I nuovi Regolamenti delle politiche di coesione 2021-2027 e l'avvio della programmazione nazionale e regionale

OLGA TURRINI¹

Il secondo semestre del 2021 vede l'avvio dell'operatività per definire in dettaglio e avviare le procedure per la spesa della mole di risorse di cui l'Italia dispone a seguito dell'approvazione del PNRR e della notifica alla Commissione dell'Accordo di partenariato, documento quadro strategico per la programmazione operativa dei Fondi per la coesione. Riprendendo il ragionamento avviato nel numero 1/2021 della rivista², siamo ora in grado di dar conto sia degli elementi chiave dei nuovi regolamenti per la tornata di programmazione 2021-2027, approvati formalmente, dopo un lungo iter negoziale, a fine giugno 2021, sia del quadro d'insieme delle strategie e delle risorse disponibili a livello nazionale.

1. Il Regolamento generale

Il Regolamento generale n.1060/2021 norma con disposizioni comuni e con regole finanziarie 5 Fondi:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), ora così rinominato perché ampliato con l'inserimento delle azioni che precedentemente si riferivano al FEAD (Fondo europeo di aiuti agli indigenti) e all'iniziativa che precedentemente si chiamava EaSI;
- il Fondo di coesione (FC), che non riguarda l'Italia;
- il nuovo Fondo per una transizione giusta (JTF);
- il rinnovato FEAMP, ora Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA).

Il Regolamento definisce inoltre le regole finanziarie applicabili: oltre ai cinque Fondi citati, ad altri tre Fondi: il Fondo Asilo e Migrazione (AMIF), il Fondo

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

² TURRINI O., *Nuova programmazione, istruzione e formazione nel secondo decennio di questo secolo*, in «Rassegna CNOS», 37 (2021), n. 1, pp. 147-164.

per la Sicurezza Interna (ISF) e lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI).

C'è quindi un cambiamento importante, ed è l'introduzione del criterio di "promuovere ulteriormente l'azione coordinata e armonizzata dei fondi dell'Unione attuati in regime di gestione concorrente" attraverso regole finanziarie comuni. Vi sono poi le disposizioni che accomunano regole strategiche specifiche per i Fondi della coesione (FESR, FSE+, FC, JTF) e per il rinnovato FEAMPA.

Come sempre vi sono poi le norme specifiche che riguardano ciascun Fondo. Ci soffermiamo qui sugli aspetti essenziali del Regolamento generale, per l'impatto che hanno sul FSE+ e le ripercussioni sulle politiche dell'occupazione, dell'istruzione e formazione e dell'inclusione che da sempre caratterizzano questo Fondo, del quale approfondiremo poi le novità principali.

Gli obiettivi strategici

La strategia generale che il FESR, il FSE+, il Fondo di Coesione e il FEAMPA debbono perseguire si basa su cinque **obiettivi strategici (Policy objectives)**. Nel corso del negoziato essi sono stati modificati, rispetto alla prima versione, enfatizzando gli aspetti relativi al cambiamento climatico e allo sviluppo sostenibile, coerentemente con il Green deal europeo:

- OP1 **un'Europa più competitiva e intelligente** attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);
- OP2 **un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette 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 loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi, nonché della mobilità urbana sostenibile;
- OP3 **un'Europa più connessa** attraverso il rafforzamento della mobilità;
- OP4 **un'Europa più sociale e inclusiva** attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- OP5 **un'Europa più vicina ai cittadini** attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali;
- Inoltre il FESR, il FSE+, il FC e il JTF perseguono l'obiettivo "**Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita**", mentre il FESR persegue anche l'obiettivo **Cooperazione territoriale europea** (Interreg).

Il JTF persegue un obiettivo specifico: "consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli effetti sociali, occupazionali, economici e ambientali della tran-

sizione verso gli obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima e un'economia dell'Unione climaticamente neutra entro il 2050, sulla base dell'accordo di Parigi". In Italia esso riguarda le zone del Sulcis in Sardegna e di Taranto in Puglia.

