

7. IL FONDO SOCIALE EUROPEO

1. Uno strumento per favorire un armonioso sviluppo economico e sociale degli Stati membri

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è uno dei cinque Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF)¹. I Fondi strutturali sono strumenti finanziari che sostengono la coesione sociale in Europa concentrando i propri contributi sulle regioni meno sviluppate.

Il Fondo Sociale Europeo era stato previsto e regolamentato dallo stesso trattato istitutivo della Comunità Economica Europea e venne attivato sin dai primi anni della sua nascita, per assicurare in modo armonioso lo sviluppo economico e sociale dei diversi Paesi aderenti. Esso nacque con lo scopo di migliorare le possibilità occupazionali dei lavoratori all'interno del mercato comune, contribuendo in tal modo alla crescita del loro tenore di vita, attraverso la promozione della mobilità geografica e professionale e di nuove opportunità di lavoro. In particolare il Fondo Sociale Europeo intendeva essere uno strumento di sostegno ad aree o situazioni di crisi o in ritardo di sviluppo, con particolare riferimento alle regioni meridionali italiane, che più delle altre rischiavano di subire il contraccolpo dell'allargamento del mercato comune.

Successivamente l'aggravamento continuo della situazione occupazionale e in particolare di quella giovanile spinsero ad adottare nuove norme riguardanti i compiti del FSE, attribuendo carattere prioritario alle misure a favore dei giovani e delle zone afflitte da lungo tempo da un elevato tasso di disoccupazione. Le modifiche introdotte rappresentarono un'importante evoluzione per il Fondo, che veniva ad assumere il carattere di strumento delle politiche rivolto in particolare ai giovani di età inferiore ai 25 anni, disoccupati, le cui possibilità di trovare un'occupazione erano particolarmente ridotte per mancanza di formazione o per una formazione inadeguata, ed a persone di età superiore ai 25 anni in situazione di difficoltà (disoccupati o sottoccupati, donne, disabili, migranti, occupati in piccole e medie imprese).

Il Fondo Sociale Europeo finanzia interventi nei seguenti campi:

- apprendimento e formazione permanente per i lavoratori;
- organizzazione del lavoro;
- sostegno ai dipendenti nei contesti di ristrutturazione;
- servizi all'occupazione;
- integrazione delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro;
- riforme dei sistemi di istruzione e formazione;
- reti di parti sociali e ONG;
- formazione nelle amministrazioni e nei servizi pubblici.

Esso è gestito tramite cicli di programmazione di durata settennale. Il livello dei finanziamenti del Fondo varia da una Regione all'altra a seconda della loro ricchezza relativa. Le regioni comunitarie sono suddivise in tre categorie di regioni sulla base del loro PIL regionale pro capite raffrontato alla media dell'UE:

- le regioni meno sviluppate, con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE, che costituiscono la priorità fondamentale; nel prossimo periodo di programmazione rientreranno in questo gruppo Campania, Calabria, Sicilia e Puglia;

¹ Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

- le regioni di transizione, con un PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media UE-27; per l'Italia rientreranno in tale categoria di regioni Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna;
- le regioni più sviluppate, con un PIL pro capite superiore al 90% della media UE-27. In questo gruppo rientreranno le regioni del Centro nord.

Alle regioni appartenenti alla prima categoria e (in parte) alla seconda categoria viene attribuita la parte maggiore dei finanziamenti europei; inoltre la quota di finanziamenti comunitari per i diversi progetti può essere molto più alta. La strategia e il budget del fondo sono negoziati tra gli Stati membri dell'UE, il Parlamento europeo e la Commissione europea. La strategia definisce gli obiettivi dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo, condivisi in parte o totalmente con altri Fondi strutturali. L'attuazione dei fondi FSE è invece responsabilità degli Stati membri e delle regioni dell'UE. La gestione dettagliata dei programmi sostenuti dal Fondo Sociale Europeo rientra nelle responsabilità degli Stati membri a livello nazionale e regionale. Una volta stabilita la strategia e stanziato il budget, viene adottato un approccio condiviso alla programmazione.

