

La programmazione degli interventi del Fondo Sociale Europeo Plus 2021-2027

Category: Stay informed

written by Antonio Bonetti | April 20, 2022



*“Lungo le sponde del mio torrente
voglio che scendano i lucci argentati
non più i cadaveri dei soldati
portati in braccio dalla corrente”*

Fabrizio De André – La guerra di Piero, 1964

L'architettura strategica del “nuovo” Fondo Sociale Europeo Plus

Come stabilito dall'art. 5 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC – sui **Fondi Strutturali 2021-2027 (Reg. (UE)**

2021/1060), la loro attuazione è imperniata sui 5 seguenti **Obiettivi di Policy (OP)**:

- OP 1 – Un’Europa più competitiva e intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle TIC (*A smarter Europe*);
- OP 2 – Un’Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio (*A greener Europe*);
- OP 3 – Un’Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità (*A more connected Europe*);
- OP 4 – Un’Europa più sociale e inclusiva attraverso l’attuazione del Pilastro Europeo dei diritti sociali (*A more social and inclusive Europe*);
- OP 5 – Un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali (*A Europe closer to citizens*).

L’OP 4 “Un’Europa più sociale” è l’unico su cui interviene direttamente il **“nuovo” Fondo Sociale Europeo Plus 2021-2027** (FSE Plus). [1]

Il Fondo Sociale Europeo (FSE), sin da quando è stata introdotta a fine anni Novanta la c.d. Strategia Europea per l’Occupazione (SEO), da un lato è uno strumento cardine della politica di coesione dell’UE e, dall’altro, è il principale strumento delle politiche di valorizzazione del capitale umano.

Il **Reg. (UE) 2021/1057** prevede una forte revisione della struttura del Fondo Sociale che, da strumento elettivo delle politiche per l’occupazione a livello europeo, viene trasformato in un autentico “strumento quadro”, che ingloba più strumenti di intervento (già attivi nel periodo 2014-2020), con la finalità di dare corso al **Pilastro Europeo dei diritti sociali** (per questo si parla di FSE Plus o anche FSE+). [2]

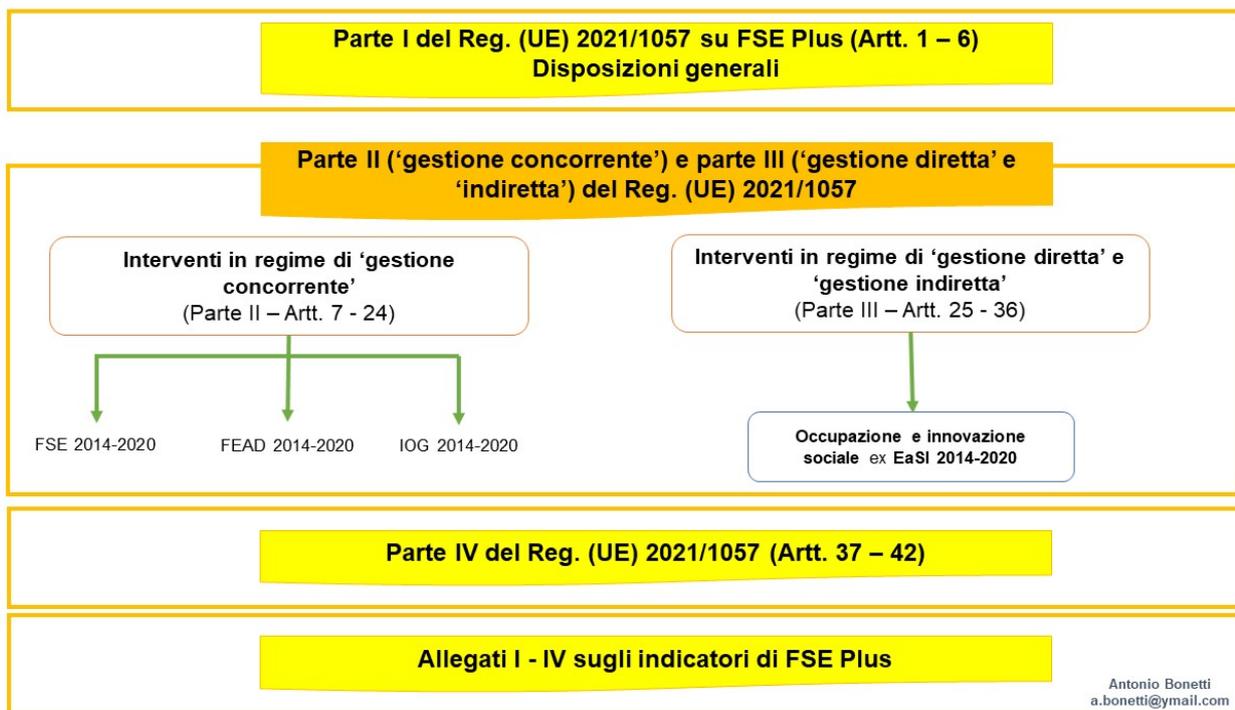
Le principali innovazioni della programmazione 2021-2027 per il “nuovo” FSE Plus sono sostanzialmente tre:

- la riunione in un unico strumento di più strumenti/linee di intervento del periodo 2014-2020, come sintetizza la Figura 1 (nella componente “a gestione concorrente” di FSE Plus vengono riuniti FSE, Fondo di aiuti europei agli indigenti – indicato con l’acronimo FEAD, dal nome in Inglese *Fund for the European Aid to the most Deprived* – e l’Iniziativa Occupazione Giovani; nella componente “a gestione diretta e indiretta” viene completamente trasferito il Programma Occupazione e Innovazione Sociale del periodo 2014-2020); [3]

- la maggiore attenzione, rispetto al periodo precedente, per gli obiettivi di inclusione sociale, anche per il fatto che FSE Plus si configura nella programmazione 2021-2027 come lo strumento attuativo del Pilastro Europeo dei diritti sociali, varato nel Novembre 2017 e rafforzato nel corso del 2021 con l’approvazione del **Piano di Azione del Pilastro Europeo dei diritti sociali**; [4]

- l’introduzione a fianco della c.d. “**garanzia giovani**” (l’**Iniziativa Occupazione Giovani – IOG**), anche della c.d. “**garanzia infanzia**” (“*child guarantee*”), volta a contrastare la povertà infantile (il considerando 25 del Reg. (UE) 2021/1057 richiama espressamente la necessità di attivare azioni per garantire l’accesso all’assistenza all’infanzia, all’istruzione, all’assistenza sanitaria, a un alloggio dignitoso e ad un’alimentazione adeguata). [5]

**Figura 1 – La struttura dello “strumento quadro” FSE Plus
2021-2027**



Queste innovazioni e la natura di “strumento quadro” di FSE Plus 2021-2027 hanno rilevanti conseguenze sulla formulazione dei Programmi Regionali – PR – e dei singoli interventi, che vengono discusse nel paragrafo che segue.

Focus su due aspetti particolari della programmazione degli interventi della componente in regime di “gestione concorrente” del FSE Plus

La formulazione dei Programmi cofinanziati dal FSE Plus, a causa degli elementi illustrati sopra, presenta delle specificità rispetto a quella del FESR (alla formulazione dei Programmi FESR ho dedicato i post degli ultimi tre mesi).

