

Nuova programmazione, istruzione e formazione nel secondo decennio di questo secolo

OLGA TURRINI¹

1. Il 2020: un anno davvero particolare

Il 2020 doveva essere l'anno di avvio del secondo decennio del XXI secolo e quindi, un po' come era stato per il precedente periodo caratterizzato dai temi e dalle strategie di "Europa 2020", l'occasione per rivedere quelle stesse strategie, rinnovandole alla luce del nuovo contesto e dei cambiamenti intervenuti a livello economico, sociale, ambientale, in Europa e nel mondo.

Per questo la Commissione presieduta da Ursula von der Leyen aveva concluso il 2019 lanciando il *Green Deal europeo*², e aveva iniziato il 2020 con la Comunicazione sull'Europa sociale³: "*Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*". Entrambi collocano l'Europa in primo piano rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile, ponendo il *Green Deal* al centro delle politiche comunitarie per la crescita e la sostenibilità e rilanciando il modello sociale europeo alla luce del *Pilastro europeo dei diritti sociali*⁴.

La pandemia Covid-19 ha fatto irruzione cambiando all'improvviso il contesto europeo e mondiale e ponendo all'ordine del giorno priorità inedite, basate sull'emergenza. Tutto ciò ha determinato un processo del tutto nuovo, nel quale le strategie che si andavano delineando sono state rivisitate alla luce di quella che è stata definita "*resilienza trasformativa*", ossia sviluppare la capacità di riprendersi trasformando in opportunità nuove le sfide da affrontare.

Quindi sono stati messi in campo strumenti e risorse volti a far fronte nell'immediato alle necessità indotte dalla pandemia e fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei (*Regolamenti CRII e CRII+*)⁵.

¹ Esperta in politiche dell'istruzione e formazione e politiche europee.

² Com (2019) 640 final dell'11/12/2019 Il Green Deal europeo.

³ Com (2020) 14 final del 14/01/2020.

⁴ Proclamato solennemente da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea nel 2017 (GUUE C428 del 13/12/2017).

⁵ Reg. UE n. 460/2020 del 30/3/2020 e Reg. UE n. 558/2020 del 23 aprile 2020.

In seguito a questi regolamenti è stato possibile rivalutare i Programmi operativi FESR e FSE 2014-2020, recuperando risorse e finalizzandoli all'emergenza epidemiologica.

Altro strumento al quale è stato possibile ricorrere è SURE⁶ – *Sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza a seguito dell'epidemia Covid-19*. Tale risorsa agevola prestiti ed emissione di obbligazioni (*social bond*) sul mercato a rischi condivisi per rifinanziare la Cassa Integrazione Guadagni e le spese di adeguamento sanitario delle attività produttive nei paesi più colpiti dalla pandemia. L'Italia ne beneficia per un importo di 27milioni e 438mila euro.

Parallelamente, le istituzioni europee hanno rilanciato strategie improntate ad una visione di medio-lungo periodo, a partire da "*Next Generation Eu: Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*".

I tre documenti – *Green Deal*, *Europa sociale* e *NEXT Generation Eu* – costituiscono, dunque, il quadro di riferimento di tutte le politiche che verranno perseguite nel secondo decennio attraverso l'agenda politica e legislativa dell'attuale legislatura UE (che terminerà nel 2024) e con lo sguardo rivolto agli obiettivi prefissati per il 2030 e per il 2050.

Le conclusioni comuni del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea sintetizzano efficacemente le priorità e gli obiettivi strategici di tale agenda:

- garantire con ogni sforzo una piena ripresa dalla pandemia Covid-19 promuovendo una cooperazione in materia di salute e costruendo *l'Unione europea della salute*;
- intensificare i lavori per costruire *l'Unione di domani* dando priorità ad azioni che accelerino la transizione verso una società più equa, sana, verde e digitale nell'UE e nel mondo, soprattutto in settori chiave come energia, calcolo ad alte prestazioni e intelligenza artificiale;
- esercitare una *leadership mondiale nella lotta ai cambiamenti climatici*, perseguendo gli obiettivi di neutralità climatica, transizione socialmente equa verso un'economia competitiva, sostenibile e circolare, di protezione della biodiversità e di realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU per il 2030;
- sviluppare proprie soluzioni digitali e affermare *la sovranità digitale dell'Europa*, concentrando gli sforzi contemporaneamente sull'accesso ai dati e

⁶ Regolamento n.672 del 19 maggio 2020 SURE.