Il Regolamento generale dedica un articolo (art.6) agli obiettivi climatici e ai meccanismi di adeguamento in materia di clima, introducendo l'obbligo di quantificare e ponderare secondo una specifica metodologia il contributo dei fondi agli obiettivi riguardanti ambiente e clima.

I principi

Vengono riaffermati i principi del rispetto dei diritti fondamentali e la conformità alla Carta dei diritti, del partenariato e della governance multilivello (art.8) e quelli orizzontali (parità di genere, integrazione di genere, prevenzione di qualsiasi discriminazione fondata su genere, origine razziale o etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età, orientamento sessuale). L'obiettivo di promuovere l'obiettivo di sviluppo sostenibile viene ricondotto all'Agenda ONU, all'Accordo di Parigi e al principio di "non arrecare un danno significativo".

Le regole

Le condizionalità della passata programmazione sono sostituite da **condizioni abilitanti**, ossia condizioni preliminari per l'attuazione efficace ed efficiente degli obiettivi specifici. Esse, in numero minore e più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato, devono essere soddisfatte al momento dell'approvazione del programma e durante l'intero periodo di programmazione. Gli Stati membri non potranno dichiarare spese relative a specifici obiettivi prima che la relativa condizione abilitante sia soddisfatta.

Rimane il **quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione**, ma sganciato dalla riserva di efficacia che non è più presente. Il quadro di riferimento è istituito dallo Stato membro, in base ad una metodologia definita, e consta di indicatori di output e di risultato collegati ad obiettivi specifici definiti nei regolamenti di ciascun fondo, di target intermedi da conseguire entro il 2024 per gli indicatori di output e di target finali da conseguire entro la fine del 2029 per gli indicatori di output e di risultato.

Ci sarà un **riesame intermedio** dei programmi entro il 2025, sulla base delle sfide individuate nelle raccomandazioni di ciascun Paese del 2024, della situazione socioeconomica dello Stato membro o della regione, dei progressi compiuti. In base al riesame potranno essere apportate modifiche ai programmi.

Sono previste ancora le misure collegate a una **sana governance economica legate al semestre europeo** e all'attuazione delle raccomandazioni annuali del Consiglio, inoltre vengono introdotte misure temporanee per l'utilizzo dei Fondi in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete.

Il tema dello **sviluppo territoriale** è riordinato in un unico Capo, che riguarda lo sviluppo territoriale integrato (Investimenti Territoriali Integrati ITI, sviluppo locale di tipo partecipativo) .

Nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" rimane la ripartizione delle risorse tra:

- **Regioni meno sviluppate** in cui il PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27, che avranno un tasso di cofinanziamento dell'85%. In Italia sono Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.
- **Regioni in transizione** in cui il PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE-27. Queste avranno un tasso di cofinanziamento del 60%, che si innalza al 70% nel caso di Regioni che prima erano meno sviluppate e ora sono in transizione, e che scende al 50% per le Regioni più sviluppate classificate come Regioni in transizione o il cui PIL pro capite era inferiore al 100% nel periodo 2014-2020. In Italia le Regioni in transizione sono Umbria, Marche, Abruzzo.
- **Regioni più sviluppate** in cui il PIL pro capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE-27, che avranno un tasso di cofinanziamento del 40%. In Italia sono le restanti Regioni del Centro-nord.

Categorie di Regioni 2014-2020	Categorie di Regioni 2021-2027
Più sviluppate: Piemonte Valle D'Aosta Lombardia Bolzano Trento Veneto Friuli-Venezia Giulia Liguria Emilia-Romagna Toscana Umbria Marche Lazio	Più sviluppate: Piemonte Valle D'Aosta Lombardia Bolzano Trento Veneto Friuli-Venezia Giulia Liguria Emilia-Romagna Toscana Lazio
In transizione: Abruzzo Molise Sardegna	In transizione: Abruzzo Umbria Marche
Meno sviluppate: Campania Puglia Basilicata Calabria Sicilia	Meno sviluppate: Molise Campania Puglia Basilicata Calabria Sicilia Sardegna

La tabella seguente sintetizza le principali differenze rispetto al Regolamento generale 2014-2020:

Regolamento n.1303/2013	Regolamento n.1060/2021
Oggetto: i Fondi SIE: FESR FSE FC FEASR FEAMP	Oggetto: i Fondi dell'Unione: FESR FSE+ FC JTF FEAMP ----- AMIF ISF BMVI
Disposizioni comuni a tutti i Fondi SIE e disposizioni generali su FESR, FSE, FC e FEAMP	Disposizioni comuni applicabili a FESR, FSE+, FC, FEAMP, JTF e regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al AMIF, al ISF e al BMVI Il FEASR non rientra più in questo regolamento, ma nella PAC
Quadro strategico comune	Eliminato
Codice di condotta europeo	Confermato
11 obiettivi tematici Obiettivo investimenti a favore della crescita e dell'occupazione per FESR e FSE e cooperazione territoriale europea per il solo FESR	5 obiettivi di policy per FESR, FSE+, FC e FEAMP, JTF Obiettivo investimenti a favore dell'occupazione e della crescita per FESR, FSE+, FC JTF Obiettivo cooperazione territoriale europea (Interreg) per il solo FESR Un obiettivo specifico per JTF
Accordo di partenariato	Accordo di partenariato (semplificato)
Condizionalità	Condizioni abilitanti che devono essere rispettate all'inizio e durante tutto il periodo di programmazione
Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione	Senza la riserva di performance
Verifica di efficacia	Riesame intermedio
Collegamento col semestre europeo	Rafforzato il riferimento alle Raccomandazioni Paese (CSP) e previsione di misure temporanee per l'utilizzo dei Fondi in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete
Approccio partecipativo e sviluppo territoriale (ITI)	Sviluppo Territoriale Integrato

2. Il regolamento del FSE+

Il Regolamento del FSE+ n. 1057 del 24 giugno 2021 norma gli obiettivi e le modalità con i quali esso attua l'OP 4 e diventa il principale strumento dell'UE per investire sulle persone e attuare il pilastro europeo dei diritti sociali. Per questo accorpa il FSE e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI). Questo accorpamento mira a rafforzare la coerenza e le sinergie fra strumenti complementari dell'UE, ad accrescere flessibilità e semplificazione di programmazione e gestione dei fondi, riducendo l'onere amministrativo per le autorità e i beneficiari.

L'accorpamento in FSE+ di diversi programmi richiede di precisarne le regole sulla base della distinzione fondamentale tra gestione concorrente e gestione diretta e indiretta. La prima riguarda il FSE vero e proprio, la seconda riguarda la componente occupazione e innovazione sociale (EaSi).

Il FSE+ contribuisce all'Obiettivo politico di "Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali", attraverso **11 obiettivi specifici**:

- a) migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati sul mercato del lavoro, nonché le persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale;
- b) modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro tra domanda e offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro;
- c) promuovere la partecipazione equilibrata al mercato del lavoro sotto il profilo del genere, parità di condizioni di lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l'accesso a servizi economici di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti;
- d) promuovere l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti, un invecchiamento attivo e sano come pure un ambiente di lavoro sano e adeguato che tenga conto dei rischi per la salute;
- e) migliorare la qualità, l'inclusività, l'efficacia e l'attinenza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione anche attraverso la convalida degli apprendimenti non formali e informali, per sostenere l'acquisizione di competenze chiave, comprese le competenze imprenditoriali e digitali e promuovendo l'introduzione di sistemi duali e apprendistati;
- f) promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e cura della prima infanzia attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento degli adulti, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti e l'accessibilità per persone con disabilità;
- g) promuovere l'apprendimento permanente, in particolare le opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze imprenditoriali e digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale;
- h) incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati;

- i) promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi, inclusi i migranti;
- j) promuovere l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come i Rom;
- k) migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l'accesso agli alloggi e all'assistenza incentrata sulla persona; anche in ambito sanitario, modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale, prestando particolare attenzione ai minori e ai gruppi svantaggiati, migliorare l'accessibilità, anche per persone con disabilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata;
- l) promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i minori;
- m) contrastare la deprivazione materiale mediante la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base alle persone indigenti, compresi i minori, e istituire misure di accompagnamento e sostegno della loro inclusione sociale.

Ove strettamente necessario come misura temporanea per rispondere a circostanze eccezionali e inconsuete, per massimo 18 mesi, il FSE+ può sostenere anche il finanziamento di regimi di riduzione dell'orario lavorativo senza l'obbligo di associarli a misure attive e l'accesso all'assistenza sanitaria anche per le persone che non si trovano in una situazione di vulnerabilità socioeconomica imminente.

Mediante le azioni attuate per conseguire questi obiettivi specifici, il FSE+ contribuisce anche agli altri obiettivi politici generali. Mentre in precedenza il contributo del FSE agli altri obiettivi, e comunque alle strategie tipiche del FESR era citato in forma di principio, questa volta è rafforzato e dettagliato anche con esempi concreti di tipologie di interventi.

Il regolamento specifica infatti che tale contributo riguarda in particolare:

- l'OP1, tramite lo sviluppo di competenze per la specializzazione intelligente e per le tecnologie abilitanti fondamentali, la transizione industriale, la cooperazione settoriale sulle competenze sull'imprenditorialità, la formazione dei ricercatori, le attività di creazione di reti e i partenariati tra istituti di istruzione superiore, istituti di istruzione e formazione professionale, centri di ricerca e di tecnologia e imprese e cluster e il sostegno alle microimprese, alle piccole e medie imprese e all'economia sociale;
- l'OP2 tramite il miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione necessari per l'andamento delle competenze e delle qualificazioni, il migliora-

mento del livello delle competenze per tutti, compresa la manodopera, la creazione di nuovi posti di lavoro in settori collegati all'ambiente, al clima, all'energia, all'economia circolare e alla bioeconomia.

La tabella che segue evidenzia lo stretto legame tra il Pilastro dei diritti sociali e gli obiettivi specifici di FSE+.

Pilastro europeo diritti sociali: Obiettivi	Obiettivi specifici FSE+
1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente	f, g
2. parità di genere	c obiettivo trasversale
3. pari opportunità	h obiettivo trasversale
4. sostegno attivo all'occupazione	a, b
5. occupazione flessibile e sicura	a, b, d
6. retribuzioni	Ove strettamente necessario come misura temporanea per rispondere a circostanze eccezionali e inconsuete
7. informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento	k
8. dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori	obiettivo trasversale
9. equilibrio tra attività professionale e vita familiare	c
10. ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati	d
11. assistenza all'infanzia e sostegno ai minori	c, l, m
12. protezione sociale	k
13. prestazioni di disoccupazione	a, b
14. reddito minimo	k
15. reddito e pensioni di vecchiaia	
16. assistenza sanitaria	k
17. inclusione delle persone con disabilità	f, h, k
18. assistenza a lungo termine	k
19. alloggi e assistenza per i senzatetto	k, l, m
20. accesso ai servizi essenziali	f, k

La seconda parte della proposta di Regolamento del FSE+ riguarda l'attuazione nell'ambito della componente in regime di gestione concorrente (quindi i programmi operativi FSE). E concerne cinque aspetti:

- **Coerenza e concentrazione tematica.** Si ribadisce il principio di concentrazione tematica, precisandone alcuni requisiti:
 - **almeno il 25% delle risorse del FSE+** in regime di gestione concorrente agli obiettivi specifici per le politiche di inclusione sociale compresa l'integrazione socioeconomica dei cittadini provenienti da paesi terzi (**obiettivi specifici da h a l**);
 - **almeno il 3% delle risorse all'obiettivo specifico m** (e/o in casi debitamente giustificati l) per sostenere le persone indigenti;
 - un importo adeguato delle risorse FSE+ in regime di gestione concorrente all'attuazione della **garanzia per l'infanzia**, attraverso azioni mirate e riforme strutturali volte a contrastare la povertà infantile (obiettivi specifici f e h-l) e **almeno il 5% delle risorse** negli stati membri la cui percentuale di minori di 18 anni a rischio di povertà o esclusione superava la media UE nel periodo 2017-19;

- un importo adeguato delle risorse FSE+ in regime di gestione concorrente per operazioni e, riforme strutturali volte a sostenere **l'occupazione giovanile, l'istruzione e la formazione professionale**, segnatamente gli apprendistati e la transizione dalla scuola al lavoro, percorsi che consentano di riprendere l'istruzione o la formazione e i corsi di istruzione della seconda opportunità, in particolare nel contesto della **Garanzia Giovani**. Tali risorse saranno **almeno il 12,5%** negli stati membri la cui percentuale di giovani tra 15 e 29 anni NEET superava la media UE nel periodo 2017-19. Avranno priorità le azioni rivolte ai giovani inattivi e disoccupati di lunga durata, anche con misure di sensibilizzazione mirate.
- **Partenariato**. Si ribadisce il principio del partenariato e la previsione di risorse adeguate per rafforzare le capacità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile. Quando lo indica una specifica raccomandazione paese, un importo di almeno lo 0,25% delle risorse del FSE+ è dedicato a ciò.
- **Contrasto alla deprivazione materiale**. Le risorse destinate al sostegno alle persone indigenti sono programmate nell'ambito di una priorità dedicata o di un programma.
- **Sostegno all'occupazione giovanile**. È programmato nell'ambito di una priorità dedicata e sostiene l'obiettivo specifico a) e può includere il sostegno volto a contribuire agli obiettivi specifici f e l.
- **Sostegno alle pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese**. Le azioni volte ad affrontare le sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni per paese e nel semestre europeo sono programmate con un importo adeguato delle risorse della componente FSE+ in gestione concorrente nell'ambito di una o più priorità.

Sono previste **azioni sociali innovative**, come azioni di innovazione sociale e sperimentazione sociale, comprese le azioni con una componente socio-culturale o che consolidano approcci *bottom up* basati su partenariati che coinvolgono le autorità pubbliche, le parti sociali, le imprese sociali, il settore privato e la società civile. E si può sostenere l'applicazione su larga scala di approcci innovativi testati su scala ridotta nell'ambito di ex EaSI e di altri programmi dell'Unione. **Almeno una priorità dovrà essere a ciò dedicata**, con un tasso minimo di cofinanziamento che potrà essere aumentato fino al 95% per un massimo del 5% della dotazione nazionale del FSE+ in regime di gestione concorrente.

Una sezione nell'ambito della gestione concorrente è dedicata all'ex FEAD: è **il sostegno volto a contrastare la deprivazione materiale (obiettivo specifico m)**. Viene regolato il tema delle distribuzioni di prodotti alimentari o beni conformi al diritto dell'UE in materia di sicurezza dei prodotti di consumo, e ne viene definita la modalità di consegna (diretta o attraverso buoni o carte elettroniche). Essa può essere integrata dal reindirizzamento ai servizi competenti

e da altre misure di accompagnamento che mirano all'integrazione sociale delle persone indigenti.

La seconda parte del regolamento di FSE+ riguarda l'attuazione in regime di gestione diretta e indiretta e contiene norme specifiche per la componente EaSI, per la quale vengono definiti 10 obiettivi operativi e precisate le azioni ammissibili, nonché i soggetti idonei a partecipare.

3. La bozza di Accordo di Partenariato e l'architettura della programmazione nazionale

Alla prima formulazione della proposta italiana di Accordo di Partenariato 2021-27, datata 23 giugno 2021 e presentata a luglio dal Ministro competente, ne è seguita un'altra integrata anche a seguito delle proposte della Conferenza delle Regioni. La bozza è ancora incompleta di parti soprattutto finanziarie e sarà notificata alla Commissione europea dopo il confronto informale, per avviare il negoziato formale.

La Commissione potrà formulare osservazioni entro tre mesi ed entro quattro adottare la decisione di approvazione. L'obiettivo di avere entro l'anno l'AP approvato e di aver notificato tutti i programmi operativi sembra ormai improbabile. La bozza di AP delinea la Strategia generale e identifica i Programmi nazionali e regionali che la sosterranno. In particolare, oltre ai programmi regionali, vi saranno i seguenti Programmi nazionali (ridotti da 13 a 10 rispetto alla precedente programmazione):

- PON Innovazione, ricerca, competitività per la transizione e digitalizzazione (FESR, Regioni meno sviluppate);
- PON Sicurezza e legalità (FESR, Regioni meno sviluppate);
- PON Salute (FESR e FSE+, Regioni meno sviluppate);
- PON Inclusione e lotta alla povertà (FESR e FSE+, tutte le Regioni);
- PON Giovani donne e lavoro (FSE+, tutte le Regioni);
- PON Scuola e competenze (FESR e FSE+, tutte le Regioni);
- PON METRO plus e città medie Sud (FESR e FSE+, Regioni più sviluppate e Regioni meno sviluppate);
- PON Cultura (FESR, Regioni meno sviluppate);
- PON Capacità per la coesione (FESR, FSE+, tutte le Regioni);
- PON Pesca (FEAMPA).

La Strategia dell'AP viene delineata per ciascun Obiettivo di policy, evidenziando le interconnessioni, sia tra obiettivi che tra i Fondi coinvolti.

Nell'OP 4 in particolare, è fortemente sottolineato il ruolo complementare tra interventi del FESR (di tipo soprattutto infrastrutturale) e azioni del FSE+, in particolare riconducibili alle politiche:

- **dell'occupazione**, per le quali il risultato atteso più rilevante è l'aumento, specie nel Mezzogiorno, dell'occupazione e occupabilità giovanile e femminile, con azioni di incentivazione, politiche attive, azioni rivolte ai NEET, valorizzazione del Servizio Civile Universale, promozione di lavoro autonomo e autoimpiego, sostegno all'economia sociale con specifiche forme di supporto e con strumenti finanziari dedicati e incentivazione di nuove forme di partenariato pubblico-privato, sostegni all'imprenditorialità femminile con strumenti per l'accesso al credito, ai servizi di conciliazione, introduzione di soluzioni innovative di welfare aziendale e di servizi dedicati presso i centri per l'impiego, rafforzamento e ulteriore qualificazione dei servizi del lavoro, ottimizzazione dei sistemi di profilazione e di presa in carico integrata tra servizi del lavoro, sociali e, laddove necessario, sanitari. Il FESR interverrà per la creazione di spazi condivisi di lavoro e progetti di rigenerazione a uso collettivo e a fini sociali di spazi abbandonati o sottoutilizzati;
- **dell'istruzione e formazione**, per le quali i risultati attesi sono relativi al miglioramento delle competenze chiave della popolazione (a partire da quelle di base e con attenzione specifica a quelle digitali e verdi), nonché al contenimento dei fenomeni di dispersione scolastica e innalzamento dei livelli di istruzione terziaria. Il FSE+ sosterrà in particolare azioni di rafforzamento dei sistemi e di formazione e riqualificazione di docenti e personale, nonché di diffusione dell'apprendimento basato su esperienze lavorative, valorizzando l'istruzione e la formazione tecnico-professionale e gli ITS. Vi sarà anche sostegno ai percorsi di rafforzamento delle competenze scientifiche e tecnologiche (STEM), con particolare attenzione alla partecipazione delle ragazze, per superare stereotipi di genere. Ovviamente prevenzione e contrasto della dispersione scolastica e degli insufficienti livelli di competenze di base saranno prioritari, anche con maggiore attenzione all'educazione prescolare e con misure di contrasto alla povertà infantile e di inclusione sociale. Verrà valorizzata anche la formazione degli adulti, sia attraverso CPIA (Centri provinciali per l'educazione degli adulti), sia attraverso il sostegno alla formazione permanente e continua e il potenziamento dei servizi per la validazione delle competenze. L'integrazione col FESR sarà importante soprattutto per la diffusione di contenuti e servizi digitali e lo sviluppo di metodologie innovative, sia azioni di sostegno al diritto allo studio di studenti provenienti da contesti svantaggiati, anche per un accesso facilitato all'alloggio;
- **dell'inclusione e protezione sociale**, per le quali il risultato atteso è il miglioramento dell'accessibilità e della qualità dei servizi ai cittadini, per ridurre disegualianze sociali e disparità territoriali dell'offerta. Con un ruolo cruciale del terzo settore e della metodologia di co-programmazione e co-progettazione, verranno sviluppate forme innovative di partenariato, stru-

