

Next Generation EU: un esempio concreto su come accelerare la formulazione dei Programmi Operativi cofinanziati da FSE Plus e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Category: Stay inspired (short notes)

written by Antonio Bonetti | December 20, 2020



*«E come potevano noi cantare
con il piede straniero sopra il cuore,
fra i morti abbandonati nelle piazze»*

Salvatore Quasimodo – Alle fronde dei salici (1947)

L'esigenza di accelerare la programmazione degli interventi nell'ambito di *Next Generation EU* e di quelli cofinanziati dai Fondi Strutturali post 2020

Le Istituzioni comunitarie negli ultimi due mesi hanno raggiunto degli accordi politici definitivi sulle proposte di regolamento inerenti alla “**politica di coesione**” e, soprattutto, al Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE post 2020 (QFP post 2020) ed a *Next Generation EU (NGEU)*. [1]

Dopo il parere favorevole espresso dal Parlamento Europeo il 16 Dicembre e dal Consiglio il giorno successivo, ormai vi è l'accordo politico definitivo sui testi regolamentari inerenti a questi strumenti e si attende solo, da un lato, la loro pubblicazione sulla GUUE e, dall'altro, l'approvazione da parte degli Stati Membri della Decisione sulle “risorse proprie”. [2]

Come è stato evidenziato nel precedente [post del 10.12.2020 “I negoziati gemelli su *Next Generation EU* e sui Fondi Strutturali post 2020”](#), questo richiederebbe un cambio di passo del Governo centrale e delle Regioni non solo per la formulazione del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, necessario per accedere ai contributi di NGEU, ma anche per quella dei Programmi Operativi che saranno cofinanziati dal FESR e dal programma-quadro che nel periodo post 2020 sostituirà il **Fondo Sociale Europeo** (battezzato **Fondo Sociale Europeo Plus – FSE Plus**). [3]

Da più parti viene paventato il rischio che l'attività di formulazione del PNRR potrebbe comportare un “rilassamento” sul versante della elaborazione dei Programmi Operativi che verranno cofinanziati dai Fondi “per la coesione” post 2020. Lo scrivente, invece, è dell'avviso che non solo sarebbe opportuno portare avanti in parallelo i due processi di

programmazione, ma sarebbe anche opportuno predisporre contestualmente dei documenti di *policy* “intermedi” utili per ambedue i processi di programmazione.

Nel paragrafo successivo si fornisce un esempio concreto di come accelerare ambedue le programmazioni con riferimento al “nuovo” programma-quadro FSE Plus.

Formulazione del PNRR e dei Programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo Plus post 2020



Immagine ex Pixabay

Come posto in luce in precedenti post, tutti i PNRR dovranno essere caratterizzati da un elevato grado di coerenza “verticale” con le politiche sovra-ordinate europee. Questo vale parimenti per i Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali.

Ne consegue che ambedue le programmazioni dovranno tenere conto di due elementi di fondo volti a garantire la coerenza “verticale” con le politiche europee e la progressiva attuazione di una serie di riforme che, *inter alia*, sono espressamente richieste nell’ambito di NGEU:

- il nuovo quadro di *policy* – a livello generale e a livello

settoriale – delineato dalla nuova Commissione presieduta da Ursula von der Leyen, al centro del quale vi è il c.d. “**Green Deal europeo**” (che è stato rafforzato dall’ultimo Consiglio Europeo del 10 e 11 Dicembre);

- le **condizioni abilitanti** “orizzontali” e “verticali” (“tematiche”) da garantire al fine di accelerare gli investimenti cofinanziati dai Fondi Strutturali post 2020 (si vedano l’art. 11 della proposta di regolamento generale sulle “disposizioni comuni”, l’Allegato III e l’Allegato IV alla proposta stessa).