⁷ (Com n. 456 del 27 maggio 2020: "*Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*").

sulla loro protezione, sullo sviluppo di tecnologie innovative e sulla modernizzazione delle infrastrutture. Un cammino verso obiettivi digitali ambiziosi, che miri al contempo ad *attuare il pilastro dei diritti sociali*, in particolare per tutelare i diritti dei lavoratori nell'economia digitale, *offrire pari opportunità, sviluppare un piano per salari minimi adeguati e migliorare la trasparenza delle retribuzioni*;

- rendere *l'economia più resiliente e solida* incentivando gli investimenti privati, perseguendo una politica industriale più sostenibile e più verde, rafforzando la moneta unica, introducendo misure contro reati finanziari, frodi, evasione e riciclaggio;
- difendere i nostri valori comuni e rafforzare il nostro modello democratico sostenendo fermamente il principio dello *Stato di diritto*, il rispetto dei *diritti fondamentali* e la *non discriminazione* sia all'interno dei nostri confini che all'esterno; agendo con decisione per *garantire la sicurezza* e affrontare le questioni sociali urgenti connesse al *cambiamento demografico*, riformare globalmente *il sistema di migrazione e asilo politico*;
- rafforzare il ruolo di *attore mondiale dell'UE*.

Alla luce di un contesto così delineato, la Commissione ha definito il documento che indirizzerà il semestre europeo e la programmazione nazionale per il 2021: *la Strategia annuale per la crescita sostenibile*.

Nel ribadire la centralità di *Green Deal* e *Next Generation Eu*, il documento propone le nuove iniziative modello, che diverranno le linee guida del decennio di Europa 2030:


- utilizzare più energia pulita (*Power up*): ricorrere sin da subito a tecnologie adeguate alle esigenze future e accelerare lo sviluppo e l'uso delle energie rinnovabili;
- rinnovare (*Renovate*): migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati;
- ricaricare e rifornire (*Recharge and Refuel*): promuovere e/o accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti, stazioni di ricarica e rifornimento e implementare i trasporti pubblici;
- collegare (*Connect*): estendere rapidamente i servizi veloci a banda larga a tutte le Regioni e a tutte le famiglie, comprese le reti in fibra ottica e 5G;
- modernizzare (*Modernise*): digitalizzare la Pubblica Amministrazione e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari e sanitari;
- espandere (*Scale-up*): aumentare le capacità del cloud industriale europeo di dati e lo sviluppo di processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili;
- riqualificare e migliorare le competenze (*Reskill and Upskill*): adattare i sistemi d'istruzione per promuovere le competenze digitali e la formazione scolastica e professionale per tutte le età.

2. Un ruolo rinnovato per le politiche dell'istruzione e formazione

Tutti i documenti strategici europei individuano il tema delle competenze – e quindi delle politiche volte a perseguirle – come una delle leve principali e indispensabili per perseguire gli obiettivi definiti. Per questo sia la Commissione che il Consiglio hanno emanato un pacchetto di documenti strategici:

- un'Agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (Com. n. 274 del 1/7/2020);
- una proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa all'Istruzione e Formazione Professionale (IfFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (Com. n. 275 dell'1/7/2020) convertita in Raccomandazione il 24 novembre 2020;
- una Comunicazione sulla strategia per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione 2021-2030 (Com. n. 625 del 30/9/2020) convertita in risoluzione del Consiglio il 26 febbraio 2021;
- un Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 volto a rimodulare l'Istruzione e la Formazione per l'era digitale (Com. n. 624 del 30/9/2020);
- le Conclusioni del Consiglio sull'istruzione digitale nelle società della conoscenza europee (GUUE C145 del 1/12/2020).

La nuova *Agenda per le competenze* (la precedente era del 2016) rilancia uno degli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali, in particolare il principio che sancisce il diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivo. È inoltre saldamente ancorata al Green Deal europeo, alla nuova strategia digitale e alla nuova strategia industriale e a quella per le piccole e medie imprese, in quanto le competenze, a partire da quelle digitali, sono fondamentali per il loro successo. L'Agenda sostiene anche la Raccomandazione del Consiglio relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la Garanzia per i Giovani ed evidenzia che anche il nuovo piano d'azione per l'Economia Circolare e la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 sottolineano il ruolo chiave delle competenze nella transizione verso un'economia verde. L'Agenda si propone cinque obiettivi:



- chiama a un'azione collettiva** che mobiliti le imprese, le parti sociali e i portatori di interessi affinché si impegnino a collaborare, in particolare all'interno degli ecosistemi industriali dell'UE e attraverso le catene del valore
- definisce una strategia chiara** per garantire che le competenze permettano di ottenere un posto di lavoro
- aiuta le persone a sviluppare le proprie competenze nel corso di tutta la vita** in un ambiente in cui l'apprendimento permanente è la norma
- individua i mezzi finanziari atti a promuovere gli investimenti nelle competenze**
- fissa obiettivi ambiziosi** in materia di sviluppo delle competenze e riqualificazione, da conseguire entro i prossimi cinque anni

Per il 2025 l'Agenda, inoltre, propone:

Indicatori	Obiettivi per il 2025	Livello attuale (dati per l'ultimo anno disponibile)	Aumento (in %)
Partecipazione di adulti di età compresa tra 25 e 64 anni all'apprendimento negli ultimi 12 mesi (in %) ⁵⁸	50 %	38 % (2016)	+32 %
Partecipazione di adulti scarsamente qualificati di età compresa tra 25 e 64 anni all'apprendimento negli ultimi 12 mesi (in %) ⁵⁹	30 %	18 % (2016)	+67 %
Percentuale di adulti disoccupati di età compresa tra 25 e 64 anni con un'esperienza di apprendimento recente (in %) ⁶⁰	20 %	11 % (2019)	+82 %
Percentuale di adulti di età compresa tra 16 e 74 anni che possiedono almeno le competenze digitali di base (in %) ⁶¹	70 %	56 % (2019)	+25 %

La *Raccomandazione del Consiglio sull'Istruzione e Formazione Professionale* (IeFP) si pone l'obiettivo di modernizzare la politica dell'UE in materia di IeFP al fine di soddisfare le grandi esigenze di sviluppo delle competenze e di riqualificazione che nascono dall'ambizione di essere pronti ad affrontare le sfide del XXI secolo e, in particolare, a sostenere la ripresa dalla pandemia Covid-19, contribuendo alla costruzione di un'Unione europea più sostenibile, equa e resiliente. Essa definisce gli obiettivi di una politica in materia di IeFP efficace ed inclusiva e raccomanda che entro il 2025 la percentuale di diplomati/qualificati occupati sia almeno dell'82%, che il 60% dei neodiplomati/qualificati benefici di un apprendimento basato sul lavoro durante il percorso formativo e

che l'8% dei discenti nell'IeFP benefici di una mobilità per l'apprendimento all'estero. Propone un quadro aggiornato di EQAVET (garanzia della Qualità), abroga la raccomandazione ECVET, considerata fallimentare, e valorizza la flessibilità di programmi di Istruzione e Formazione Professionale basati su moduli o unità di risultati dell'apprendimento con meccanismi di convalida che consentano il trasferimento, il riconoscimento e l'accumulazione dei risultati dell'apprendimento acquisiti da una persona in vista dell'ottenimento di una qualifica, di una qualifica parziale o di microcredenziali, a seconda dei casi.

La *Risoluzione del Consiglio del 26 febbraio 2021* definisce il quadro strategico per il decennio 2021-2030 perseguendo cinque priorità strategiche: migliorare la qualità, equità, inclusione e il successo per tutti nell'istruzione e nella formazione; fare in modo che l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la mobilità divengano una realtà per tutti; rafforzare le competenze e la motivazione nelle professioni nel settore dell'istruzione; rafforzare l'istruzione superiore europea; sostenere le transizioni verde e digitale nell'istruzione e nella formazione e attraverso l'istruzione e la formazione. La risoluzione fornisce, inoltre, un ricco menu di intenti e azioni e adotta i nuovi *obiettivi per il 2030*:

- la percentuale di quindicenni con scarsi risultati in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%;
- la percentuale di discenti all'ottavo anno della scuola dell'obbligo con scarsi risultati in alfabetizzazione informatica dovrebbe essere inferiore al 15% entro il 2030;
- almeno il 96% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età di inizio dell'istruzione primaria obbligatoria dovrebbe partecipare all'educazione della prima infanzia entro il 2030;
- la percentuale di abbandono precoce dell'istruzione e della formazione dovrebbe essere inferiore al 9% entro il 2030;
- la percentuale di persone di età compresa tra i 25 e 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria dovrebbe essere almeno del 45% entro il 2030;
- la percentuale di neodiplomati dell'IeFP che beneficiano di un'esposizione dell'apprendimento basato sul lavoro durante la loro Istruzione e Formazione Professionale dovrebbe essere almeno del 60% entro il 2025;
- almeno il 47% degli adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni dovrebbe aver partecipato all'apprendimento negli ultimi 12 mesi entro il 2025.

Infine, il *Piano d'azione per l'istruzione digitale*, che aggiorna il precedente del 2018, si concentra sul cambiamento digitale a lungo termine nell'Istruzione e nella Formazione e si prefigge di promuovere lo sviluppo di un ecosistema di istruzione digitale ad alte prestazioni e migliorare le capacità e le competenze digitali attraverso una serie di impegni e di azioni che la Commissione e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, dovranno assu-

mere, preferibilmente in maniera coordinata, nell'ambito di un nuovo quadro strategico per la cooperazione europea che sostituirà ET 2020.