I programmi operativi di durata settennale sono pianificati dagli Stati membri e dalle loro regioni congiuntamente alla Commissione europea e descrivono i campi di attività, geografici o tematici, che riceveranno i finanziamenti. Per ciascun programma essi nominano un'autorità di gestione (a livello nazionale, regionale o altro tipo di livello) che ha il compito di informare i potenziali beneficiari, selezionare i progetti e monitorarne l'attuazione in generale. Sono inoltre nominate delle autorità di certificazione e di audit per monitorare e assicurare la conformità delle spese al regolamento sul Fondo Sociale Europeo.

L'attuazione pratica del Fondo Sociale Europeo è realizzata tramite progetti presentati e condotti da un ampio ventaglio di organizzazioni pubbliche e private: enti locali, regionali e nazionali, istituti di istruzione e formazione, parti sociali e singole aziende. I beneficiari dei progetti FSE sono vari: possono essere singoli lavoratori, gruppi di persone, settori industriali, sindacati, pubbliche amministrazioni o aziende. Le fasce sociali vulnerabili che incontrano particolari difficoltà nel trovare o mantenere il proprio posto di lavoro, come i disoccupati di lunga durata e le donne sono tra i principali destinatari.

2. La programmazione 2014-2020

Le maggiori novità per il nuovo periodo riguardano alcune importanti modificazioni alla programmazione e gestione dei fondi strutturali (FSE, FEASR, FESR, ecc.) mediante:

- il principio della complementarità dei fondi e l'istituzione di un quadro strategico comune, per definire le priorità d'investimento e concentrare l'intervento su un ristretto numero di obiettivi tematici comuni, connessi agli obiettivi della strategia Europa 2020;
- la conclusione di un contratto di partenariato tra la Commissione e ciascuno Stato membro, recante l'impegno dei contraenti a livello nazionale e regionale ad utilizzare i fondi stanziati per dare attuazione alla strategia Europa 2020, nonché un quadro di riferimento dei risultati con il quale valutare i progressi in relazione agli impegni;
- lo stretto collegamento con i programmi nazionali di riforma e i programmi nazionali di stabilità e convergenza elaborati dagli Stati membri e con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese adottate dal Consiglio sulla base dei medesimi programmi;

Dal 2014, il peso finanziario del Fondo Sociale Europeo aumenta: per il periodo 2014-2020 il budget ammonta a circa 80 miliardi di euro, vale a dire oltre 10 miliardi di euro all'anno. Tale importo sarà integrato da una serie di co-finanziamenti pubblici e privati a livello nazionale pari a circa 50 miliardi di euro, il che porta l'ammontare complessivo a disposizione a circa 120 miliardi di euro. In particolare per l'Italia sono stati stanziati quasi 10,5 miliardi di Euro.

Il Regolamento CE 1304/13 prevede il raggiungimento di quattro obiettivi tematici:

- *Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori* (4.086 milioni di euro di assegnazione finanziaria per l'Italia); il Fondo Sociale Europeo collaborerà con organizzazioni di tutta l'UE per avviare progetti mirati a formare i cittadini e ad aiutarli a trovare

un'occupazione. Troveranno sostegno anche le iniziative tese a sostenere gli imprenditori tramite fondi di avviamento e le aziende che devono affrontare una riorganizzazione o la mancanza di lavoratori qualificati. **Aiutare i giovani a entrare nel mercato del lavoro** costituirà una priorità assoluta del Fondo Sociale Europeo in tutti gli Stati membri.

- *Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà* (2.269 milioni di euro di assegnazione finanziaria per l'Italia); le persone in difficoltà e chi appartiene a gruppi svantaggiati riceveranno maggiore sostegno affinché possano meglio integrarsi nella società.
- *Investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente* (3.156 milioni di euro di assegnazione finanziaria per l'Italia); il Fondo Sociale Europeo finanzierà iniziative volte a migliorare l'istruzione e la formazione e ad assicurare che i giovani completino il loro percorso formativo e ottengano competenze in grado di renderli più competitivi sul mercato del lavoro. Tra le priorità troviamo anche la riduzione del tasso di abbandono scolastico e il miglioramento delle opportunità di istruzione professionale e universitaria.
- *Migliorare la capacità istituzionale e un'efficiente amministrazione pubblica* (593,80 milioni di euro di assegnazione finanziaria per l'Italia). Il Fondo Sociale Europeo asseconderà gli sforzi profusi dagli Stati membri per il miglioramento della qualità della *governance* e dell'amministrazione pubblica e **sosterrà le loro riforme** strutturali dotandoli delle capacità amministrative e istituzionali necessarie.

