

# 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]

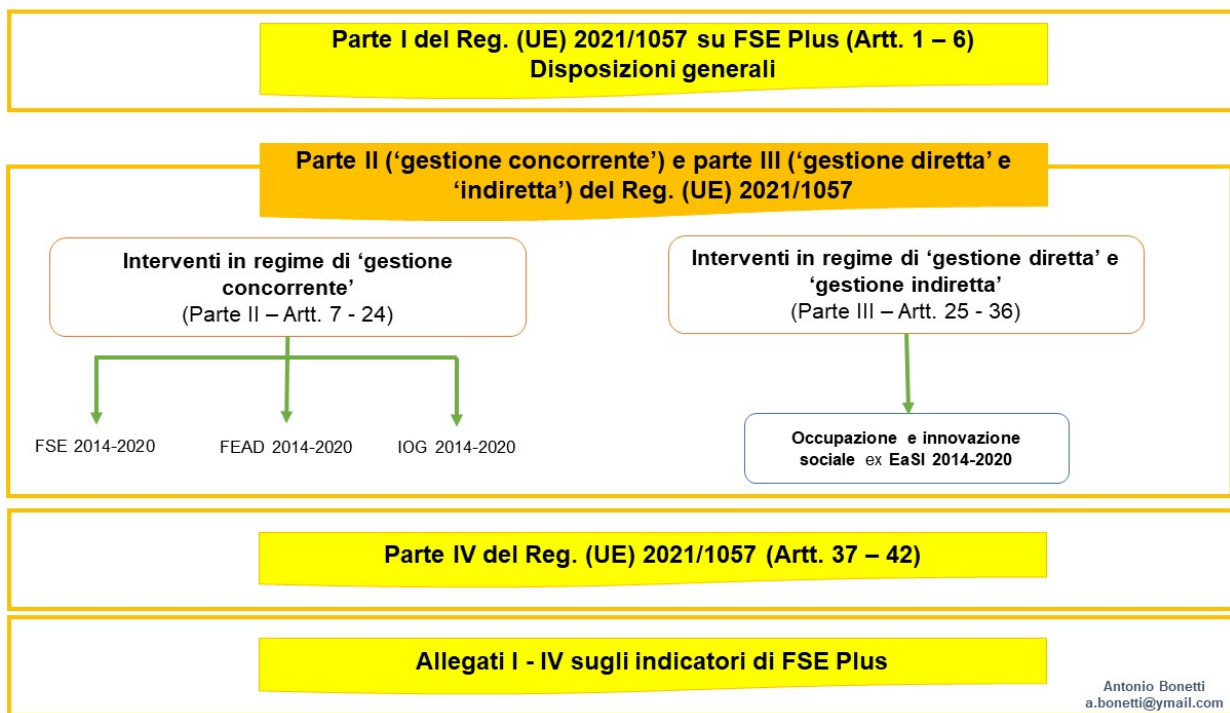
Le principali innovazioni della programmazione 2021-2027 per il “nuovo” FSE Plus sono sostanzialmente tre:

- 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).

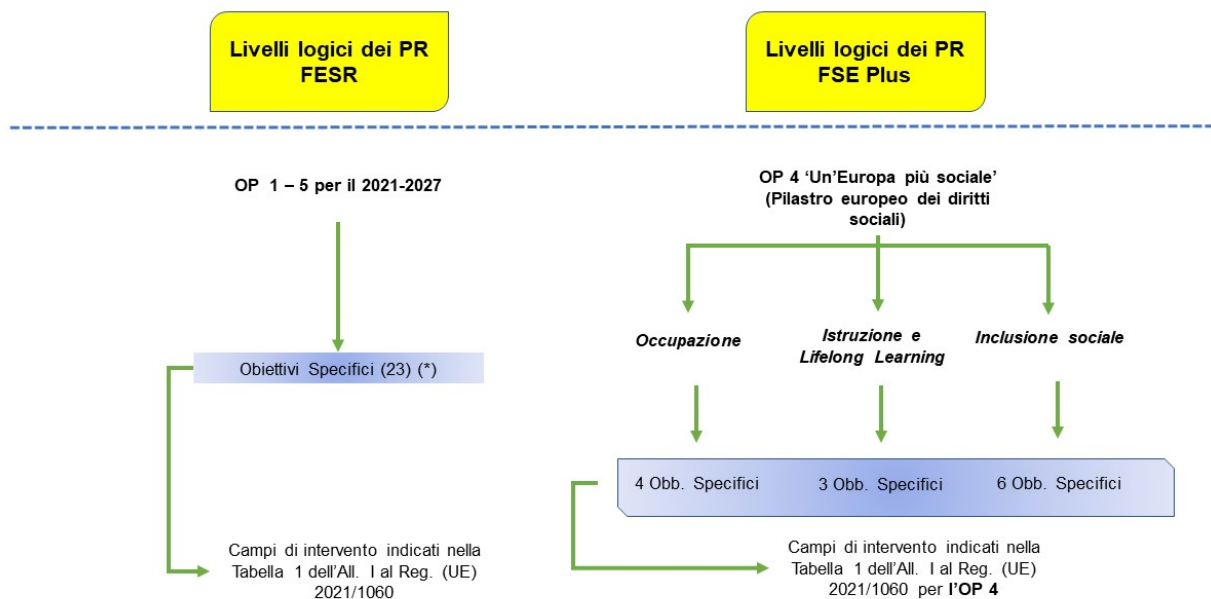
La principale concerne il fatto che mentre per il FESR si può stabilire una sorta di “catena logica” diretta fra tutti i cinque OP e i relativi Obiettivi Specifici (OS) previsti dal Reg. (UE) 2021/1058 (gli Obiettivi Specifici per il FESR sono

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:

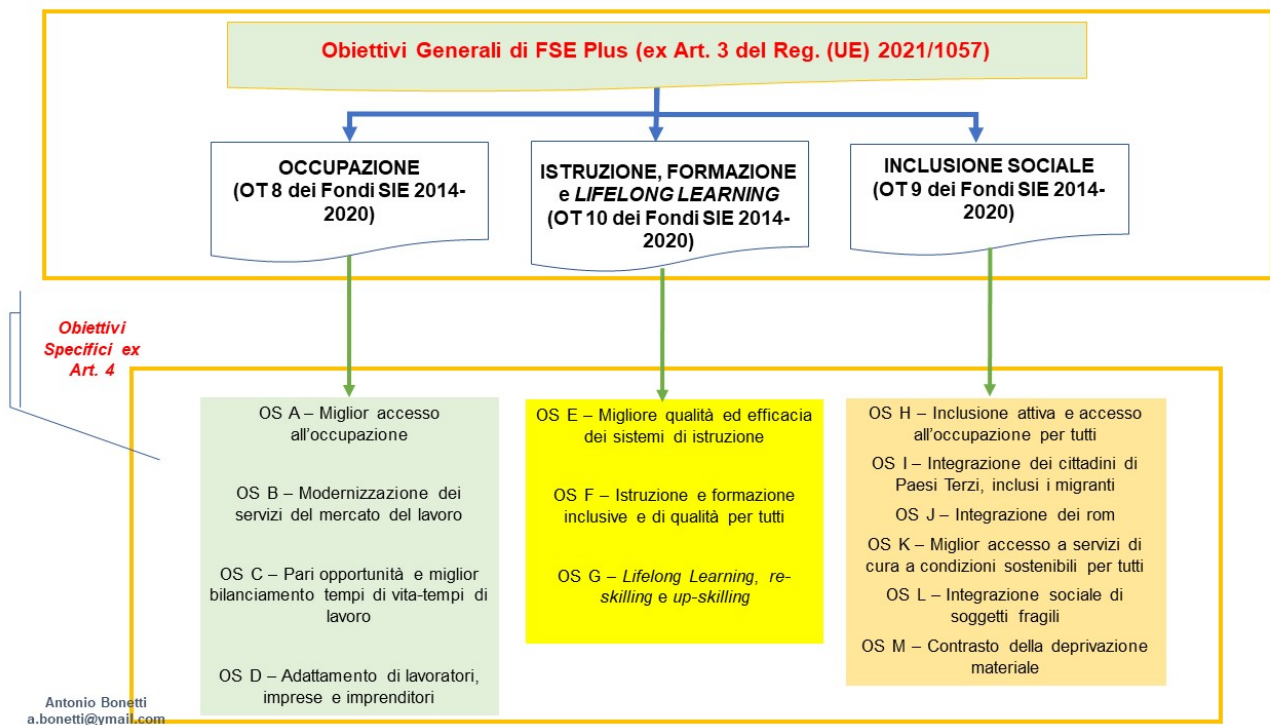
- associare una priorità" all'OS 1.5. **Connettività digitale** ed una all'OS 2.8. **Mobilità sostenibile**;
- rispettare dei vincoli di concentrazione tematica delle risorse comunitarie (vincoli che interessano l'OS 1.5.; l'OS 2.8. e la c.d. "**agenda urbana**", associata all'OS 5.1.).

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).