3. Il faticoso accordo sul bilancio e il *Recovery instrument*

Il documento "*Next Generation Eu*" prevedeva una serie di strumenti per finanziare la strategia finalizzata al sostegno alla crisi economica, al superamento dei suoi effetti e alla capacità di riemergere attraverso la transizione verde e digitale. Ciò ha dato luogo al Regolamento⁸ che istituisce lo "Strumento dell'Unione Europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la crisi Covid-19 (*Recovery instrument*)", adottato il 14 dicembre 2020.

Esso finanzia in particolare sette tipi di *measure*, che verranno attuate nell'ambito di programmi specifici dell'Unione:

- a) misure per ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro;
- b) misure in guisa di riforme e investimenti, volti a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e di aumentarne la resilienza;
- c) misure a favore delle imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi Covid-19; in particolare misure a beneficio delle piccole medie imprese, nonché di supporto agli investimenti in attività essenziali per il rafforzamento della crescita sostenibile nell'Unione, compresi gli investimenti finanziari diretti alle imprese;
- d) misure a favore della ricerca e dell'innovazione in risposta alla crisi Covid-19;
- e) misure per migliorare il livello di preparazione dell'Unione alle crisi e consentire una risposta rapida ed efficace dell'Unione in caso di gravi emergenze, incluse misure quali la costituzione di scorte di forniture ed apparecchiature mediche essenziali e l'acquisizione delle infrastrutture necessarie per una rapida risposta alle crisi;
- f) misure volte a garantire che una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra non sia compromessa dalla crisi Covid-19;
- g) misure volte ad affrontare l'impatto della crisi Covid-19 sull'agricoltura e lo sviluppo rurale.

⁸ Reg. n 2094 del 14/12/2020.

Lo Strumento per la ripresa è finanziato fino a 750 milioni di euro, a valuta 2018, volti a finanziare i nuovi strumenti e a potenziare alcuni programmi esistenti aggiungendo risorse ulteriori rispetto al bilancio pluriennale.

Nell'ambito di tale Strumento vi sono il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility – RRF*), che verrà erogato tramite PNRR (Piani Nazionali per Ripresa e Resilienza) e l'Iniziativa *React-EU*, che fornisce finanziamenti aggiuntivi, fino al 2022, ai propositi della coesione (FESR e FSE) nell'ambito della programmazione 2014-2020 (vedi box sottostante).

Strumento per la ripresa (*Recovery instrument*)

- Fino a 47.500 milioni di euro per i programmi strutturali e di coesione del QFP 2014-2020, quali rafforzati fino al 2022 (React-Eu);
- Fino a 312.500 milioni di euro per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti (Dispositivo di ripresa e resilienza - *Recovery and resilience facility* - RRF);
- Fino a 1.900 milioni di euro per programmi relativi alla protezione civile (Resc-Eu);
- Fino a 5.000 milioni di euro per programmi relativi a ricerca e innovazione (Orizzonte Europa);
- Fino a 10.000 milioni di euro per programmi di sostegno ai territori nella transizione verso un'economia climaticamente neutra (nuovo Fondo per una transizione giusta JFT);
- Fino a 7.500 milioni di euro per lo sviluppo nelle zone rurali (nell'ambito del FEASR);
- Fino a 360.000 milioni di euro in forma di prestiti agli Stati membri per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti (RRF);
- Fino a 5.600 milioni di euro per accantonamenti a copertura delle garanzie di bilancio e relativa spesa per programmi finalizzati al sostegno di operazioni di investimento nel settore delle politiche interne dell'Unione (Invest-Eu).

REACT-EU (Regolamento del PE e del Consiglio (n.2221 del 23/12/2020⁹).

Viene fornito agli Stati membri un sostegno integrativo a favore della coesione attraverso una dotazione di 47.500 milioni di euro. Esso è ripartito tra gli Stati membri tramite una decisione di esecuzione della Commissione, sotto forma di stanziamenti a carico dei fondi strutturali per gli anni 2021 e 2022. Per l'anno 2021 all'Italia sono assegnati 10.652 milioni di euro su un totale UE di 37.355 milioni. Le risorse vengono assegnate ai programmi operativi FESR e FSE, e una parte può essere utilizzata per il FEAD o per la Garanzia Giovani (IOG). Le risorse di *React-EU* sono assegnate, nell'ambito dei programmi operativi riprogrammati, ad un nuovo obiettivo tematico che riguarda esclusivamente: "*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*". Le spese sono ammissibili dal 1° febbraio 2020 e il tasso di cofinanziamento può essere fino al 100%.

