

# Le politiche europee in materia di Istruzione e Formazione tra bilanci, Covid-19 e prospettive

SIMONE CERLINI<sup>1</sup>

## 1. Premessa

Oltre vent'anni di sostegno alla formazione da parte dei fondi comunitari hanno creato abiti mentali molto utili per l'economia cognitiva, ma dannosi per la comprensione profonda delle dinamiche che condizionano le politiche. La *vulgata* racconta che l'Unione Europea finanzia l'istruzione e la formazione. Ancora più nello specifico uno zoccolo duro di passatisti è convinto che la UE finanzia il sistema di Istruzione e Formazione Professionale e in qualche caso è ancora radicata la convinzione che lo faccia attraverso chiamate a progetti. Purtroppo questa errata *koiné* in merito alle politiche comunitarie ha depotenziato la possibilità degli operatori dell'istruzione, della formazione e del lavoro di incidere in modo profondo sul sistema educativo, della Formazione Professionale delle politiche attive in Italia. Molti enti di formazione si sono intesi come questuanti di finanziamenti, o peggio come *progettifici* disposti a trasformarsi in erogatori di qualsiasi tipologia di servizio, che le amministrazioni pubbliche fossero intenzionate a finanziare con fondi comunitari. La formazione è stata intesa dai più spregiudicati come un mercato sostenuto dal soldo pubblico, nel quale dunque il fattore competitivo fondamentale non fosse la qualità del servizio, l'efficacia o la corretta gestione economica, ma essenzialmente la vicinanza anche personale con la parte politica o le amministrazioni. Organizzazioni aggressive su questo mercato sono esplose negli anni proprio per l'errata interpretazione del contesto. Paradossalmente l'incomprensione degli stessi operatori, la loro mancata autocoscienza, rappresenta ancora oggi il rischio più grande di una implosione dell'interno. Ha aggravato l'opacità dei meccanismi un circolo vizioso per cui alcuni fornitori, a volte in modo truffaldino, hanno venduto servizi di *scouting* di opportunità di finanziamento europee associate alle *technicality* di *europrogettazione*, facendo passare l'idea che l'Europa fosse un otre gonfio di quattrini e il segreto fosse trovare il modo giusto per praticare fori e raccogliere la ricchezza spillante.

<sup>1</sup> Esperto in politiche attive del lavoro e politiche europee (PTSCLAS SpA).

“Cosa accadrebbe se la UE non sostenesse più il sistema?” è la domanda che terrorizza direttori e presidenti. Eppure la domanda vera, più profonda, che dovrebbero farsi gli addetti tutti è questa: “Cosa posso fare io insieme all’Europa per perseguire la mia mission istituzionale?”

Un primo obiettivo di questa rubrica è decostruire l’architettura di convinzioni errate del rapporto tra UE e sistema dell’istruzione e della formazione. Un secondo obiettivo è quello di fornire agli operatori gli strumenti per incidere davvero e per cogliere le opportunità non colte negli ultimi vent’anni.

## 2. L’Unione Europea finanzia il sistema di istruzione e formazione?

La domanda è mal posta, al punto che se volessimo dare una interpretazione letterale alla domanda, la risposta sarebbe: no. Un esito *controintuitivo*, se si pensa che i Piani Operativi Regionali del Fondo Sociale Europeo hanno sostenuto, a volte come unica fonte di finanziamento, per quasi vent’anni, i percorsi di leFP. Per spiegare il paradosso è opportuno fare qualche passo indietro.

### 2.1. Gli obiettivi dell’Unione Europea

Gli albori di ciò che oggi noi conosciamo come Unione Europea datano 1951 con il Trattato di Parigi, che fa nascere la Comunità Europea del Carbone dell’Acciaio. Indagare le origini ci permette di individuare alcune categorie logiche e giuridiche che sono fondamentali per comprendere il presente. Il Trattato è lo strumento giuridico attraverso il quale Stati Sovrani si impegnano reciprocamente per raggiungere obiettivi comuni. L’obiettivo comune della CECA era prevenire ogni possibilità di ulteriore conflitto in Europa (in particolare tra Francia e Germania), dopo mezzo secolo di guerre devastanti. La strategia adottata era impedire che un singolo paese controllasse le materie prime dell’industria bellica (il carbone e l’acciaio). **Il processo di integrazione europea è una storia di Trattati, che hanno posto obiettivi comuni e strategie per raggiungerli.**

Nel 1957 nasce la Comunità Economica Europea, con il Trattato di Roma, che si pone l’obiettivo della libera circolazione dei lavoratori e delle merci, nella convinzione che la creazione di un mercato comune facesse crollare definitivamente la possibilità di conflitti tra i paesi membri, riducendo i possibili interessi contrapposti. Se questo era l’obiettivo, era necessario evitare discriminazione in base alla nazionalità e al sesso, al fine di evitare fenomeni di *dumping* sociale con categorie di lavoratori sottopagati, che avrebbero minato alla base il principio della libera concorrenza. Gli elementi già presenti nel trattato di Roma per promozione della parità di trattamento tra le persone facevano parte di una stra-

tegia per raggiungere l'obiettivo superiore del mercato unico, non erano il focus dell'accordo.

Con il Trattato di Maastricht del 1992 nasce l'Unione Europea e si fa chiaro in ambito giuridico che l'evoluzione del processo di integrazione è di fatto una devoluzione di competenze istituzionali a un soggetto terzo, l'Unione Europea, che detiene un proprio spazio di prerogativa legislativa.

Ma il sostegno all'istruzione e alla formazione che fine ha fatto? Siamo al 1992 e ancora non c'è traccia. Eppure la Formazione Professionale in Italia ha una tradizione antica, dalle esperienze del mondo dei Salesiani, alle iniziative che derivano dall'autorganizzazione mutualistica del mondo operaio, fino agli investimenti solidaristici di stampo liberale e borghese di benefattori che mettevano il loro patrimonio a disposizione del bene comune. Tant'è vero che la legge di riordino del sistema è di fine degli Anni Settanta, la Legge 845 del 21 dicembre del 1978. Ma allora l'Unione Europea?

Un primo atto che cambia la direzione del movimento europeo e inizia a darci qualche risposta è il Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997 che lancia la Strategia Europea per l'Occupazione per coordinare gli sforzi in materia di mercato del lavoro e politiche sociali. Pochi mesi dopo, il Trattato di Amsterdam del 1998 introduce due nuovi titoli dedicati all'occupazione e alla politica sociale, oggi il Titolo IX e il Titolo X del TFUE (Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea).

Titolo IX Occupazione. Articolo 145 (ex articolo 125 del TCE) Gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione Europea.

Titolo X Politica Sociale. Articolo 151 (ex articolo 136 del TCE) L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

L'occupazione, le competenze e le qualificazioni, lo sviluppo delle risorse umane entrano a pieno diritto tra gli obiettivi strategici dell'Unione. Su questa base giuridica l'Unione, con il Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, ha intrapreso con decisione un percorso per la coesione economica e sociale, dandosi l'obiettivo di diventare un'economia competitiva, dinamica e basata sulla cono-

scienza<sup>2</sup>. Con il nuovo millennio l'Unione stabilisce un obiettivo strategico chiaro al fine di creare le infrastrutture del sapere, promuovere l'innovazione e le riforme economiche, modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione<sup>3</sup>. Ha inizio il mondo come lo conosciamo, ma il percorso non è concluso.

Il Trattato di Lisbona, in vigore dal primo novembre 2009 modifica i Trattati costitutivi inserendo un richiamo esplicito ai valori comuni, tant'è vero che l'art. 6 attribuisce valore giuridico alla Carta dei Diritti fondamentali dell'UE.

L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati<sup>4</sup>.

Questa nostra breve cronistoria finisce il 17 novembre 2017 giorno in cui, durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg, Consiglio, Parlamento Europeo e Commissione hanno firmato il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Al Capo I "Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro", l'art. 1 "Istruzione, formazione e apprendimento permanente" stabilisce che: «[...] ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro». Dovremo tornare, sul Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>5</sup>, per l'importanza che assume nella programmazione dei Fondi.

Abbiamo stabilito che l'istruzione e la formazione negli obiettivi dell'Unione Europea c'entrano eccome. Possiamo adesso anzi specificare meglio: obiettivo dell'Unione è la **piena partecipazione alla società** e il **successo nelle transizioni**, in particolare nel mercato del lavoro. La strategia è l'**acquisizione e il mantenimento** (interpreterei il lemma come aggiornamento) **delle competenze**. Lo strumento è l'**istruzione**, la **formazione** e l'**apprendimento permanente**, le cui caratteristiche essenziali sono l'essere **di qualità e inclusivi**, strumenti che diventano dunque un diritto per i cittadini dell'Unione.

<sup>2</sup> Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.

<sup>3</sup> Ibid, I,2.

<sup>4</sup> TUE, art.6.

<sup>5</sup> Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali è accompagnato da un sistema di indicatori (Social Scoreboard) selezionati per monitorare il progresso delle dimensioni rilevanti nei singoli Stati Membri e, quando possibile, nelle regioni e per consentire gli opportuni confronti. Per l'intero set di indicatori si rimanda al sito Eurostat.

## 2.2. Il modello sociale ed economico europeo

In questi settant'anni si è affermato in modo chiaro il modello di sviluppo europeo, anche in un confronto dialettico con i modelli delle economie del globo e che possiamo trovare all'art. 3 del TUE:

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.

Il modello dell'Unione è un'economia sociale di mercato, fondata sui *driver* della crescita sostenibile, inclusiva e dell'innovazione tecnologica. Obiettivi di scenario sono la piena occupazione e il progresso sociale: è implicita la convinzione che il lavoro sia un valore per sé stesso e la possibilità di piena espressione per ogni cittadino, come modo per contribuire al bene comune, nonché la via per superare emarginazione ed esclusione sociale.

Tali valori e tali principi non risuonano forse nelle tradizioni costitutive della nostra cultura (cattolica, liberale e socialista)? Certamente non è un caso. L'Unione Europea non è un caveau pieno di soldi, ma un costrutto giuridico atto a perseguire gli obiettivi che gli Stati membri e i cittadini dell'Unione si pongono. La preliminare domanda che un direttore o un presidente di un Ente di formazione dovrebbe porsi è: "Condivido i valori dell'Unione?". Se la risposta è sì, allora l'Unione metterà in campo strumenti atti ad aiutarlo a perseguire la propria *mission* istituzionale e a rendere concreta la propria visione. Se la risposta è "no" allora conviene agire con tutti gli strumenti propri degli ordinamenti democratici per orientare gli obiettivi dell'Unione. Ragionare per obiettivi strategici e valori e non per opportunità di finanziamento o mercato significa cogliere l'opportunità delle politiche comunitarie.

Bene, ma ancora non riusciamo a rispondere alla domanda: l'Unione Europea finanzia l'Istruzione e la Formazione Professionale? E non possiamo ancora comprendere perché la risposta alla domanda intesa in senso letterale è "no".

## 2.3. Gli strumenti dell'Unione

L'Unione non finanzia l'Istruzione e la Formazione Professionale perché non è di sua competenza farlo. L'Unione opera per il conseguimento degli obiettivi definiti dai Trattati, secondo le proprie competenze e prerogative.

#### Articolo 3ter<sup>6</sup>

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

A questo punto non stupirà nessuno scoprire che l'Istruzione e la Formazione Professionale non rientrano tra le prerogative dell'Unione, né nelle materie di competenza esclusiva (unione doganale, politica monetaria dell'area euro, politica comune della pesca e politica commerciale comune), né nelle materie di politica concorrente. Ora secondo il principio di attribuzione l'Unione non può legiferare con atti vincolanti nei settori esterni alle proprie competenze.

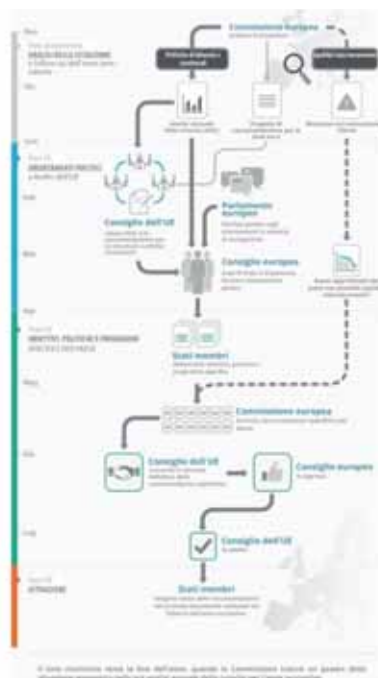
Ecco un paradosso: se un'istruzione, una formazione e un apprendimento permanente di qualità e inclusivi sono diritti dei cittadini dell'Unione, come può garantirli senza attribuzione di competenze?

Un primo spiraglio lo dà il comma 3 dell'articolo citato: nei settori in cui l'Unione non ha competenza, essa interviene soltanto se e in quanto gli Stati membri si dimostrano inadeguati a raggiungere gli obiettivi comuni. Ora, però, affermare che il nostro Paese non è in grado di offrire Istruzione e Formazione di qualità e inclusive sembra un'iperbole azzardata. Un secondo spiraglio ce lo dà la considerazione delle materie di competenze concorrente, tra cui la coesione economica e sociale. Istruzione e Formazione non sono forse *strategie* per promuovere una società della conoscenza, l'inclusione e il superamento delle disuguaglianze?

Assunto che l'Unione deve e può occuparsi di Istruzione e Formazione, è importante chiederci come lo può fare. La UE si dota di strumenti per raggiungere i propri obiettivi:

- Adozione di atti legislativi vincolanti: regolamenti, che trovano immediata applicazione; direttive, che devono essere recepite dagli ordinamenti nazionali;

<sup>6</sup> TUE, art. 3, versione consolidata.



decisioni, immediatamente applicabili ma solo per i destinatari dell'atto; gli atti vincolanti sono applicabili solo nelle materie di competenza dell'UE, dunque non possono riguardare l'educazione, l'Istruzione e la Formazione.

- Metodo aperto di coordinamento: processo di convergenza tra le politiche dei Paesi membri che utilizza un insieme strutturato e coordinato di atti non vincolanti (raccomandazioni e pareri).
- Gli strumenti finanziari: risorse economiche proprie del bilancio dell'Unione vincolate al raggiungimento degli obiettivi definiti dai Trattati, trasferiti agli Stati Membri (Fondi Strutturali e di Investimento Europei)<sup>7</sup> o gestiti direttamente dagli organi esecutivi (Commissione Europea articolata nelle sue Direzioni Generali).

Non possiamo aspettarci dall'Unione atti vincolati in materie di competenza esclusiva degli Stati Membri, al limite atti volti a promuovere la cooperazione, a diffondere conoscenza sui diversi sistemi nazionali e proposte per contribuire alla convergenza verso sistemi inclusivi e di qualità.

In ambito istruzione, formazione e lavoro sui processi di coordinamento è doveroso citare il Processo di Copenhagen, di cui le conclusioni del Consiglio di Riga (2015) sono l'ultimo aggiornamento<sup>8</sup>, in materia di cooperazione volontaria sui sistemi di Istruzione e Formazione Professionale, o il Processo di Bologna in materia di formazione terziaria e superiore. Il metodo di coordinamento aperto trova però la sua più efficace applicazione con il semestre europeo<sup>9</sup>, che rappresenta una evoluzione e una integrazione rispetto alle esperienze precedenti, in particolare la Strategia Europea per l'Occupazione e il processo di Lussemburgo<sup>10</sup>, che si era dimostrato inefficace. L'Italia recepisce le raccomandazioni specifiche per paese con il Programma Nazionale di Riforma (per l'anno 2020 approvato il 29 luglio in Parlamento), che rappresenta un allegato al Documento di Economia

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_it](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it)

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aef0018>

<sup>9</sup> La figura è tratta da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/>

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac11318>

e Finanza, previsto dalla Legge 7 aprile 2011 n. 39<sup>11</sup> sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri e dal Regolamento (UE) 473/2013<sup>12</sup>, “disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro”.

In effetti, se vogliamo davvero conoscere l’impatto del sistema di coordinamento delle politiche europee sul sistema di Istruzione e Formazione, il documento giusto da consultare è il Programma Nazionale di Riforma, nel quale compare il capitolo “Sistema scolastico e valorizzazione della formazione”.

Infine ci sono le risorse economiche, vincolate al raggiungimento degli obiettivi fissati dai trattati. Per rispondere alla domanda iniziale, la UE non finanzia l’Istruzione e la Formazione, il cui ordinamento è competenza degli Stati Membri, ma impatta sui sistemi attraverso le proprie competenze sulla politica monetaria e sulla promozione della coesione economica e sociale, attraverso processi di *soft law*<sup>13</sup> e i propri strumenti finanziari. Attenzione: intendere la UE come una cassaforte da scassinare è il modo migliore per non vedere la direzione del cambiamento e dell’evoluzione dei sistemi.

### 3. Una nuova strategia per l’Europa

Gli obiettivi dell’Unione sono fissati dai Trattati, ma secondo le caratteristiche tipiche degli atti normativi: generalità, astrattezza e innovatività. Sta all’esecutivo declinare i principi generali in programmi strategici. Questa prassi si è consolidata a partire dal nuovo millennio, con la Strategia di Lisbona per rendere l’Europa “l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo”. Nel marzo del 2010 la Commissione Europea presieduta da José Manuel Barroso lancia “Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”. Il documento declina le asserzioni di principio in precisi obiettivi specifici ed indicatori soglia, da raggiungere entro il 2020:

- 3% del PIL investito in Ricerca e Sviluppo;
- 20/20/20: 20% in meno di emissioni di CO<sub>2</sub> rispetto ai valori del 1990, 20% di produzione di energia in più attraverso fonti rinnovabili, 20% di consumo energetico in meno;

<sup>11</sup> [http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/Legge\\_7\\_aprile\\_2011.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/Legge_7_aprile_2011.pdf)

<sup>12</sup> [http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/Reg.\\_UE\\_473\\_2013.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/Reg._UE_473_2013.pdf)

<sup>13</sup> Si veda ad esempio Annamaria Poggi, *Soft law nell’ordinamento comunitario*, Convegno annuale Associazione Italiana Costituzionalisti, Catania, 14.15 ottobre 2005



- Tasso di abbandono scolastico entro il 10%
- Tasso di qualifiche terziarie: 40%
- Tasso di occupazione 20-64 anni: 75%
- 20 milioni di persone in meno in condizioni di povertà.

Gli indicatori e le soglie, validi per l'Unione, sono declinati in target differenziati per ogni paese. La strategia Europa 2020 è stata la ragione profonda delle scelte di policy degli ultimi dieci anni e ha guidato le scelte per la programmazione delle risorse disponibili. Ma oggi?

### 3.1. La strategia post Covid-19

Oggi siamo nel mezzo di un profondo cambiamento nelle strategie e negli atti comunitari. Il negoziato per il Quadro Finanziario Pluriennale, la definizione della nuova programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento, la concezione della stagione strategica motivata dalla nuova legislatura si sono dovute confrontare con la crisi epidemiologica Covid-19. La Commissione presieduta da Ursula von der Leyen ha affrontato questa sfida cogliendo l'opportunità di proporre una rinascita per l'Europa. La felice intuizione del *namig* dello strumento per la ripresa lo afferma in modo esplicito: Next Generation UE.

Le proposte della Commissione di maggio 2020 si sono dimostrate innovative e lungimiranti (anche più di quanto poi approvato con il Consiglio Europeo straordinario del 17-21 luglio 2020), con i tre atti fondamentali:

- COM(2020) 441 final "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";
- COM (2020)442 "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea";
- COM(2020)456 "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione".

La Commissione von der Leyen ha di fatto posto le basi per una Unione rafforzata, con maggiore capacità di spesa e investimento e con una nuova strategia fondata sui tre pilastri "strategici" (Europa verde, Europa digitale ed Europa più resiliente) che si appoggiano su un quadro finanziario pluriennale ripensato (il QFP vincola il bilancio dell'Unione) e con nuove fonti proprie (non dipendenti dagli affidamenti degli Stati Membri) per l'Unione.

Il Consiglio straordinario del 21 luglio 2020<sup>14</sup> sembra non abbia colto la portata strategica delle proposte, considerando di fatto solo la dimensione finan-

<sup>14</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

ziaria dello Strumento dell'UE per la ripresa e del QFP post 2020. Le risorse aggiuntive stabilite dalle conclusioni del Consiglio sono definitive, in quanto si fondano sull'art. 122 del Trattato sul Funzionamento dell'UE, per strumenti di raccolta di "risorse esterne con destinazione di spesa specifica" ("external assigned resources")<sup>15</sup>: il Parlamento Europeo non può incidere, dal momento che esse sono avulse dalle procedure di bilancio ordinarie. Invece per decidere sul sistema delle "risorse proprie" (fonti di entrata ordinarie del bilancio europeo) e quello sul QFP post 2020 saranno necessari ulteriori passaggi in Parlamento Europeo e la decisione finale dovrà poi essere ratificata dagli Stati membri (entro il dicembre 2020).

Ma quel che c'è è già molto. Le conclusioni del Consiglio all'art. 2 definiscono una bozza di quadro strategico:

"Il piano per la ripresa europea necessiterà di ingenti investimenti pubblici e privati a livello europeo che avviino saldamente l'Unione verso una ripresa sostenibile e resiliente, capace di creare posti di lavoro e di riparare i danni immediati causati dalla pandemia di Covid-19, sostenendo nel contempo le priorità verdi e digitali dell'Unione. Il QFP, rafforzato da Next Generation EU, sarà il principale strumento europeo".

Riguardo Next generation UE (risorse aggiuntive al QFP) ne stabilisce gli importi, per un totale di 750 miliardi di EUR:

- Dispositivo per la ripresa e la resilienza: 672,5 miliardi di EUR di cui prestiti 360 miliardi di EUR di cui sovvenzioni 312,5 miliardi di EUR;
- REACT-EU: 47,5 miliardi di EUR;
- Orizzonte Europa: 5 miliardi di EUR;
- InvestEU: 5,6 miliardi di EUR;
- Sviluppo rurale: 7,5 miliardi di EUR;
- Fondo per una transizione giusta (JTF): 10 miliardi di EUR;
- RescEU: 1,9 miliardi di EUR.

Il Consiglio inoltre introduce la riforma delle risorse proprie con **nuove tipologie di entrate** per il QFP 21-27:

"[...] sarà introdotta una nuova risorsa propria basata sui rifiuti di plastica non riciclati che si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2021. Come base per risorse proprie supplementari, nel primo semestre del 2021 la Commissione presenterà proposte relative a un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e a un prelievo sul digitale, ai fini della loro introduzione al più tardi

<sup>15</sup> Reg. (UE, Euratom) 1046/2018, art. 21.

entro il 1° gennaio 2023. Nello stesso spirito, la Commissione presenterà una proposta su un sistema di scambio di quote di emissioni riveduto, eventualmente estendendolo al trasporto aereo e marittimo. Infine, nel corso del prossimo QFP, l'Unione lavorerà all'introduzione di altre risorse proprie, che potrebbero comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie".

Nel prossimo settennio, con un *boost* importante per fronteggiare la crisi nei primi anni<sup>16</sup>, l'Unione potrà contare su una potenza di fuoco come non mai nella sua storia, da investire nei driver dell'occupazione, dell'economia verde<sup>17</sup> e del digitale.

### 3.2. Dalla strategia ai Programmi

Il turbolento 2020 ci lascia molte incognite sulla programmazione: un quadro strategico non del tutto chiaro, un QFP ancora provvisorio (e dovrà avere attuazione dal 1° gennaio 2021) e un quadro regolamentare non definito. Sappiamo che il sistema di Istruzione e Formazione è oggetto di proposte nel Programma Nazionale di Riforma esito del processo aperto di coordinamento del semestre europeo. Sappiamo anche per certo che il "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" potrà prevedere iniziative di potenziamento della scuola e della Formazione Professionale (e certamente lo farà, su proposte dei diversi dicasteri e delle rappresentanze della società civile e delle parti sociali). Infine la Politica di Coesione (per l'Italia attraverso i Programmi Operativi Regionali e Nazionali ESF + e FESR) avrà impatto sul sistema in quanto strumento fondamentale per gestire le transizioni al lavoro e per la cittadinanza attiva. Purtroppo le proposte regolamentari per la politica di coesione non sono ancora state approvate dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea e attualmente sono in fase di revisione. Nel 2020 sono state presentate nuove proposte di modifica ai regolamenti<sup>18</sup>, in particolare:

- COM(2020) 22 final del 14 gennaio 2020, che istituisce il Fondo per una Transizione Giusta (JTF);

<sup>16</sup> Per i programmi potenziati da Next generation UE gli impegni giuridici dovranno essere contratti entro il 31 dicembre 2023 e relativi pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2026.

<sup>17</sup> La commissione ha proposto a fine 2019 una road map per rendere sostenibile l'economia europea, con COM/2019/640 final "Il Green Deal Europeo", con l'obiettivo di rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050. Alla strategia verde si associa il Fondo per una transizione giusta (JTF), che propone un meccanismo destinato a territori e settori economici colpiti dalla transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili o da processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra.

<sup>18</sup> Le proposte sono reperibili nella banca dati Eurlex: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/pre-acts.html>.

- COM(2020) 447 final del 28 maggio 2020, relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+);
- COM(2020) 450 final del 28 maggio 2020, relativo alle disposizioni comuni a tutti i fondi (FESR, FSE+, Fondo di Coesione, JTF);
- COM(2020) 452 final del 28 maggio 2020, relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo di Coesione.

La prossima programmazione sarà più flessibile rispetto al precedente settennio e in particolare sarà legata al processo di coordinamento del “semestre europeo”, con un nuovo ruolo delle Raccomandazioni specifiche per Paese, che affronteranno anche il tema della revisione eventuale dei programmi.

Secondo le proposte di Regolamento della Commissione, saranno cinque gli obiettivi strategici che dovranno orientare la costruzione dei Programmi Operativi:

- un’Europa più intelligente (a smarter Europe) attraverso la promozione della conoscenza, della digitalizzazione, dell’innovazione e della ricerca;
- 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;
- un’Europa più connessa (a more connected Europe) attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;
- un’Europa più sociale (a more social Europe) attraverso l’attuazione del Pilastro europeo dei Diritti Sociali;
- 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.

#### **4. Istruzione, Formazione e Lavoro: strumenti per una politica sociale**

I diversi Piani Operativi nazionali e regionali, che dovranno definire nel dettaglio priorità, obiettivi specifici, azioni, indicatori e risorse, nascono da un lavoro di condivisione ampia con i soggetti espressione delle istituzioni locali e regionali, delle parti sociali, delle rappresentanze della società civile, nel rispetto del 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. Il confronto, iniziato il 27 marzo 2019 ha visto la partecipazione di enti locali, Regioni, parti sociali e soggetti del privato sociale che hanno contribuito con idee concrete a tavoli per ognuno



degli obiettivi operativi<sup>19</sup>. Purtroppo gli esiti dei diversi tavoli rischiano una veloce obsolescenza, perché nel frattempo molte cose sono cambiate. Ai ritardi sistemici del Paese (basso tasso di occupazione femminile, alto tasso di disoccupazione giovanile e di NEET, alto tasso di dispersione scolastica, forte disomogeneità territoriale, skill shortage e mancanza di

competenze in ambito STEM e digitale) si sono aggiunti gli effetti della crisi epidemiologica con un impatto ancora tutto da valutare.

Alcuni assunti ci accompagneranno nei prossimi anni e trovano una ampia convergenza nei documenti programmatici, nel Programma Nazionale di Riforma, nei tavoli negoziali per la politica di coesione:

- Promozione di una formazione per le competenze del futuro, con analisi prospettiche dell'evoluzione delle imprese a medio termine, per preparare i lavoratori di domani;
- Rilancio della Formazione Professionale e delle scuole di impresa, per favorire il ricambio generazionale delle PMI in particolare artigiane, oggetto di profonde trasformazioni per la rivoluzione verde e digitale;
- Promozione di una formazione duale, con un organico e stretto raccordo con il sistema delle imprese, per l'acquisizione di competenze attraverso la sperimentazione dei contesti organizzativi e produttivi, dalla formazione per l'inserimento lavorativo alla formazione terziaria e superiore, all'aggiornamento professionale, alla riconversione professionale;
- Stretto raccordo tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali, per una presa in carico multidimensionale della persona, in grado di dare risposta a diverse aree: potenziamento della rete relazionale, delle competenze, sostegno all'*housing*, sostegno socio-sanitario e strategie per alleviare il carico di cura, in particolare per minori, anziani non autosufficienti e disabili;
- Rilancio dell'orientamento a diversi livelli, per la scelta scolastica e per la costruzione di percorsi di carriera professionale, anche in favore di lavoratori espulsi dal MdL o lavoratori in processi di riconversione: orientamento fondato su opportunità del contesto (*vacancy* e servizi), attitudini e atteggiamenti, possibilità di successo nel percorso scelto.

<sup>19</sup> [https://opencoesione.gov.it/lavori\\_preparatori\\_2021\\_2027/](https://opencoesione.gov.it/lavori_preparatori_2021_2027/).

## Conclusioni

Non è l'Unione Europea che finanzia il sistema di Istruzione e Formazione, ma sono gli Stati Membri. Essi possono decidere di utilizzare le risorse della Politica di Coesione, in quanto il sistema concorre al raggiungimento degli obiettivi comunitari, ma si tratta pur sempre di un espediente temporaneo. In Italia l'utilizzo massiccio dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei, in particolare il Fondo Sociale Europeo (oggi ESF+), per sostenere i sistemi regionali di IeFP, l'offerta degli ITS, l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale o l'apprendistato di alta formazione e ricerca (art. 43 e 45 del D.lgs 81/2015), spesso attraverso chiamate a progetti, hanno creato un cortocircuito per cui gli operatori sembrano più attenti a cogliere le opportunità di finanziamento che a raggiungere gli obiettivi istituzionali. Questo meccanismo rende alcuni operatori molto bravi a progettare percorsi formativi o azioni di sistema, molto bravi a rendicontare, ma meno bravi a facilitare le transizioni tra scuola e lavoro o tra disoccupazione e lavoro, ovvero a prevenire la dispersione scolastica. Un vero salto qualitativo nella produzione di informazione e nel dibattito intorno alle opportunità offerte dall'Unione Europea sta nel considerare gli obiettivi strategici e la visione del futuro propria dei soggetti della società civile, degli operatori della formazione e del lavoro, degli attori istituzionali, al fine di contribuire attraverso gli strumenti esistenti a orientare le politiche. Il dialogo sociale, l'approccio partenariale per la definizione della politica di coesione, tra l'altro disciplinato dal Regolamento delegato (UE) n. 240/2014, la partecipazione ai Comitati di Sorveglianza, il confronto con le istituzioni responsabili della gestione dei Programmi, sono strumenti atti a rendere gli interventi programmati più efficaci e più vicini ai bisogni reali, non scorciatoie per aumentare la propria fetta di torta.

Nei prossimi contributi cercheremo di approfondire altri meccanismi opachi delle amministrazioni nella gestione dei fondi, ecco alcuni titoli che possono essere tracce per una ricerca:

- Semplificazione e costi standard: esiste un cortocircuito tra costi standard, contributi ex Legge 241/1990 e l'erogazione dei servizi;
- Capacità di spesa: i rallentamenti nell'utilizzo dei Fondi non sono dovuti (solo) alla programmazione e alla lentezza delle amministrazioni;
- Covid-19, crisi aziendali, CIG, NaSPI, IeFP, ITS: forse abbiamo le soluzioni in casa.