menti di finanza di impatto e azioni di capacity building. Gli interventi del FSE+ mireranno a rafforzare la gestione integrata, la condivisione di standard comuni, la qualificazione degli operatori, la qualificazione e il sostegno dei *caregivers*. Per i cittadini dei Paesi terzi sono privilegiati interventi integrati tra varie fonti di finanziamento (FSE+, FESR, FAMI), con attenzione all'emersione dal lavoro sommerso, ai minori e alle vittime di tratta. L'integrazione tra Fondi è particolarmente rilevante nell'ambito delle politiche per l'inclusione, in particolare per progetti di potenziamento dei servizi e luoghi per la protezione sociale, per il contrasto alla povertà e marginalizzazione estrema, in continuità con il FEAD e, per l'infanzia, con interventi di prevenzione e contrasto della povertà infantile. Il FESR e il FSE+ promuovono anche azioni di sostegno a servizi abitativi e sociali, interventi per favorire la pratica sportiva al fine di promuovere l'inclusione sociale, uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, e rafforzamento dei servizi territoriali sanitari e per le cure a lungo termine, con modelli organizzativi che favoriscano l'integrazione tra assistenza sanitaria e sociale e la dotazione di strumenti per assistenza domiciliare e servizi territoriali. Forte sarà il raccordo con l'OP1 per gli interventi FESR di rinnovo delle strumentazioni ospedaliere e lo sviluppo di telemedicina.

Nell'OP4 il FESR, in raccordo con il FSE+, concorre anche alle **politiche di sviluppo culturale** e turistico, declinata in OP1 attraverso il rafforzamento della competitività dei settori culturali e creativi, e del settore turistico, in OP2 a protezione del patrimonio naturale e culturale, e in OP5 nell'ambito delle strategie territoriali integrate.

Nell'OP4 ci si concentra sulla valorizzazione del ruolo della cultura nello sviluppo economico, per l'inclusione e l'innovazione sociale. I principali risultati attesi sono l'ampliamento della partecipazione culturale di cittadini, imprese e comunità e l'aumento delle pratiche di cittadinanza attiva e di percorsi di integrazione sociale, che possono generare opportunità lavorative di qualità con priorità a iniziative in campo culturale e creativo che integrino l'offerta istituzionale con i settori del no profit, volte a rigenerare e rivitalizzare luoghi della cultura e del patrimonio, o altri spazi pubblici o ad uso pubblico. Possono essere inoltre sperimentati modelli integrati di promozione del benessere mediante pratiche fondate sulla cultura e di welfare culturale adottando protocolli collaborativi tra settori e sistemi istituzionali, prioritariamente salute, inclusione, istruzione e formazione, lavoro.

La bozza di AP dedica una sezione al tema del coordinamento e della demarcazione tra fonti finanziarie di diversa provenienza. Molte tipologie di interventi, ad esempio, sono presenti sia nel PNRR, sia nella bozza di AP. Inoltre la grande entità delle risorse in gioco, che oltre a quelle della nuova programmazione

vede anche il consistente residuo della vecchia, nonché le risorse di altri fondi e programmi (come React-Eu) e soprattutto il PNRR pone, a livello nazionale e soprattutto a livello regionale, un serio problema di dotarsi di una strategia complessiva ben dettagliata, che definisca con chiarezza obiettivi e azioni da perseguire con ciascuna fonte di finanziamento, in modo da ottimizzare l'utilizzo delle risorse e la loro efficacia e da rispettare i vincoli su tempi e modalità della spesa ed evitare sovrapposizioni. Questa, ad oggi, è la vera scommessa sulla quale l'intero Paese è impegnato. Tale aspetto è sottolineato con proposte metodologiche relative alle fasi di programmazione e soprattutto di gestione, sia sul rapporto tra programmazione dei Fondi e PNRR, sia sul rapporto tra PON e POR. Ma non sarà facile renderlo operativo, e soprattutto non sarà facile, considerando l'esperienza passata, spendere (e non oso dire spendere bene) questa mole di risorse.