Il 12 febbraio 2021 è stato inoltre approvato il Regolamento specifico del Dispositivo di ripresa e resilienza¹⁰ (*Recovery and resilience facility - RRF*), che è la componente del Recovery instrument che finanzia i Programmi nazionali per la ripresa e resilienza – PNRR, i cosiddetti *Recovery Plan*, con sovvenzioni per 312.500 milioni di euro e con prestiti per 360.000 milioni di euro. Esso definisce in maniera molto puntuale le regole per la programmazione, il finanziamento e la gestione dei Piani Nazionali, che dovranno essere presentati entro il 30 aprile insieme ai Programmi Nazionali di Riforma (PNR) nell'ambito del semestre europeo ed essere poi attentamente valutati prima dell'approvazione. È accompagnato dalla possibilità di un sostegno tecnico da parte della Commissione, in particolare per la realizzazione delle riforme¹¹.

Con l'approvazione, a fine dicembre 2020 dopo un lungo negoziato, del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 con una dotazione di 1074,3 miliardi di euro (che insieme ai 750 miliardi di euro di NGEU costituisce il più grande pacchetto di incentivi finora adottato nel bilancio UE), si è così definito il quadro complessivo delle risorse e dato il via alla programmazione delle politiche di coesione per il prossimo settennio.

⁹ Reg. n. 2221 del PE e del Consiglio del 23/12/2020 che modifica il regolamento (UE) n. 13/03/2013 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.

¹⁰ Reg. n. 241 del 12/2/2021 che istituisce il dispositivo di ripresa e resilienza.

¹¹ Reg. n. 240 del PE e del Consiglio del 10/2/2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico

L'approvazione del QFP è stata accompagnata da due atti giuridici: il primo, sul sistema delle risorse proprie, con il quale si aggiunge alle entrate tradizionali del bilancio UE (dazi, IVA e aliquota sul Reddito nazionale lordo degli Stati membri), anche un'aliquota sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, generati in ciascuno Stato membro del bilancio, e si dà alla Commissione la possibilità di contrarre prestiti sul mercato dei capitali per finanziare il Recovery instrument¹². Il secondo è il Regolamento su un regime di condizionalità per la protezione del bilancio¹³, frutto di un compromesso sul tema dello *Stato di diritto* che ha scatenato una forte opposizione di alcuni Paesi, bloccando il negoziato sul bilancio. In particolare, il rispetto dei principi dello Stato di diritto, quale condizione per la protezione del bilancio e per l'accesso ai fondi europei, ha costituito il terreno di scontro tra coloro che promuovevano una severa e articolata formulazione delle ipotesi di violazioni dello Stato di diritto rilevanti ai fini dell'esclusione dalla distribuzione delle risorse (Olanda, Belgio, Austria, Lussemburgo, Finlandia, Danimarca e Svezia) coloro che avrebbero voluto mantenere una formulazione più blanda ed elastica, in particolare il cosiddetto *gruppo di Visegrad* (Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca). A novembre Polonia e Ungheria minacciarono il veto sul bilancio pluriennale, finché si trovò a dicembre l'accordo definitivo.

In definitiva, la pandemia ha fatto sì che l'Europa mettesse a disposizione una quantità di risorse impensabile fino a pochi mesi prima.

La tabella che segue, con qualche incertezza e probabile inesattezza sul dettaglio delle risorse, in parte non ancora definite, serve solo a dare un'idea dell'entità delle risorse stanziare, alle quali si dovranno aggiungere i cofinanziamenti nazionali.

Recovery instrument e Risorse dal QFP	Prezzi 2018 in milioni di euro
Horizon Europa	497
React-eu	10 652
RRF sovvenzioni 70%	44.724
RRF sovvenzioni 30%	20.748
RRF prestiti	127.561
RRF totale	193.033
FEASR	846
JFT535	
Sicurezza e difesa	236

¹² Decisione n. 2053/2020 del Consiglio del 14 dicembre 2020.

¹³ Regolamento n. 2092/2020 del Parlamento e del Consiglio del 16 dicembre 2020.

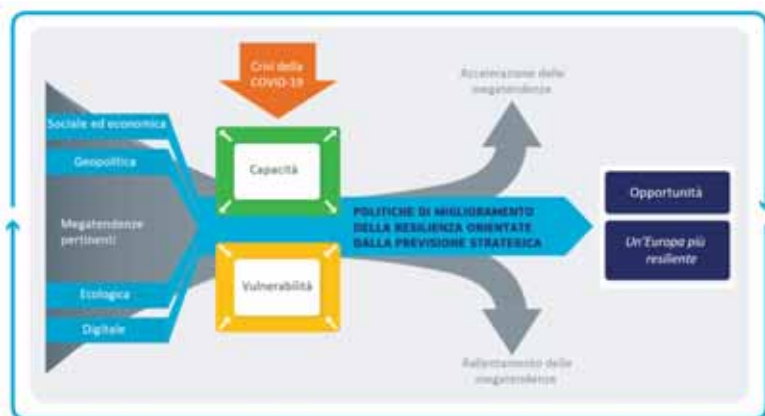
Recovery instrument totale	205.799
FSE 2021-27	12.897
FESR 21-27	23.615
CTE (Interreg)	830
JFT401	
Tot. risorse coesione senza cofinanziamento nazionale	37.743
FEASR 21-27(prezzi correnti)	9.748
Totale dall'Europa	256.134

Il tema della transizione verde e digitale, da perseguire in maniera equa e inclusiva, è centrale e pervasiva. Costringe tutte le politiche a posizionarsi in maniera coerente e, soprattutto ad interagire e sviluppare davvero al massimo ogni forma possibile di integrazione, complementarità, coordinamento. Per questo l'esercizio di programmazione in questa tornata è particolarmente complesso e decisivo perché le ingenti risorse disponibili vengano non solo spese (e sappiamo per l'esperienza delle programmazioni passate quanto sia difficile!), ma soprattutto orientate a obiettivi davvero in grado di cambiare i nostri paradigmi di crescita verso direzioni basate sulla capacità di innovare tenendo fissa la barra della neutralità climatica e dell'equità. Le transizioni *"verde e digitale"* comportano tanti e tali cambiamenti che possono creare nuove disuguaglianze se non vengono parallelamente messe in campo strategie inclusive anch'esse orientate alla ricerca di nuove soluzioni. Abbiamo davvero un'occasione storica, ma si richiede una capacità di visione e di programmazione che sappia definire per ogni politica obiettivi chiari e li persegua utilizzando diverse fonti finanziarie, ciascuna con le proprie regole, per comporre un puzzle veritiero ed efficace.

Ad esempio, il tema delle competenze deve essere declinato nell'ambito dei sistemi di riferimento, a partire dall'individuazione delle carenze e dei principali problemi (e il posizionamento dell'Italia nel confronto europeo e OCSE e le carenze di competenze digitali a tutti i livelli, nonché la necessità di competenze legate all'evoluzione dei sistemi produttivi e tecnologici rendono piuttosto facile il compito, con piste segnalate anche dalle raccomandazioni all'Italia nell'ambito del semestre europeo) e a partire da ciò tradotto in obiettivi e risultati attesi, ben definiti e misurabili, da perseguire nel breve periodo attraverso *Recovery plan* e *React-Eu*, nel medio periodo con il Fondo sociale europeo, attrezzando la nostra capacità di innovare attraverso Orizzonte Europa, Erasmus, e così via.

È proprio la necessità di dotarsi di visioni di lungo periodo che ha spinto la Commissione a proporre la prima Comunicazione in materia di previsione strategica, motivata dal fatto che essa: "può contribuire a costruire l'intelligenza col-

lettiva in maniera strutturata per tracciare meglio il percorso da compiere nella duplice transizione *verde e digitale* e per la ripresa dopo eventi critici”. Questa prima relazione, assai interessante, si incentra sul tema della resilienza¹⁴, divenuta il nuovo punto di riferimento per le politiche dell’UE con la crisi scaturita dall’epidemia Covid-19. La *resilienza* è la capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico ed è necessaria in tutte le aree di intervento per compiere la transizione *verde e digitale* salvaguardando lo scopo fondamentale dell’UE e la sua integrità in un ambiente dinamico e a tratti turbolento. Alla luce della crisi epidemiologica e dell’agenda politica orientata alle transizioni è chiaro che l’Europa deve rafforzare ulteriormente la sua resilienza e compiere un grande passo in avanti, vale a dire non solo riprendersi, ma emergere rafforzata intensificando tali transizioni. È il concetto di *resilienza trasformativa* cui si accennava all’inizio. L’analisi previsionale si basa su una precisa metodologia che individua le vulnerabilità e le capacità di resilienza dell’UE, analizzate alla luce delle megatendenze pertinenti, forze trainanti di lungo periodo che molto probabilmente avranno un’influenza significativa sul futuro. Presenta, inoltre, un’analisi sistematica preliminare delle vulnerabilità e delle capacità rivelate dalla crisi nell’UE e negli Stati membri, in virtù della possibile accelerazione o del possibile rallentamento di tali megatendenze a causa della crisi, come illustrato nella figura sottostante. Per esempio, la pandemia ha aggravato le disuguaglianze, oltre che accelerato gli squilibri in materia di iperconnettività e per quanto riguarda la demografia. L’analisi individua anche le principali opportunità per rafforzare la resilienza dell’Europa mediante interventi pertinenti.



¹⁴ Com. n. 493 del 9/9/2020 Relazione 2020 in materia di previsione “*Previsione strategica: tracciare la rotta verso un’Europa più resiliente*”.

4. Verso il *Recovery plan*

Il Regolamento sul dispositivo di ripresa e resilienza definisce in *6 pilastri* gli ambiti di applicazione cui dovranno attenersi i Piani nazionali:

- 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 PMI forti;
- coesione sociale e territoriale;
- salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione ad esse;
- politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

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".