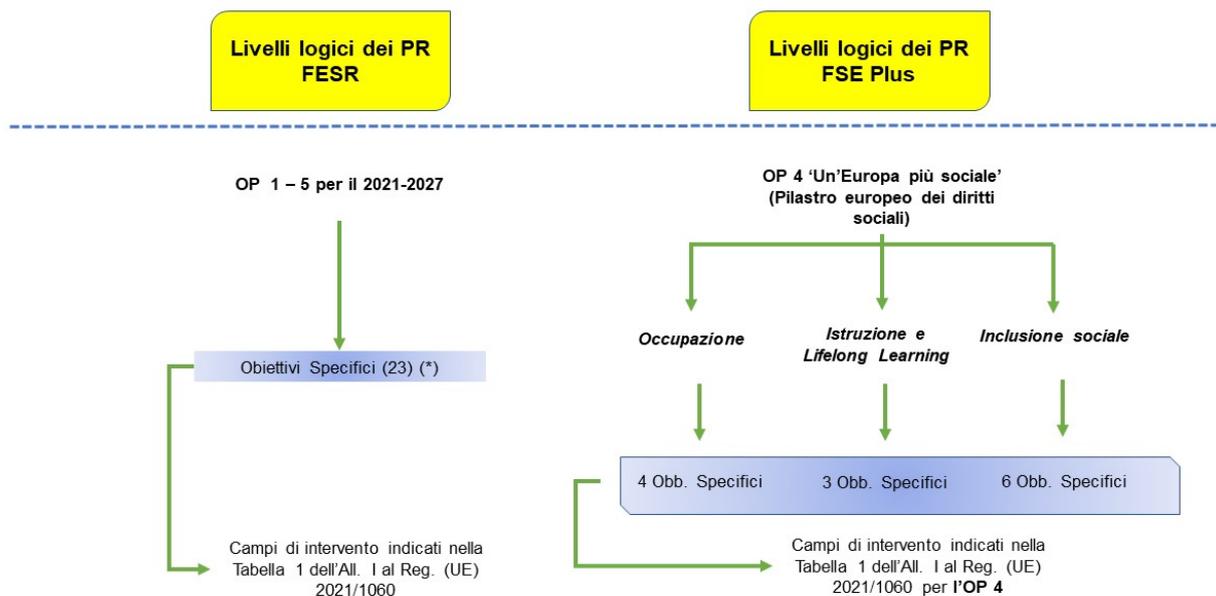
La principale concerne il fatto che mentre per il FESR si può stabilire una sorta di “catena logica” diretta fra tutti i cinque OP e i relativi Obiettivi Specifici (OS) previsti dal Reg. (UE) 2021/1058 (gli Obiettivi Specifici per il FESR sono

23), così non è per il FSE Plus.

Per il FSE Plus, in vero, fra l'OP 4 su cui esso interviene direttamente e gli Obiettivi Specifici (OS) previsti dal Reg. (UE) 2021/1057 (sono 13 OS enucleati da A ad M), bisogna inserire il livello logico degli **“obiettivi generali” del FSE Plus** indicati dall'art. 3 del Reg. (UE) 2021/1057 (si veda la Figura 2):

- **livelli elevati di occupazione e una protezione sociale equa** (obiettivo che si può far corrispondere all'Obiettivo Tematico 8 della programmazione 2014-2020);
- **una forza lavoro qualificate e resiliente, pronta per il mondo del lavoro del futuro** (obiettivo che concerne il rafforzamento dell'offerta formativa e dei percorsi di *lifelong learning* e che, quindi, si può far corrispondere all'Obiettivo Tematico 10 della programmazione 2014-2020);
- **società inclusive e coese** finalizzate all'eliminazione della povertà (obiettivo che si può far corrispondere all'Obiettivo Tematico 9 della programmazione 2014-2020). [6]

Figura 2 – Livelli logici della programmazione degli interventi del FESR e di quella della componente “gestione concorrente” di FSE Plus



(*) Si ricorda che i cinque OP della programmazione 2021-2027, di fatto, corrispondono a un riarrangiamento degli Obiettivi Tematici del periodo 2014-2020. Gli OS stabiliti dal FESR (23) corrispondono alle Priorità di investimento del periodo 2014-2020 per il FESR e lo stesso vale per gli OS (13) di FSE Plus.

L'altra novità concerne il fatto che, intervenendo il FESR su ciascuno degli OP, sono gli stessi OP a definire l'intelaiatura strategica di fondo dei Programmi Regionali (PR) FESR 2021-2027. Per questi Programmi non sono previste delle "priorità" trasversali propriamente dette, bensì si deve avere solo cura di:

- associare una priorità" all'OS 1.5. **Connettività digitale** ed una all'OS 2.8. **Mobilità sostenibile**;
- rispettare dei vincoli di concentrazione tematica delle risorse comunitarie (vincoli che interessano l'OS 1.5.; l'OS 2.8. e la c.d. "**agenda urbana**", associata all'OS 5.1.).

Per la componente attuata in regime di "gestione concorrente" del FSE Plus, invece, le "priorità" dei Programmi Regionali (PR) corrispondono a: (i) gli "obiettivi generali" del FSE Plus richiamati sopra; (ii) alcune "priorità" richieste espressamente dal Regolamento su FSE Plus, che si configurano come autentiche priorità trasversali, in quanto volte a dare corso ad obiettivi perseguiti nella programmazione 2014-2020 con strumenti intervento formulati e gestiti separatamente:

- sostegno alle persone indigenti (art. 10 del Regolamento FSE Plus), in attuazione degli OS L "Promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale" ed M "Contrastare la deprivazione materiale" (se gli OS L ed M sono programmati nell'ambito di una "priorità" dedicata, il tasso di cofinanziamento viene elevato al 90%);
- sostegno dell'occupazione giovanile (ex "garanzia giovani"), in attuazione principalmente dell'OS A "Migliorare l'accesso all'occupazione", ma anche dell'OS F "Istruzione e formazione inclusive e di qualità per tutti" e dell'OS L "Promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale" (si veda la Figura 3).

Figura 3 – FSE Plus: Obiettivi Generali e Obiettivi Specifici della componente "gestione concorrente"

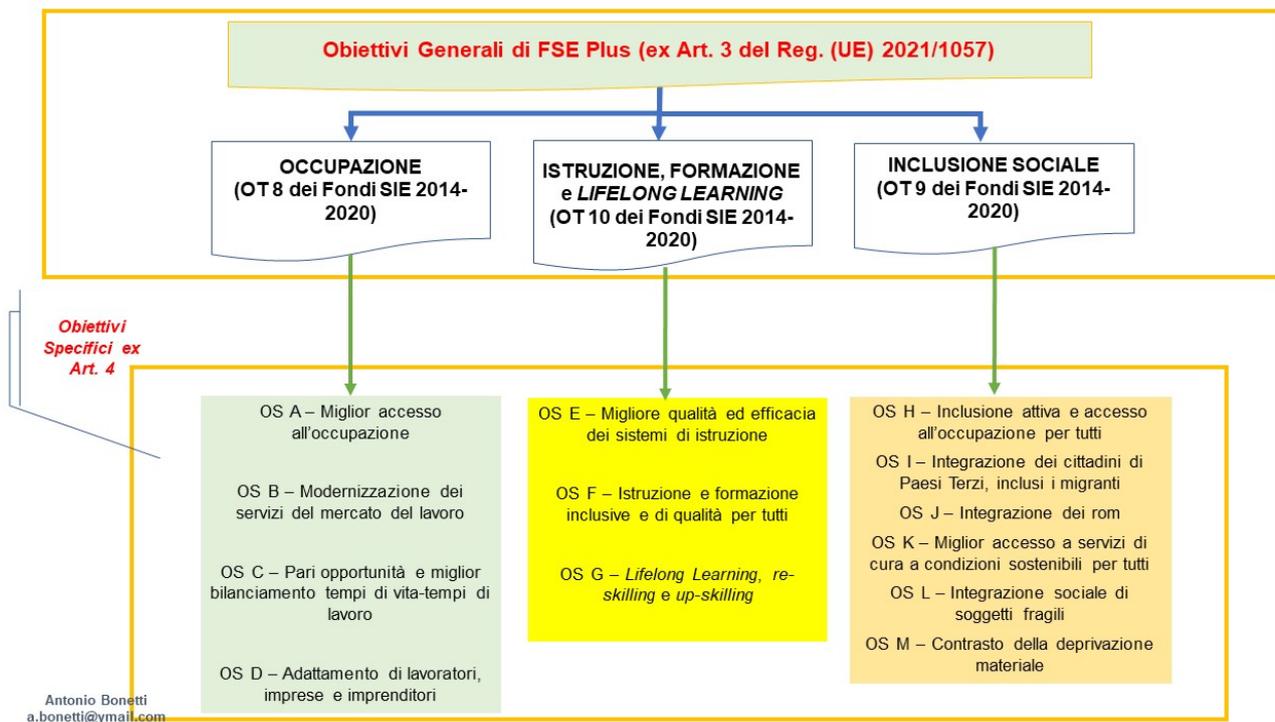




Immagine e x Pixabay

[1] Gli **Obiettivi di Policy** (indicati anche come **Obiettivi Strategici**) sono a loro volta articolati in più Obiettivi Specifici (OS), che sono stabiliti a livello di Regolamenti “verticali”.

L’art. 5 del Regolamento RDC dispone un unico Obiettivo Specifico per il *Just Transition Fund (JTF)*.

A titolo di completezza, si ricorda che i Fondi Strutturali

2021-2027 (FESR, Fondo di Coesione e FSE Plus, successore del FSE) sono inclusi nella Rubrica 2 del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 (la Rubrica denomina Resilienza, Coesione e Valori, al cui interno viene collocato anche il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** che finanzia il **PNRR**). Fra i vari strumenti a sostegno della coesione non è stato inserito il **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**.

Questo per due motivi:

- il **FEASR** è stato completamente “disaccoppiato” dalla politica di coesione dell’UE e verrà programmato integralmente nell’ambito della PAC riformata (la quale verterà su dei Piani Strategici Nazionali – PSN – orientati a una valorizzazione sinergica di ambedue i Pilastri della PAC);
- il negoziato sulla PAC si è snodato in modo particolare e Istituzioni UE e Stati Membri hanno concordato di varare un “periodo transitorio” per il periodo 2021-2022 e addivenire successivamente a un accordo sulla PAC vigente nel periodo 2023-2027.

[2] In vari post pubblicati nel 2019 avevo già criticato l’architettura strategica del “nuovo” FSE Plus 2021-2027, come delineata nella proposta di regolamento avanzata dall’allora Commissione Juncker a fine Maggio 2018 (si veda la Comunicazione COM(2018) 382 del 30.05.2018). Sull’architettura strategica di FSE Plus delineata nella proposta iniziale della Commissione Juncker mi sia consentito rimandare al breve contributo: **Bonetti A.**; *FSE Plus: il Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2021-2027, Factsheet 1/2019*; 10.04.2019.

La proposta di regolamento delineata nella Comunicazione COM(2018) 382 del 30.05.2018 era già stata oggetto di emendamenti contenuti nella Comunicazione COM(2020) 447 del 28.05.2020 presentata il giorno successivo a quello della presentazione, da parte della Commissione, dell’Iniziativa **Next Generation EU (NGEU)**.

[3] Gli interventi del FEAD, nella programmazione 2014-2020, sono stati attuati tramite un Programma Nazionale (PN), ossia tramite un Programma molto particolare, a titolarità del

Ministero del Lavoro, che provvede cibo e altri beni di prima necessità alle persone indigenti (è prevista, inter alia, la fornitura di materiale scolastico a ragazzi appartenenti a famiglie in condizioni di deprivazione e anche di servizi di orientamento di individui a forte rischio di esclusione sociale). L'Autorità di Gestione è il Ministero del Lavoro, ma a livello operativo il PN FEAD prevede un forte coinvolgimento di organizzazioni del c.d. "privato sociale" impegnate nel contrasto della povertà e nell'inclusione sociale dei più svantaggiati.

Gli interventi dell'**Iniziativa Occupazione Giovani** (in Inglese *Youth Employment Initiative – YEI*) sono stati finanziati nel periodo 2014-2020 da FSE e risorse direttamente stanziare dal bilancio dell'UE.

Nel Reg. (UE) 2021/1057 viene confermata l'importanza di contrastare la disoccupazione giovanile e il rischio di esclusione sociale che grava sui giovani NEET. L'art. 7, par. 6 del Regolamento dispone che anche nel periodo 2021-2027 gli Stati membri per i quali la % di NEET 15-29 a. supera la media UE nel periodo compreso fra il 2017 e il 2019 devono attivare interventi specifici a favore dei giovani e, quindi, conferma la centralità della c.d. Iniziativa Occupazione Giovani, più nota in Italia come "garanzia giovani".

Il Programma *Employment and Social Innovation (EaSI)* è il programma di intervento dell'UE che nel periodo 2014-2020 ha sostenuto l'innovazione sociale e l'imprenditoria sociale. Anche se la sua struttura di fondo è stata rivista, molti degli obiettivi operativi e molte delle sue azioni, di fatto, verranno replicati tout court nell'ambito della componente a "gestione diretta e indiretta" di FSE Plus, come si illustrerà meglio nel post programmato per il prossimo 30 Aprile 2022.