I finanziamenti dovranno essere maggiormente concentrati per ottenere migliori risultati: indirizzando i propri interventi su un numero limitato di priorità, il Fondo Sociale Europeo intende garantire una massa critica di finanziamenti abbastanza elevata da avere un impatto reale sulle principali sfide affrontate dagli Stati membri. La Programmazione 2014 - 2020 è attuata attraverso i programmi operativi. Ciascun programma copre il periodo compreso fra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020 ed è elaborato dagli Stati membri. Per quanto riguarda l'Istruzione e la Formazione, ai finanziamenti stanziati dal Fondo Sociale Europeo si possono dunque aggiungere, in omaggio al principio di complementarità tra i diversi fondi (FSE, FEASR, FESR, ecc.) le risorse degli altri fondi strutturali, primo tra tutti il FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che finanzia interventi infrastrutturali e tecnologici, anche nel settore dell'istruzione.

3. Le risorse disponibili per l'Italia ed i programmi operativi nazionali e regionali

Sulle base delle linee strategiche e programmatiche contenute nell'*Accordo di partenariato* sono stati definiti i Programmi Operativi Nazionali (PON) ed il finanziamento dei Programmi Operativi Regionali (POR).

Il prospetto seguente presenta i principali PON che godono di finanziamento del Fondo Sociale Europeo; a questi finanziamenti si integrano quelle del FESR per quanto riguarda le dotazioni strutturali:

Nome del Programma	Risorse disponibili (FSE)
<i>Sistemi di politiche attive per l'occupazione</i>	1.180.744.376
<i>Scuola</i>	1.154.692.048
<i>Inclusione</i>	827.150.000
<i>Iniziativa occupazione giovani</i>	567.511.248
<i>Governance e capacità istituzionale</i>	328.669.463

In ogni Programma Operativo si definisce una strategia da attuare in conformità con quanto previsto dalla strategia dell'Unione, con le norme specifiche di ciascun fondo e con i contenuti dell'Accordo di Partenariato, attraverso modalità volte a garantire l'attuazione efficace, efficiente e coordinata dei fondi. Si definiscono, inoltre, le priorità e gli obiettivi specifici oltre che le dotazioni finanziarie.

Ad esempio il PON scuola (*Per la scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento*”), si divide in quattro Assi:

- ASSE I - Istruzione (finanziato dal FSE)
- ASSE II - Infrastrutture per l'istruzione (finanziato dal FESR)
- ASSE III - Capacità istituzionale e amministrativa (finanziato dal FSE)
- ASSE IV - Assistenza Tecnica (finanziato dal FSE)

All'interno dell'Asse 1 (Istruzione) il PON scuola si prefigge di sostenere interventi per raggiungere i seguenti obiettivi:

- Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa.
- Miglioramento delle competenze chiave degli allievi.
- Miglioramento delle capacità di auto-diagnosi, auto-valutazione e valutazione delle scuole e di innovazione della didattica.
- Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta, con particolare riguardo alle fasce di istruzione meno elevate.
- Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale.
- Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi.

Dal canto suo il Programma Operativo Nazionale “**Occupazione Giovani**”, gestito dal Ministero del Lavoro, intende affrontare l'emergenza dell'inattività e della disoccupazione giovanile; destinatari degli interventi del Piano sono giovani NEET (*not in employment, not in education, not in training*), di età compresa tra i 15 e i 24 anni, con estensione della fascia di età fino ai 29 anni per alcune misure. Di seguito si riportano alcune azioni che verranno implementate con il PON:

- *Accoglienza, presa in carico e orientamento dei giovani in cerca di occupazione*, anche nell'ambito del Programma Garanzia Giovani.
- *Formazione* finalizzata a fornire le conoscenze e le competenze necessarie a facilitare l'inserimento lavorativo e reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi (istruzione e formazione professionale).
- *Accompagnamento al lavoro*, attraverso l'esplorazione delle opportunità, tutoring, e matching rispetto alle caratteristiche e alle propensioni del giovane.
- *Apprendistato*: per la qualifica e il diploma professionale; professionalizzante o contratto di mestiere; per l'alta formazione e la ricerca (rilascio di lauree, master, dottorati di ricerca, diplomi ITS, certificato di specializzazione IFTS).
- *Tirocinio extra-curricolare, anche in mobilità geografica*, finalizzato ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani nel percorso di transizione tra scuola e lavoro.
- *Servizio civile*, finalizzato a fornire ai giovani fino a 28 anni una serie di conoscenze sui settori d'intervento del servizio civile nazionale e regionale e competenze trasversali.
- *Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità* per giovani fino a 29 anni, tramite formazione e assistenza per la stesura del business plan, accompagnamento all'accesso al credito, servizi di sostegno alla costituzione di impresa, supporto allo start-up.
- *Mobilità professionale transnazionale e territoriale*, all'interno del territorio nazionale o in Paesi UE.
- *Bonus occupazionale*: promozione dell'inserimento occupazionale dei giovani tramite erogazione di incentivi alle aziende.