Il Dispositivo è a gestione diretta della Commissione e richiede due requisiti orizzontali: l'*addizionalità* (cioè i Piani non devono sostituire le spese correnti) e il principio di "*Non arrecare un danno significativo* (DSNH)" che fa riferimento al Regolamento n. 852 del 18 giugno 2020 che definisce la *Tassonomia*, cioè un sistema di classificazione delle attività economiche ecosostenibili. Essa andrà rispettata da tutte le azioni realizzate nell'ambito del PNRR. Il Regolamento assegna all'Italia sovvenzioni per € 68.895.833.000 (oltre il 20% del totale EU) su un totale di € 337.969.000.000. A questi possono aggiungersi prestiti che si possono chiedere contestualmente ai PNRR o dopo (al più tardi entro il 31 agosto 2023) e devono essere motivati e giustificati dai fabbisogni finanziari più elevati, connessi a riforme e investimenti supplementari da descrivere in dettaglio.

I Piani dovranno essere coerenti con:

- le sfide e priorità del semestre e delle raccomandazioni specifiche per Paese;
- i PNR (Programmi Nazionali di Riforma);
- i PNEC (Piani Nazionali Energia e Clima);
- i Piani attuativi della IOG (Garanzia Giovani).

Inoltre dovranno:

Spiegare

- come rispondono adeguatamente alla situazione socio-economica degli Stati membri e ai 6 pilastri;
- come contribuiscono alle raccomandazioni del singolo Paese;
- come coadiuvano l'osservanza dei diritti sociali;
- come garantiscono il rispetto degli obiettivi ambientali;
- come cooperino alla transizione verde e alla biodiversità e al target preposto del 37%;
- come concorrono alla transizione digitale e al target del 20%.

Indicare:

- i traguardi e gli obiettivi previsti e il calendario indicativo dell'attuazione delle riforme e degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026;
- i progetti di investimento previsti e il relativo periodo di investimento;
- la stima dei costi totali delle riforme e degli investimenti;
- le modalità di monitoraggio e di attuazione efficaci, compresi traguardi, obiettivi e indicatori;
- il sistema predisposto per prevenire correggere e individuare frodi, corruzione e conflitti di interesse;
- eventualmente la richiesta di prestiti e relativi traguardi supplementari e giustificazioni.

Giustificare:

- la coerenza interna ed esterna;
- il contributo a parità di genere e pari opportunità.

La Commissione valuterà i Piani in base a rigorosi criteri di Pertinenza, Efficacia, Efficienza, Coerenza ed entro due mesi dalla presentazione consegnerà al Consiglio una proposta di Decisione in merito.

I progetti di investimento e le riforme dovranno essere completati entro il 31 agosto 2026.

5. Le nuova architettura dei fondi e la riforma della PAC

L'approvazione del Quadro finanziario pluriennale ha consentito di chiudere i Regolamenti del nuovo periodo di programmazione delle risorse per la coesione e della politica agricola. Rispetto alla passata programmazione, l'architettura è notevolmente modificata.

Il *Regolamento generale* norma con disposizioni comuni e con regole finanziarie 5 Fondi: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE +), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e il nuovo Fondo per la transizione giusta (JTF). Definisce inoltre le regole finanziarie applicabili oltre ai quattro Fondi della coesione, al Fondo Asilo e migrazione (AMIF), al Fondo per la Sicurezza interna (ISF) e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI). Per ciascun Fondo vi sarà un ulteriore specifico Regolamento. Il nuovo Regolamento Generale non comprende più il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR), che rientra nella riforma della Politica Agricola Comune (PAC).

Il JTF fornisce sostegno all'Obiettivo Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita in tutti gli Stati Membri, con l'Obiettivo Specifico di *"consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli impatti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione verso l'obiettivo 2030 dell'Unione per il clima e un'economia climaticamente neutra entro il 2050, sulla base dell'accordo di Parigi"*. Interviene a livello di aree geografiche NUTS 3 tramite piani territoriali per una transizione giusta (in Italia riguarderà le aree di Taranto e del Sulcis).

Il Regolamento generale, poiché include non solo i Fondi strutturali e di investimento, ma anche altri programmi che prima erano a gestione diretta o indiretta della Commissione, apporta una ulteriore declinazione del *principio di sussidiarietà*, richiamando la distinzione tra *gestione concorrente* (in base alla quale la Commissione affida la gestione dei programmi agli Stati membri)¹⁵ e *gestione diretta* (in base alla quale la gestione del bilancio spetta direttamente alla Commissione europea, cioè quando i progetti vengono svolti tramite suoi servizi, presso le sue sedi, nelle delegazioni dell'UE o tramite Agenzie esecutive) o *indiretta* (in base alla quale i programmi di finanziamento sono gestiti indirettamente, ovvero quando vengono attuati da parte di Paesi partner

¹⁵ Circa l'80% dei finanziamenti dell'UE rientra nella gestione concorrente.

dell'UE, da Paesi extra-UE, da Organizzazioni internazionali o da Agenzie per lo sviluppo dei Paesi UE).

Ad esempio il nuovo Fondo sociale europeo oggi si chiama Fondo sociale europeo plus (FSE+), poichè comprende il Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD) e l'ex Iniziativa EaSi (a gestione diretta e indiretta della Commissione). La Commissione amministra, in regime di gestione diretta o indiretta, anche altre iniziative o programmi come la procedura di collegamento tra l'Europa (MCE), l'Iniziativa Urbana europea e gli investimenti innovativi interregionali.

Anche per la Politica agricola (PAC) si introducono cambiamenti rilevanti. L'impianto della riforma della politica agricola europea si caratterizza per la riconduzione del FEASR dentro un'unica strategia della PAC, con obiettivi generali e specifici comuni ai due pilastri: FEAGA e FEASR. Vi è anche un "ritiro" della Commissione con l'attribuzione di responsabilità agli Stati membri nella definizione di *Piani strategici della PAC*, riferiti ai due pilastri. Nei Piani quindi saranno compresi anche gli interventi di sviluppo rurale e si dovrà altresì specificare il coordinamento e la complementarità con gli altri Fondi e Programmi.

Ci sarà un'unica Autorità di gestione del Piano strategico e sono previste *condizionalità* legate agli impegni in materia di clima e ambiente, di salute pubblica, di flora e fauna e del rispettivo benessere. Quindi il tema dello sviluppo rurale è connesso fortemente con obiettivi fondamentali come il clima, la sostenibilità, il ricambio generazionale e l'innovazione. Il pacchetto regolamentare comprende in particolare:

- un Regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune;
- un Regolamento sui piani strategici della PAC che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

I regolamenti adeguano la PAC, allineandola agli obiettivi di sviluppo sostenibile, con l'intento di semplificare nel contempo l'attuazione delle politiche. Un regolamento transitorio protrae al 2023 l'entrata in vigore della riforma.

6. La strategia generale della nuova programmazione dei Fondi

Il Regolamento generale identifica *5 obiettivi strategici (OP - Policy objectives)* che vanno perseguiti, direttamente o indirettamente, da tutti i Fondi della coesione.

OP1 un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;

OP2 un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio 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;

OP3 un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;

OP4 un'Europa più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;

OP5 un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Inoltre il FESR, il FSE+ e il JFT perseguono gli obiettivi "*Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita*" e "*Cooperazione territoriale europea*" (Interreg) per il solo FESR.

Va da sé che la strategia generale è di fatto quella che poggia sul Green Deal e sul Pilastro dei diritti sociali, del quale il Fondo sociale europeo diventa il più importante strumento finanziario. La mole di risorse complessiva e la lezione della pandemia sul tema dell'emergenze e della resilienza, però, impongono oggi anche la capacità di utilizzare le risorse in maniera flessibile e, se utile o necessario, di spostarle tra programmi o territori molto più di quanto non sia mai stato possibile fino ad oggi.

Le transizioni *verde e digitale* sono percorsi irti di problemi e anche di contraddizioni: dove si prenderà l'energia necessaria in quantità tali da ridurre le emissioni di CO₂? Come si reperiranno materie prime rare di cui si moltiplicherà il fabbisogno? Sarà sostenibile l'estrazione di materie prime dai mari? O devasterà gli ecosistemi? Come si renderà compatibile l'aumento di produzioni biologiche con la sostenibilità del loro prezzo e con l'eccesso di rame nel terreno? Come si affronterà la disoccupazione conseguente a determinati sviluppi produttivi e come si farà fronte in tempi rapidi alla necessità di competenze carenti e più elevate? L'economia circolare riuscirà a diventare davvero uno dei motori della ripresa sostenibile? L'elenco è lungo, ma gli esempi fanno comprendere che il cammino verso il 2030 richiede, oltre ad uno sguardo lungo, anche scelte progressive e spesso problematiche, nelle quali il rischio è che

enormi interessi di parte e logiche di profitto prevalgano su logiche orientate in primis al bene comune e alla salvaguardia del Pianeta. L'Enciclica *Laudato Si'*, vero documento profetico, che nel 2015 anticipò di pochi mesi l'Agenda ONU e l'Accordo di Parigi, indicava piste e metodologie del tutto attuali, così come i continui richiami e appelli di Papa Francesco. Occorre davvero un grande impegno a tutti i livelli, compreso quello personale, perché l'ecologia integrale non resti un'utopia. E mai come ora ciò implica il coinvolgimento dei singoli, per rivedere atteggiamenti, comportamenti e stili di vita.