[4] Il **Pilastro Europeo dei diritti sociali** è stato introdotto tramite due documenti giuridici di contenuto analogo:

- una Raccomandazione avanzata dalla Commissione Juncker;
- una proposta di proclamazione congiunta del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione.

Le tre istituzioni cardine dell'UE hanno poi sottoscritto la

proposta di proclamazione nel corso del **“Social Summit for Fair Jobs and Growth”** che si è tenuto a Göteborg il 17 Novembre 2017.

Il Pilastro europeo si fonda sui seguenti tre capisaldi (e su venti azioni):

- pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;
- condizioni di lavoro eque;
- protezione sociale e inclusione.

L'importanza del Pilastro Europeo dei diritti sociali è stata successivamente confermata ai massimi vertici istituzionali dell'UE nell'ambito del “social summit” di Porto (7 e 8 Maggio 2021) dopo che, a Marzo 2021, la Commissione aveva presentato un autentico piano di lavoro per la sua implementazione. Si veda: **Commissione Europea, Piano di azione sul Pilastro Europeo dei diritti sociali**; COM(2021) 102; Bruxelles 4.03.2021.

[5] La questione della povertà infantile, nel corso del “trilogo” fra Consiglio, Parlamento Europeo e Commissione che ha fatto seguito alle proposte dell'Esecutivo di Bruxelles sui Fondi europei post-2020 avanzate nel periodo maggio-giugno 2018, era stata fortemente caldeggiata dal Parlamento Europeo, che, in analogia alla “garanzia giovani”, ha proposto l'iniziativa “garanzia per l'infanzia”.

Si veda la Risoluzione legislativa del Parlamento Europeo del 4 aprile 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) (COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD)).

Si veda anche la [Comunicazione della Commissione COM\(2021\) 137](#) del 24.03.2021.

In merito alla nuova **“garanzia per l'infanzia”**, si rammenta che in Italia è fortemente dibattuta la problematica della “povertà educativa”, che interessa bambini con background familiare problematico e/o residenti in zone degradate, grazie sia ad alcuni dossier molto utili e interessanti di [SaveTheChildren](#), sia dall'encomiabile opera dell'[Impresa sociale Con i Bambini](#)).

[6] I tre Obiettivi Generali (ambiti di *policy*) corrispondono

inequivocabilmente agli Obiettivi Tematici 8-10 della programmazione 2014-2020.

Per la programmazione 2021-2027 non è previsto un obiettivo trasversale di *capacity building* associato al FSE Plus (equivalente all'Obiettivo Tematico 11 della precedente programmazione).

Va anche ricordato che, analogamente a quanto si deve fare per rispettare il principio di concentrazione tematica e per garantire una elevata coerenza interna al disegno strategico dei PR FESR, per i PR FSE Plus si deve garantire che vengano rispettati i vincoli di allocazione delle risorse previsti dal Reg. (UE) 2021/1057 e che le azioni di *policy* inserite siano coerenti con i "campi di intervento" (tipologie di intervento) associate all'OP 4 nella Tabella 1 dell'All. I al RDC (i "campi di intervento" dell'OP 4 sono identificati con codici che vanno da 121 a 164).

Per gli interventi in regime di "gestione concorrente" i vincoli di concentrazione tematica da rispettare sono i seguenti:

- almeno il 3% delle risorse comunitarie dovrebbe essere assegnato al contrasto delle forme di esclusione sociale estreme e della povertà materiale (si vedano Considerando 19 e art. 7, par. 5);
- almeno il 25% delle risorse comunitarie dovrebbe essere assegnato all'inclusione sociale (si vedano Considerando 24 e art. 7, par. 4);
- almeno il 5% delle risorse comunitarie dovrebbe essere assegnato agli interventi di cui alla "garanzia per l'infanzia" (si vedano Considerando 25 e art. 7, par. 3);
- almeno il 12,5% delle risorse comunitarie dovrebbe essere assegnato agli interventi a sostegno dell'occupazione giovanile (si vedano Considerando 26 e art. 7, par. 6);
- almeno lo 0,25% delle risorse comunitarie dovrebbe essere assegnato agli interventi di *capacity building* per il partenariato economico e sociale a sostegno dell'occupazione giovanile (si vedano Considerando 28 e art. 9).