>7</sup> Commission Delegate Regulation (EU) n° 240/2014 of 7th January 2014 on the European Code of Conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investments Funds.