Avendo già discusso della necessità di assicurare una elevata coerenza “verticale” del PNRR con le principali iniziative di riforma avviate o rafforzate nel corso dell’anno dalla Commissione nel settore dell’istruzione e della formazione lungo tutto l’arco della vita nel [post del 25.11.2020 “FSE Plus e nuove proposte, avanzate nel 2020, per le politiche dell’UE per l’istruzione, l’occupazione e l’inclusione sociale”](#), in questa sede ci si concentra sulla necessità (e opportunità) di lavorare alacremente alla preparazione dei documenti di *policy* necessari per dare corso alle condizioni abilitanti “orizzontali” e “verticali” di cui alla proposta di regolamento sulle “disposizioni comuni” sui Fondi Strutturali (si veda la Comunicazione della Commissione COM(2018) 375).

I documenti in parola, infatti, consentiranno di assolvere a una esplicita richiesta della normativa sui Fondi Strutturali post 2020 e si possono anche considerare parte di un processo di revisione delle politiche pubbliche nazionali espressamente richiesto nell’ambito di NGEU.

Per quanto concerne, più specificamente, la formulazione dei Programmi Operativi cofinanziati dal “nuovo” programma-quadro FSE Plus, sarebbe molto utile, per tutte le Amministrazioni nazionali e regionali più direttamente coinvolte nella programmazione degli interventi da esso cofinanziati, mettere a confronto e rendere coerenti le varie iniziative di riforma avviate/rafforzate dalla Commissione nel 2020 rilevanti per il

FSE Plus (presentate nel [post del 25 novembre scorso](#)) e le specifiche condizioni abilitanti “verticali” inerenti all’**Obiettivo Strategico 4 della programmazione post 2020 (OS 4 “Un’Europa più sociale”)**, che è quello su cui interviene direttamente il FSE Plus. [4]

Le **condizioni abilitanti per l’OS 4** prevedono l’esistenza e/o il rafforzamento di:

- un Quadro politico strategico per le politiche attive del mercato del lavoro;
- un Quadro strategico nazionale in materia di parità di genere;
- un Quadro politico strategico per il sistema d’istruzione e formazione a tutti i livelli;
- un Quadro politico strategico nazionale per l’inclusione sociale e la riduzione della povertà;
- una Strategia nazionale per l’integrazione dei rom;
- un Quadro politico strategico per la sanità.

E’ del tutto evidente quanto l’elaborazione di piani di azione inerenti gli ambiti di *policy* di cui sopra sia importante anche per formulare un credibile PNRR. Questo, in particolare, con riferimento alla **Missione 4 “Istruzione, formazione, ricerca e cultura”** del PNRR. [5]

La tavola sinottica inserita nella figura che segue è intesa a delineare un autentico piano di lavoro, in quanto la tavola è volta a definire un ponte fra: (i) macro-ambiti di *policy* del FSE Plus post 2020 (occupazione, istruzione e *lifelong learning* e inclusione sociale), (ii) iniziative della Commissione del 2020 intese a rafforzare il c.d. **Pilastro Europeo dei diritti sociali** e l’agenda politica per il miglioramento dei sistemi di istruzione e (iii) condizioni abilitanti “tematiche” che interessano il FSE Plus (o, più precisamente, l’Obiettivo Strategico 4 dei Fondi Strutturali post 2020).

La tavola sinottica è semplicemente la base di partenza di un lavoro di analisi e programmazione che dovrà svilupparsi tramite delle pertinenti “matrici di coerenza e

complementarità” per validare i nessi logici ed un costante confronto fra le autorità pubbliche e fra queste e il partenariato economico e sociale. Ma è una base di partenza da cui, a parere dello scrivente, non si può prescindere se si vuole, da un lato assicurare ai Programmi Operativi cofinanziati dal FSE Plus e al PNRR una adeguata coerenza “verticale” con il quadro di *policy* europeo e, dall’altro, “alleggerire” in modo efficace (e anche un po’ scaltro) i carichi di lavoro non indifferenti che graveranno su tutte le Amministrazioni pubbliche nei prossimi mesi, imposti dall’esigenza di preparare adeguatamente – e, a questo punto, in tempi rapidi – sia il PNRR sia i nuovi Programmi Operativi post 2020.

Figura 1 – Macro-ambiti di *policy* di FSE Plus, proposte di riforme avanzate nel 2020 dalla Commissione e condizioni abilitanti “tematiche” per l’Obiettivo Strategico 4 (OS 4) dei Fondi Strutturali post 2020

Missione 4 del PNRR ‘Istruzione, formazione, ricerca e cultura’

Ambiti di <i>policy</i> del FSE Plus		Proposte/piani di azione ex CE	Piani ex ‘condizioni abilitanti’ tematiche per l’Obiettivo Strategico 4
Occupazione	Politiche strutturali dell’occupazione	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nuova politica industriale dell’UE (10.03.2020) ➤ Sostegno ad investimenti pubblici e occupazione tramite CRII e CRII Plus (ex Reg. (UE) 558/2000) 	Quadro strategico per le politiche del lavoro
	Politiche del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Iniziativa SURE (2.04.2020) ➤ <i>New Skills Agenda</i> (1.07.2020) ➤ <i>A bridge to jobs</i> (1.07.2020) ➤ Proposta di direttiva sui “salari minimi adeguati” (28.10.2020) 	
Istruzione e <i>lifelong learning</i>		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rafforzamento dei sistemi di Istruzione e Formazione Professionale (1.07.2020) ➤ Piano per uno “spazio europeo dell’istruzione” (30.09.2020) ➤ Piano di azione per l’istruzione digitale 2021-2027 (30.09.2020) 	Quadro strategico per il sistema di istruzione e formazione
Inclusione sociale		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sostegno alla capacità di spesa del FEAD (ex Reg. (UE) 559/2000) ➤ <u>Quadro strategico per l’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom</u> (7.10.2020); ➤ <u>Strategia per la parità delle persone LGBTIQ 2020-2025</u> (12.11.2020); ➤ Piano d’azione per l’integrazione e l’inclusione dei migranti 2021-2027 (24.11.2020). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quadro strategico nazionale per l’inclusione sociale ➤ Strategia nazionale per l’integrazione dei Rom
Ambiti di intervento trasversali (sanità e parità di genere)		<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>Strategia per la parità di genere 2020-2025</u> (5.03.2020) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quadro politico strategico per la sanità ➤ Quadro strategico per la parità di genere

[1] Il principale strumento di intervento di NGEU è il

Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*). La proposta di regolamento sul **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** – la Comunicazione della Commissione COM(2020) 408 – stabilisce nel Titolo III “Piani di ripresa e resilienza” che gli Stati Membri per accedere agli ingenti finanziamenti dovranno presentare i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). I PNRR dovranno essere formulati contestualmente ai **Piani Nazionali di Riforma (PNR)**, richiesti dall’articolato processo di sorveglianza multilaterale delle politiche economiche dei singoli Stati Membri e dei loro conti pubblici più conosciuto come “semestre europeo”. Va aggiunto, a titolo di completezza, che venerdì 18 Dicembre è stato anche raggiunto l’accordo politico sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

[2] Affrontare il tema del finanziamento delle politiche dell’UE implica la necessità di esaminare un articolato sistema di finanza pubblica, disciplinato dalla Parte VI, Titolo II (“Disposizioni finanziarie”) del Trattato sul Funzionamento dell’UE (TFUE), che è imperniato sui seguenti elementi:

- le **risorse proprie** (entrate del bilancio) definite da una procedura legislativa che assegna un ruolo centrale al Consiglio – e, quindi, agli Stati Membri – come previsto dall’art. 311 del TFUE;
- il **Quadro Finanziario Pluriennale** (*MultiAnnual Financial Framework – MAFF*), che definisce per le grandi priorità politiche di intervento (rubriche) il sentiero di evoluzione delle spese pubbliche della UE. Il QFP, disciplinato dall’art. 312 del TFUE, è il fulcro del sistema di finanza pubblica dell’UE ed ha la funzione fondamentale di fornire un profilo delle spese dell’UE ben definito su base pluriennale. Esso, pertanto, oltre a funzioni di pianificazione finanziaria e contabili, svolge la rilevante funzione economica di contribuire a stabilizzare aspettative e piani di spesa di tutti gli operatori europei;
- il **bilancio annuale**, disciplinato dal Trattato di Lisbona e da rilevanti Atti di diritto dell’UE derivato, che comprende

le entrate delle Istituzioni e le spese sostenute dalla UE (e dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica).

In questo post, come in genere tutti fanno, ci si riferisce al Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE (QFP) come al suo bilancio pluriennale. A dire il vero non è corretto, in quanto, in realtà il QFP va solamente a disciplinare il profilo delle spese pluriennali (nel caso di specie per il periodo 2021-2027). Infatti, come stabilisce l'art. 312 del TFUE, «il Quadro Finanziario Pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro il limite delle sue risorse proprie».

Per avere una visione completa del complesso sistema di finanza pubblica dell'UE e della formulazione dei suoi bilanci annuali è assolutamente necessario esaminare il sistema delle "risorse proprie" (entrate dei bilanci annuali) e la decisione «che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'UE», come previsto dall'art. 311 del TFUE. Va evidenziato che, ai sensi dell'art. 311 del TFUE:

- la Decisione sulle risorse proprie è adottata solo dal Consiglio, che delibera «previa approvazione del Parlamento Europeo»;
- «tale Decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati Membri conformemente alle rispettive norme costituzionali».

[3] Per una breve presentazione del "nuovo" FSE Plus sia consentito rimandare a Bonetti A.; *FSE Plus. Il Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2021-2027*; Centro Studi Funds for Reforms Lab, Aprile 2019. Preme evidenziare che:

- la Commissione, anche per il FSE Plus, nel corso del 2020 ha avanzato delle proposte di revisione rispetto a quelle iniziali (si veda la Comunicazione [COM\(2020\) 447 del 28.05.2020](#)), ma alcuni degli elementi più innovativi inseriti nella [Comunicazione appena citata](#) non trovano conferma nelle Conclusioni del Consiglio Europeo straordinario del 17-21 Luglio 2020 in cui sono stati definiti gli accordi politici su NGEU e QFP dell'UE post 2020 a livello di Capi di Stato e di

Governo. Per ora, quindi, non si hanno elementi sufficienti per delineare la struttura complessiva di FSE Plus;

- al momento, fra i Fondi “per la coesione”, è l’unico su cui ancora non è stato raggiunto un accordo politico fra le Istituzioni europee.

[4] Un aspetto rilevante della struttura di FSE Plus, che è stato fin qui confermato dalla proposta di revisione della Commissione avanzata nella Comunicazione COM(2020) 447 del 28.05.2020, concerne la sostanziale conferma dei tre “ambiti di *policy*” elettivi del FSE, ossia Occupazione (attuale Obiettivo Tematico 8 dei Fondi); Inclusione sociale (attuale Obiettivo Tematico 9) e Qualità dei sistemi di istruzione e formazione, ossia l’attuale Obiettivo Tematico 10.

[5] Il 16 Settembre u.s. il Governo ha presentato le [Linee Guida per la definizione del PNRR \(#NextGenerationItalia\)](#).

Il PNRR viene imperniato sulle seguenti sei **Missioni** (ambiti di *policy*):

1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.
3. Infrastrutture per la mobilità.
4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura.
5. Equità sociale, di genere e territoriale.
6. Salute.

A titolo di completezza, si ricorda che i PNRR dovranno essere presentati dagli Stati Membri dopo la pubblicazione sulla GUUE e, quindi, l’entrata in vigore del Regolamento sul **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** (prevista al più tardi per il 1° Febbraio 2021) e non oltre il 30 Aprile 2021.