Invece il Programma Operativo Nazionale “**Sistemi di Politiche attive per l'occupazione**”, sempre gestito dal ministero del Lavoro, attuerà prevalentemente interventi di sistema. Nello specifico, gli interventi si incentrano sui seguenti ambiti e azioni:

- a) *Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*:
 - sperimentazione di politiche attive, ovvero di interventi diretti e relative azioni di sistema e di assistenza tecnica/animazione territoriale;

- miglioramento dell'efficacia e della qualità dei servizi per il lavoro attraverso la cooperazione interistituzionale per l'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi per l'impiego;
 - azione di sistema per la permanenza/ricollocazione dei lavoratori colpiti da crisi plurilocalizzate.
 - azioni di sistema riconducibili in generale alle osservazioni e analisi sull'occupabilità.
- b) *Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente:*
- sistematizzazione degli interventi per l'apprendimento permanente necessari e a supporto, tra gli altri, degli accordi in materia di standard formativi, professionali e di certificazione delle competenze;
 - decollo/efficacia dell'alternanza scuola-formazione e lavoro attraverso azioni di regolazione ed assistenza alle Regioni;
 - anticipazione dei fabbisogni formativi e professionali ed innalzamento delle competenze.
- c) *Capacità istituzionale*
- realizzazione di interventi per la costruzione del sistema informativo integrato lavoro-formazione, politiche attive e passive del lavoro;
 - interventi per il rafforzamento delle capacità degli attori nel sistema delle politiche attive per l'occupazione, per la predisposizione degli strumenti di monitoraggio e valutazione, funzionali alle suddette politiche, nonché per la divulgazione e promozione dei principali dispositivi sulle stesse politiche.

Il PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" è totalmente finanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE). La dotazione finanziaria pari a 2,177 miliardi di euro, di cui 1,181 rappresenta il sostegno dell'Unione Europea e la parte restante costituisce il cofinanziamento nazionale. La stragrande maggioranza delle risorse (84%) saranno finalizzate a rafforzare le misure previste nella "Garanzia Giovani", a migliorare i servizi per l'impiego, a combattere la disoccupazione di lunga durata e a migliorare l'accesso al lavoro delle donne, dei disoccupati di lunga durata e degli immigrati.

Nella tabella seguente si riportano invece le risorse attribuite a ciascuna Regione dal Fondo Sociale europeo per l'attuazione dei POR, Programmi Operativi Regionali.

Regione	Risorse disponibili
Abruzzo	71.251.575
Basilicata	144.812.084
Calabria	254.339.876
Campania	627.882.260
Emilia Romagna	393.125.091
Friuli Venezia Giulia	138.213.907
Lazio	451.267.357
Liguria	177.272.384
Lombardia	485.237.258
Marche	143.989.809
Molise	23.853.230
Bolzano	68.310.599
Trento	54.989.992
Piemonte	436.145.000
Puglia	772.409.449
Sardegna	221.253.335
Sicilia	615.072.321
Toscana	366.481.608
Umbria	118.764.401

Valle d'Aosta	27.786.275
Veneto	382.015.911
TOTALE	5.974.473.722

I temi della strategia regionale sono sviluppati all'interno di una struttura di programma che comprende cinque Assi prioritari, sviluppati sulla base delle priorità indicate dal Fondo Sociale Europeo.

- Asse A - Occupazione
- Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà
- Asse C - Istruzione e formazione
- Asse D - Capacità istituzionale e amministrativa
- Asse E - Assistenza tecnica

Alle risorse del Fondo sociale si aggiungono, come si è detto in precedenza, quelle previste dagli altri fondi comunitari, in particolare dal FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) per quanto riguarda gli interventi strutturali, e dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale).