

Il Fondo Sociale Europeo e il pilastro europeo dei diritti sociali: contesto e programmazione in Italia

Aprile 2026



L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali quale Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2029), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente: *Natale Forlani*

Direttore generale: *Loriano Bigi*

INAPP

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

www.inapp.gov.it

Questo prodotto raccoglie i risultati di una attività di analisi/ricerca curata dal Servizio di coordinamento Unità di Supporto al Ministero del lavoro, gruppo di lavoro “Coordinamento Fondo Sociale Europeo” (responsabile Riccardo Mazzarella)

Gruppo di ricerca:

per l'INAPP: Marina Capriotti, Piera Casentini, Lorena Guazzaloca, Alessandro Lepidini, Cristina Lolli, Simona Testana, Alessandra Tonucci

per il Coordinamento di FSE -Ministero del lavoro e delle politiche sociali: Mariolina Massa

Hanno contribuito alla stesura di questo testo: Marina Capriotti (cap. 4, par. 4.3); Piera Casentini (cap. 1, par. 1, par. 1.1, cap. 4, par. 4.2); Lorena Guazzaloca (cap. 1, par 1.2, par. 1.3, cap. 3, par.3, par. 3.1, par. 3.2, par. 3.3); Alessandro Lepidini (cap. 3, par. 3.3, cap. 4, par. 4.4, Conclusioni); Cristina Lolli (cap. 4, par. 4, par. 4.1); Mariolina Massa (cap. 4, par. 4.2.1); Simona Testana (Introduzione, cap. 1, par 1.2, 1.3, cap. 2, cap. 3, par. 3.2, par. 3.3, cap. 5); Alessandra Tonucci (cap. 1, par. 1, par. 1.1)

Editing grafico e correzione bozze a cura di Valentina Orienti

Testo chiuso ad aprile 2026

Pubblicato a maggio 2026

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2026] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



Abstract

Il Fondo Sociale Europeo e il pilastro europeo dei diritti sociali: contesto e programmazione in Italia

Il report analizza la dimensione sociale della politica di coesione europea, con particolare attenzione al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) nella programmazione 2021-2027. Dopo una ricostruzione dell'evoluzione della politica di coesione e del passaggio dalla programmazione 2014-2020 a quella attuale, il testo approfondisce l'Obiettivo di Policy 4 "Un'Europa più sociale e inclusiva" e il ruolo del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali.

Il contributo esamina inoltre l'attuazione dell'FSE+ in Italia, soffermandosi su priorità strategiche, strumenti finanziari e principali sfide della programmazione. Particolare attenzione è dedicata alla complementarità tra FSE+ e PNRR, evidenziando la necessità di un approccio integrato per sostenere occupazione, formazione e inclusione sociale.

Parole chiave: Politica di coesione, Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), Inclusione sociale

The European Social Fund and the European Pillar of Social Rights: context and programming in Italy

The report analyzes the social dimension of European cohesion policy, with a particular focus on the European Social Fund Plus (ESF+) in the 2021–2027 programming period.

After tracing the evolution of cohesion policy and the transition from the 2014–2020 programming period to the current one, the text delves into Policy Objective 4, "A more social and inclusive Europe," and the role of the European Pillar of Social Rights.

The book also examines the implementation of the ESF+ in Italy, focusing on strategic priorities, financial instruments, and the main challenges of the programming period. Particular attention is given to the complementarity between the ESF+ and the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), highlighting the need for an integrated approach to support employment, training, and social inclusion.

Key words: Cohesion Policy, European Social Fund Plus, Social Inclusion

Indice

Introduzione.....	6
1. La dimensione sociale della politica di coesione	7
1.1 Origini, evoluzioni e cicli di programmazione.....	7
1.2 Il Fondo Sociale Europeo Plus nella programmazione 2021-2027	9
1.3 Dall’esperienza della programmazione 2014-2020 alla programmazione 2021-2027	10
2. Obiettivi di Policy 4 ‘Un’Europa più sociale e inclusiva’	13
3. Pilastro dei diritti sociali	15
3.1 Piano d’azione del Pilastro dei diritti sociali	16
3.2 Verso il nuovo Piano di Azione	18
3.3 L’attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali attraverso l’FSE	19
4. Il Fondo sociale europeo 2021-2027 in Italia	22
4.1 Concentrazioni tematiche.....	25
4.2 Gli strumenti finanziari.....	26
4.2.1 Strumenti finanziari nella programmazione 2021-2027	28
4.3 Operazione di importanza strategica nella programmazione di Fondo sociale europeo Plus 2021-2027	31
4.4 Le sfide semestre	34
5. Demarcazione e complementarità tra FSE+ e PNRR: un approccio integrato per occupazione, formazione e inclusione sociale	40
Conclusioni	44
Bibliografia	45

Introduzione

Nel contesto del processo di integrazione dell'Unione europea, la dimensione sociale ha progressivamente assunto maggiore centralità, affiancando e integrando la tradizionale vocazione economica del progetto europeo. Se il progetto iniziale era prevalentemente rivolto alla costruzione del mercato interno, nel tempo l'Unione ha ampliato il proprio raggio d'azione attraverso strumenti normativi, meccanismi di coordinamento e dispositivi finanziari finalizzati a promuovere l'occupazione, l'inclusione e la riduzione delle disuguaglianze.

In tale evoluzione, le politiche di coesione si configurano come una delle principali leve di intervento, contribuendo in modo significativo alla riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali tra le regioni e al rafforzamento della resilienza dei sistemi locali. In un contesto segnato da trasformazioni strutturali — tra cui la transizione ecologica e digitale, i cambiamenti nei mercati del lavoro e gli effetti delle recenti crisi globali — il rafforzamento della coesione sociale emerge come una priorità strategica per garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

Un ruolo centrale in questo quadro è svolto dalla programmazione europea, intesa come il processo attraverso cui le priorità strategiche dell'Unione vengono tradotte in interventi concreti e coordinati. Essa consente di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, assicurando coerenza tra gli obiettivi comuni e le specificità dei contesti nazionali e regionali, nonché favorendo l'integrazione tra diversi livelli di governance e strumenti finanziari.

In questa prospettiva, il Pilastro europeo dei diritti sociali rappresenta un riferimento strategico per l'orientamento delle politiche sociali europee verso modelli di crescita più inclusivi ed equi. I suoi venti principi trovano largamente attuazione, attraverso il Fondo sociale europeo Plus, che costituisce lo strumento di elezione nel sostegno alle persone promuovendo l'attuazione di interventi nell'ambito dei settori dell'occupazione, della formazione e dell'inclusione sociale, con un'attenzione specifica ai gruppi più vulnerabili.

Alla luce di tali premesse, il presente report si propone di analizzare il ruolo del Pilastro europeo dei diritti sociali quale cornice di riferimento per l'attuazione del Fondo sociale europeo Plus, esaminando le interazioni tra indirizzi strategici, strumenti di programmazione e contesti territoriali. L'obiettivo è contribuire a una migliore comprensione delle modalità attraverso cui le politiche europee possono tradursi in interventi efficaci, capaci di promuovere coesione sociale e sviluppo sostenibile nel lungo periodo.

1. La dimensione sociale della politica di coesione

La politica di coesione rappresenta uno dei principali pilastri dell'azione dell'Unione europea, volto a promuovere l'integrazione economica, sociale e territoriale tra gli Stati membri, ridurre le disparità regionali e sostenere uno sviluppo armonioso, equilibrato e inclusivo. Tale obiettivo, oggi formalizzato dall'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si è progressivamente consolidato nel corso dei decenni attraverso un articolato percorso normativo e istituzionale, caratterizzato dall'istituzione dei fondi strutturali, dall'adozione di trattati fondamentali e dalla definizione di cicli pluriennali di programmazione.

Accanto alla tradizionale dimensione economica, ha assunto un rilievo sempre più centrale la dimensione sociale della politica di coesione, intesa come l'insieme di interventi e strategie orientati a promuovere inclusione, equità e benessere per tutti i cittadini. In un contesto segnato da trasformazioni profonde — dalla globalizzazione alle transizioni digitale e verde — le disuguaglianze sociali si manifestano in forme nuove e più complesse, rendendo necessario un approccio integrato e mirato. In questo quadro, la politica di coesione si configura non solo come motore di crescita, ma anche come strumento essenziale per rafforzare la coesione sociale, contrastare fenomeni di esclusione e favorire pari opportunità.

La centralità del binomio competitività e dimensione sociale si rinnova peraltro nel perseguimento del principio 'One Europe, One Market — Un'Europa, un mercato'¹, confermando a pieno titolo che la dimensione sociale è ormai divenuta elemento core della politica di coesione e che la competitività rappresenta "la condizione per sostenere il modello sociale europeo e il benessere dei cittadini".

Peraltro, il ruolo trainante della dimensione sociale nel prospettare il completamento del mercato unico come "progetto sociale con le persone al centro" si rafforza ulteriormente nella evoluzione di una definizione di vulnerabilità, recepita anche nel lessico delle politiche di coesione, consapevolmente assunta come criterio idoneo per individuare persone e gruppi di persone alle quali rivolgere interventi mirati in corrispondenza delle differenti condizioni di vulnerabilità

L'analisi di questa dimensione ed evidenziandone gli obiettivi, gli strumenti e gli impatti, unitamente alle principali sfide e prospettive future costituiscono il focus del nostro lavoro.

1.1 Origini, evoluzioni e cicli di programmazione

Le basi della politica di coesione risalgono al Trattato di Roma (1957), che istituì i primi strumenti di solidarietà, tra cui il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG). Con il Regolamento n. 724/75 venne istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), introducendo formalmente la dimensione regionale nelle politiche comunitarie.

¹ <https://www.politichecoesione.governo.it/it/dipartimento/comunicazioni/notizie-dal-dipartimento/eu-social-forum-2026-tra-le-priorita-il-mercato-unico-le-competenze-la-qualita-del-lavoro-e-labitazione-accessibile/>

Negli anni Settanta e Ottanta, la crescente esigenza di coordinare le politiche economiche nazionali portò a un rafforzamento del controllo comunitario sull'utilizzo dei fondi e all'introduzione di programmi integrati a favore delle regioni più svantaggiate. La politica di coesione iniziò così a configurarsi come un sistema complesso, fondato sulla combinazione di solidarietà finanziaria e interventi territoriali mirati.

Una svolta significativa si verificò tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta, con la prima grande riforma dei fondi strutturali: le risorse finanziarie furono raddoppiate e vennero introdotti principi cardine quali concentrazione, partenariato e addizionalità, accompagnati da un sistema di programmazione pluriennale strutturato.

Con il Trattato di Maastricht (1992) si rafforzò il ruolo delle Regioni, attraverso l'istituzione del Comitato delle Regioni e venne introdotto il principio di sussidiarietà, per effetto del quale l'Unione interviene solo quando gli obiettivi non possono essere conseguiti in modo efficace a livello nazionale o locale. L'istituzione del Fondo di coesione nel 1994 consolidò ulteriormente il processo di convergenza economica e sociale.

I Trattati di Amsterdam (1999) e di Nizza (2000) rafforzarono il ruolo consultivo del Comitato delle Regioni e il collegamento istituzionale tra livello europeo e territori, migliorando il coordinamento multilivello nella definizione e nell'attuazione degli interventi.

La programmazione della politica di coesione ha conosciuto un progressivo processo di razionalizzazione e concentrazione delle risorse.

Nel quadro dell'evoluzione della politica di coesione dell'Unione europea, alle prime fasi di programmazione 1989-1993 e 1994-1999, caratterizzate da una pluralità di obiettivi e strumenti, segue il periodo 2000-2006, segnato da un importante processo di razionalizzazione. Con il Regolamento (CE) n. 1260/1999, infatti, gli obiettivi prioritari vengono ridotti da sette a tre, semplificando al contempo le Iniziative comunitarie e rafforzando l'efficacia degli interventi. In questa fase emerge con maggiore chiarezza un orientamento strategico volto a promuovere uno sviluppo equilibrato del territorio europeo, sostenendo l'occupazione, la tutela dell'ambiente e la parità di genere.

Nel successivo ciclo di programmazione 2007-2013, il quadro normativo viene ulteriormente rafforzato dal Regolamento (CE) n. 1083/2006, che introduce strumenti di pianificazione più strutturati, quali il Quadro Strategico Nazionale (QSN) e i Programmi Operativi (PO). Tali strumenti assumono un ruolo centrale nel tradurre gli indirizzi strategici dell'Unione in interventi concreti a livello nazionale e regionale. In questo periodo, la politica di coesione si allinea esplicitamente alle priorità definite dalla Strategia di Lisbona², orientata alla crescita economica e all'occupazione, e dalla Strategia di Göteborg³, che integra la dimensione ambientale e dello sviluppo sostenibile.

Con la Strategia Europa 2020⁴, la politica di coesione è stata riallineata agli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, fissando target quantitativi in materia di occupazione, istruzione, riduzione della povertà, ricerca e sviluppo e transizione climatica.

Il periodo 2014-2020, disciplinato dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, ha introdotto un quadro unitario per i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), ampliando gli obiettivi tematici e rafforzando l'integrazione tramite il Quadro Strategico Comune e gli Accordi di partenariato nazionali.

Nel ciclo 2021-2027, la politica di coesione è sostenuta dal Quadro finanziario pluriennale e integrata con lo strumento straordinario Next Generation EU, che ha introdotto misure emergenziali come REACT-EU per fronteggiare la crisi pandemica e iniziative strategiche come STEP per rafforzare la sovranità tecnologica europea.

² Consiglio europeo (2000), *Conclusioni della Presidenza – Consiglio europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000*.

³ Consiglio europeo (2001), *Conclusioni della Presidenza – Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 giugno 2001*.

⁴ Commissione europea (2010), *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020.

Parallelamente all'evoluzione normativa, l'Unione europea ha sviluppato un sistema integrato di strumenti finanziari volto a tradurre i principi dell'Europa sociale in interventi concreti.

Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) rappresenta il principale strumento in ambito sociale per il periodo 2021-2027. Esso integra precedenti strumenti quali la Youth Employment Initiative, il FEAD e il programma EaSI, sostenendo occupazione, inclusione sociale, istruzione, formazione e rafforzamento delle competenze, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili.

Accanto al FSE+, operano altri strumenti, fondi e programmi, strategici:

- il Just Transition Fund (JTF), a sostegno dei territori e dei lavoratori maggiormente colpiti dalla transizione verde;
- Erasmus+, per la mobilità e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita;
- Horizon Europe, per la ricerca e l'innovazione con impatti anche sociali;
- il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF), a supporto della gestione dei flussi migratori e dell'inclusione dei cittadini di paesi terzi.

Nel loro insieme, tali strumenti contribuiscono a rafforzare la dimensione sociale dell'Unione, integrando obiettivi economici, ambientali e sociali in un quadro coerente di sviluppo sostenibile.

La politica di coesione e i fondi sociali europei costituiscono oggi un sistema integrato e multilivello, capace di coniugare indirizzo strategico europeo, specificità nazionali e territoriali e strumenti finanziari mirati. Attraverso continui aggiornamenti normativi e riforme strutturali, l'Unione europea ha progressivamente rafforzato la propria capacità di promuovere uno sviluppo sostenibile, inclusivo e resiliente.

In un contesto segnato da crisi economiche, trasformazioni digitali e transizione ecologica, la politica di coesione continua a rappresentare una leva strategica fondamentale per ridurre le disuguaglianze, sostenere la competitività e costruire un'Europa più equa, coesa e orientata al futuro.

1.2 Il Fondo Sociale Europeo Plus nella programmazione 2021-2027

La programmazione 2021-2027 del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) si inserisce nel quadro della politica di coesione dell'Unione europea, attraverso il Regolamento (UE) 2021/1057⁵, e rappresenta un'evoluzione significativa rispetto ai cicli precedenti. Il FSE+ nasce infatti dall'integrazione di diversi strumenti finanziari già esistenti — tra cui il Fondo Sociale Europeo (FSE), l'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile (IOG), il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD) e il programma per l'Occupazione e l'Innovazione Sociale (EaSI) — con l'obiettivo di semplificare il sistema degli interventi e rafforzarne l'efficacia.

La definizione della nuova programmazione si colloca in un contesto profondamente segnato da trasformazioni economiche e sociali, tra cui la crisi pandemica da Covid-19, che ha evidenziato la necessità di rafforzare le politiche per l'occupazione, l'inclusione sociale e lo sviluppo delle competenze. In questo quadro, il FSE+ è stato concepito come uno dei principali strumenti per sostenere la ripresa e promuovere una crescita più equa, inclusiva e resiliente nei territori europei.

⁵ Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013.

Come avvenuto nel precedente ciclo programmatico, la programmazione 2021-2027 è disegnata attraverso l'Accordo di Partenariato che definisce la cornice complessiva, policy, strategie la cui attuazione si realizza attraverso una pluralità di programmi nazionali e regionali cofinanziati, in coerenza con le priorità strategiche dell'Unione e con gli indirizzi delle politiche nazionali, inclusa l'integrazione con altri strumenti straordinari come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Nel complesso, la nascita del FSE+ segna il passaggio verso un approccio più integrato e orientato ai risultati nelle politiche sociali europee, con una forte attenzione all'occupazione, alla riduzione delle disuguaglianze e al rafforzamento del capitale umano.

1.3 Dall'esperienza della programmazione 2014-2020 alla programmazione 2021-2027

L'analisi qualitativa dell'esperienza della programmazione 2014-2020 ha consentito di valorizzare le pratiche più efficaci, consolidare i risultati raggiunti e individuare le principali criticità da affrontare nel nuovo ciclo di programmazione 2021-2027⁶. Le evidenze emerse dalle valutazioni hanno fornito elementi concreti sull'impatto che le azioni di Fondo Sociale Europeo hanno avuto in termini di inserimento lavorativo, sviluppo delle competenze e inclusione, nonché sulle dinamiche territoriali e sulle modalità di integrazione tra servizi. Tali elementi hanno orientato la programmazione 2021-2027 verso strategie più mirate, integrate e sostenibili.

In particolare, l'analisi ha riguardato le 29 Relazioni di sintesi delle valutazioni⁷ (8 relative ai Programmi Operativi Nazionali e 21 ai Programmi Operativi Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano) e ha evidenziato come gli interventi realizzati siano stati caratterizzati da una marcata dimensione sistemica, con un significativo contributo al sostegno delle riforme nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e formazione e dell'inclusione sociale.

Tale analisi ha permesso di valutare l'efficacia degli strumenti adottati e di rendere strutturali approcci, quali la personalizzazione dei percorsi, l'integrazione tra servizi, il principio del *gender mainstreaming*, il rafforzamento delle reti territoriali e il partenariato con gli attori socio-economici.

Politiche attive del lavoro e occupazione

Nel ciclo 2014-2020, il rafforzamento del sistema integrato di politiche attive del lavoro ha consentito di sperimentare modelli di presa in carico individualizzata e flessibile, basati su percorsi personalizzati, mirati e integrati tra orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro e incentivi. Gli esiti delle valutazioni hanno mostrato come questi interventi producano risultati più stabili rispetto a misure frammentate o esclusivamente finanziarie, aumentando i tassi di attivazione e riducendo i tempi di transizione verso l'occupazione, in particolare per giovani, disoccupati di lunga durata e persone vulnerabili.

Particolare attenzione è stata rivolta alla riduzione dei divari di genere, con interventi mirati a sostenere la partecipazione femminile al mercato del lavoro e alla vita sociale. Le valutazioni hanno evidenziato progressi nell'accesso delle donne a percorsi occupazionali e formativi e nell'uso dei servizi di conciliazione vita-lavoro, anche se permangono criticità strutturali legate alla segmentazione del mercato del lavoro e alla distribuzione dei carichi di cura. Nella programmazione 2021-2027, tali indicazioni vengono recepite attraverso un rafforzamento del *gender mainstreaming*, con l'integrazione della prospettiva di genere in tutte le priorità e investimenti su conciliazione, empowerment femminile e imprenditorialità.

Le azioni di up-skilling e re-skilling hanno permesso di accompagnare lavoratori in transizione e disoccupati

⁶ Agenzia per la Coesione Territoriale (2020), Valutazione dell'impatto del Fondo Sociale Europeo in Italia 2014–2020.

⁷ Regolamento (UE) 1303/2013, articolo 114.2.

verso nuovi settori, rafforzando la corrispondenza tra competenze e fabbisogni del mercato del lavoro. Anche l'adattamento delle imprese ai cambiamenti tecnologici è stato sostenuto tramite formazione continua e supporto all'innovazione organizzativa, favorendo processi di aggiornamento delle competenze e di riorganizzazione produttiva, soprattutto nelle piccole e medie imprese.

Infine, gli incentivi all'occupazione e alla creazione di impresa, rivolti a soggetti più distanti dal mercato del lavoro, hanno prodotto effetti positivi in termini di inserimenti e nuove iniziative imprenditoriali, con particolare attenzione ai settori innovativi, tecnologici e sostenibili. Le analisi valutative hanno evidenziato l'importanza di integrare gli incentivi con servizi di tutoraggio e monitoraggio per garantire la stabilità dei risultati nel medio-lungo periodo.

Formazione professionale e terziaria

La formazione si è confermata un pilastro strategico per il rafforzamento dell'occupabilità e per la competitività sostenibile. Nel ciclo di programmazione 2014-2020, i percorsi più efficaci sono stati quelli capaci di integrare formazione tradizionale, con laboratori pratici ed esperienze di *work-based learning* erano integrati, con forte connessione ai fabbisogni delle imprese locali.

Un ruolo centrale è stato svolto dagli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e dai percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (leFP), in grado di offrire una filiera tecnico-professionale che riduce il mismatch tra domanda e offerta di competenze. Gli esiti valutativi hanno evidenziato la necessità di rendere i percorsi triennali leFP più aderenti ai fabbisogni del mercato e di potenziare l'offerta ITS, valorizzandone il carattere specialistico e l'integrazione con le imprese.

La programmazione 2021-2027 consolida questi risultati, inserendo la formazione come infrastruttura strategica per la duplice transizione digitale e verde. L'investimento sulle competenze digitali, green e trasversali è considerato essenziale per la trasformazione dei processi produttivi, per la resilienza dei sistemi economici e per la sostenibilità dell'occupazione.

Inclusione attiva e integrazione dei servizi

Un ambito critico evidenziato dalle risultanze valutative riguarda l'inclusione attiva di persone in condizione di vulnerabilità, caratterizzate da mancanza di lavoro, fragilità sociali o problematiche sanitarie. Gli interventi più efficaci sono stati quelli basati su una presa in carico integrata e multiprofessionale, capace di combinare orientamento, informazione, formazione, percorsi di riattivazione, accompagnamento al lavoro e supporto sociale o sanitario.

Le evidenze hanno inoltre sottolineato l'importanza della creazione di reti territoriali aperte, in cui servizi e agenzie per l'impiego, enti formativi, servizi sociali, imprese e terzo settore operino in modo coordinato. La progettazione condivisa fin dalla fase iniziale permette di valorizzare il know-how di ciascun attore e di far percepire al destinatario finale una rete integrata di servizi, piuttosto che una pluralità disorganica di interlocutori.

La necessità di una maggiore integrazione tra servizi sociali, sanitari, del lavoro e della formazione risulta cruciale per accompagnare le persone fragili verso l'autonomia, superare la condizione di vulnerabilità e favorire l'inserimento lavorativo. Nella programmazione 2021-2027, coprogrammazione e coprogettazione divengono modalità prevalente: questo approccio diventa strutturale, promuovendo modelli territoriali coordinati che combinano occupazione, formazione e supporto sociale, in linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Elementi trasversali: partenariato e cooperazione

Il partenariato ha rappresentato nella programmazione 2014-2020 un elemento chiave per aumentare l'efficacia delle policy. Gli esiti delle valutazioni hanno evidenziato l'importanza di rafforzare il confronto con le parti sociali, incentivare la creazione di reti e promuovere il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore e di altri stakeholder socio-economici presenti sul territorio. La partecipazione attiva di più attori consente di valorizzare competenze complementari e di generare un'offerta più coerente, capace di rispondere ai bisogni delle persone e dei territori.

Parallelamente, la cooperazione deve diventare strutturale: non legata a singole progettualità temporanee, ma orientata alla costruzione di reti stabili e durature, pur mantenendo il necessario grado di flessibilità per adattarsi ai cambiamenti del mercato del lavoro e alle esigenze locali. La combinazione di partenariato e cooperazione favorisce così un approccio integrato e sistemico, che unisce politiche pubbliche, attori privati e comunità locali, rendendo l'intervento più efficace e sostenibile nel tempo.

Nella programmazione 2021-2027 il partenariato diventa uno strumento di governance multilivello⁸, e chiama gli Stati membri a promuovere la partecipazione di soggetti pubblici e privati lungo tutte le fasi del ciclo di programmazione, dalla definizione degli interventi fino alla loro valutazione.

Per il Fondo Sociale Europeo Plus garantire il coinvolgimento attivo delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, riconoscendo il valore del dialogo e del rafforzamento delle capacità degli attori coinvolti, diventa quindi prioritario e strategico⁹.

⁸ Regolamento (UE) 2021/1060, Articolo 8.

⁹ Regolamento (UE) 2021/1057, Articolo 9.

2. Obiettivi di Policy 4 ‘Un’Europa più sociale e inclusiva’

L’Obiettivo di Policy 4, che definisce il campo di intervento del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), è orientato a promuovere un’“Europa più sociale e inclusiva”, ponendo al centro le persone, le pari opportunità e l’accesso ai diritti fondamentali. Esso rappresenta uno dei cinque cardini dell’azione dell’Unione europea nella programmazione 2021–2027 e si inserisce in una strategia più ampia volta a rafforzare la coesione economica e sociale tra gli Stati membri. In questo quadro, l’obiettivo mira a dare attuazione concreta ai principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo interventi in ambiti quali l’occupazione, l’istruzione, l’inclusione sociale e la lotta alle disuguaglianze.

Esso trova il proprio fondamento giuridico nel Regolamento (UE) 2021/1060, recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione, che all’articolo 5 individua i cinque obiettivi di policy, tra cui appunto l’Obiettivo di Policy 4, e nel Regolamento (UE) 2021/1057 relativo specificamente al FSE+, che ne definisce missione, ambito di intervento e priorità. In tale quadro normativo, l’Obiettivo di Policy 4 è volto a rafforzare la dimensione sociale dell’integrazione europea attraverso interventi diretti a migliorare l’accesso al mercato del lavoro, promuovere condizioni di lavoro eque e garantire sistemi di protezione sociale adeguati, sostenibili e inclusivi.

Più nel dettaglio, l’obiettivo di Policy 4 si articola¹⁰ in una pluralità di obiettivi specifici che spaziano dal sostegno alle politiche attive del lavoro — con particolare riferimento all’inserimento e reinserimento dei disoccupati e degli inattivi — al miglioramento della qualità, inclusività ed efficacia dei sistemi di istruzione e formazione, fino alla promozione dell’apprendimento permanente e dell’aggiornamento delle competenze. Tali interventi risultano particolarmente rilevanti per effetto delle trasformazioni indotte dalla transizione digitale ed ecologica, richiamate anche nelle priorità strategiche dell’Unione. Ulteriori ambiti di azione riguardano il rafforzamento dell’inclusione sociale e il contrasto alla povertà, attraverso misure rivolte a gruppi vulnerabili quali giovani, donne, migranti e persone a rischio di esclusione sociale, nonché il sostegno all’innovazione sociale e al rafforzamento della capacità amministrativa¹¹.

Un elemento distintivo dell’Obiettivo di Policy 4 è rappresentato dall’approccio integrato e multilivello che caratterizza la sua attuazione, basato sul coordinamento tra Unione europea, Stati membri e autorità regionali, nonché sul coinvolgimento dei partner economici e sociali e della società civile. La programmazione degli interventi, infatti, si fonda su un’analisi approfondita dei fabbisogni territoriali e su una definizione mirata delle priorità, al fine di massimizzare l’efficacia e l’impatto delle risorse disponibili. In questo senso, il monitoraggio e la valutazione dei risultati assumono un ruolo centrale, consentendo di verificare il contributo delle azioni finanziate al raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale e di adattare le politiche in funzione delle evidenze emerse.

Nel complesso, l’Obiettivo di Policy 4 opera come leva strategica per l’attuazione del modello sociale europeo delineato dall’articolo 3 del Trattato sull’Unione europea e dagli articoli 151 e seguenti del Trattato

¹⁰ Articolo 4 del Regolamento (UE) 2021/1057.

¹¹ Articolo 8 del Regolamento (UE) 2021/1057.

sul funzionamento dell'Unione europea contribuendo non solo alla riduzione delle disuguaglianze, ma anche alla costruzione di un'economia più resiliente, inclusiva e sostenibile. Esso evidenzia come la competitività e la crescita economica dell'Unione non possano prescindere da investimenti significativi a sostegno delle persone e nella coesione sociale, confermando la centralità della dimensione sociale nel processo di integrazione europea.

3. Pilastro dei diritti sociali

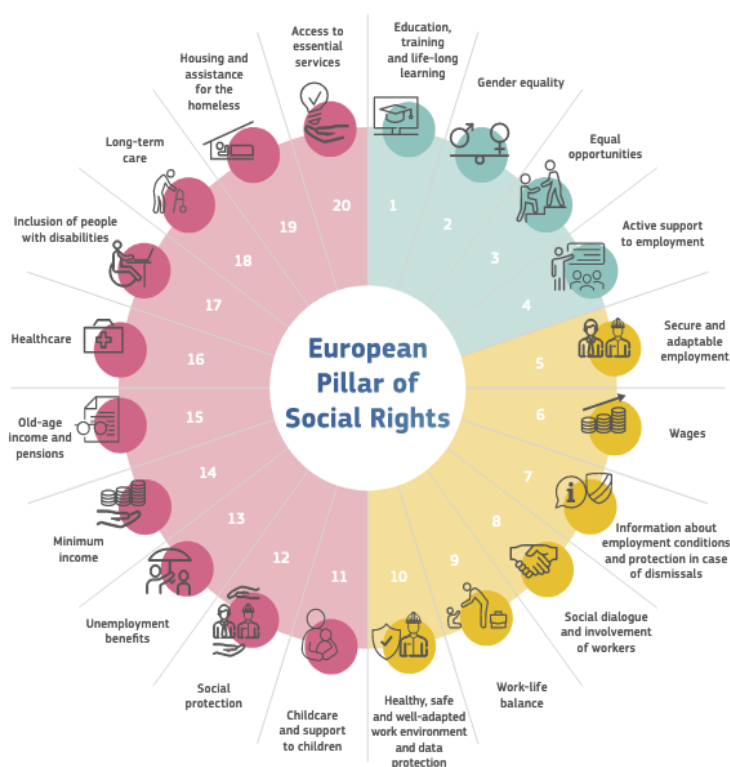
L'Obiettivo Strategico 4 della Politica di coesione europea sostiene progetti volti a realizzare un'Europa più sociale e inclusiva, traducendo in azioni concrete i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali¹², che è stato istituito dalla Commissione europea nel 2017 e proclamato ufficialmente durante il vertice di Göteborg congiuntamente da Parlamento, Consiglio e Commissione; rappresenta un impegno comune volto a rafforzare la dimensione sociale dell'Unione Europea e a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini.

Il Pilastro si articola in 20 principi fondamentali raggruppati in tre ambiti principali che spaziano dalla formazione continua e dall'eguaglianza di genere fino alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria e all'accesso ai servizi essenziali:

- Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro:
 1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente
 2. Parità di genere
 3. Pari opportunità
 4. Sostegno attivo all'occupazione
- Condizioni di lavoro eque:
 5. Occupazione sicura e adattabile
 6. Salari equi
 7. Informazioni sulle condizioni di lavoro e protezione in caso di licenziamento
 8. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori
 9. Equilibrio tra vita professionale e vita privata
 10. Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati
- Protezione sociale e inclusione:
 11. Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori
 12. Protezione sociale
 13. Prestazioni di disoccupazione
 14. Reddito minimo
 15. Redditi da pensione e vecchiaia
 16. Assistenza sanitaria
 17. Inclusione delle persone con disabilità
 18. Assistenza a lungo termine
 19. Alloggi e assistenza per i senzatetto
 20. Accesso ai servizi essenziali

¹² <https://www.adepp.info/2025/07/piano-dazione-pilastro-ue-via-alle-consultazioni/>.

Figura 1 Il pilastro europeo dei diritti sociali: i 20 principi chiave



Questa iniziativa non si limita a enunciare diritti, ma costituisce una bussola per l'elaborazione delle politiche sociali a livello europeo e nazionale, incentivando ambizioni condivise su occupazione, competenze e coesione sociale.

L'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali si basa su un insieme articolato di strumenti finanziari dell'Unione europea, che comprende fondi strutturali, programmi tematici e strumenti straordinari attivati in risposta a crisi economiche e sociali. In questo contesto, il Fondo Sociale Europeo Plus rappresenta la principale leva finanziaria per sostenere politiche di inclusione, occupazione e sviluppo delle competenze.

L'importanza del Pilastro è emersa con forza durante la pandemia di Covid-19, che ha causato un aumento della disoccupazione giovanile e delle disuguaglianze, richiedendo interventi straordinari come *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) destinato a finanziare misure di cassa integrazione e protezione sociale. Successivamente, le conseguenze dell'inflazione e della crisi energetica legate alla guerra in Ucraina hanno confermato il ruolo strategico del Pilastro come guida per promuovere coesione sociale, protezione dei gruppi vulnerabili e transizioni – digitale, ecologica e demografica – socialmente sostenibili ed eque.

3.1 Piano d'azione del Pilastro dei diritti sociali

Il Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali rappresenta la strategia con cui il Pilastro traduce i suoi 20 principi in obiettivi concreti e misurabili, con l'intento di rafforzare il modello sociale europeo e renderlo più inclusivo e resiliente nel contesto delle trasformazioni economiche, demografiche e tecnologiche in corso.

Lanciato dalla Commissione europea il 4 marzo 2021 a seguito di una consultazione pubblica che ha raccolto oltre 1.000 contributi, traduce i principi del Pilastro in azioni concrete da realizzare con il coinvolgimento degli Stati membri, delle parti sociali e della società civile. Il Piano, rafforzato dal Vertice sociale di Porto del maggio 2021, ha confermato l'impegno dei leader europei ad attuare il Pilastro e a perseguire gli obiettivi sociali dell'UE entro il 2030¹³:

1. garantire che almeno il 78 % della popolazione tra i 20 e i 64 anni sia occupata, promuovendo l'accesso al lavoro e la piena partecipazione dei giovani e delle categorie vulnerabili;
2. assicurare che almeno il 60 % degli adulti partecipi ogni anno ad attività di formazione e aggiornamento delle competenze, rafforzando l'apprendimento permanente e la capacità di adattamento ai cambiamenti del mercato del lavoro;
3. ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale, aumentando l'efficacia dei sistemi di protezione sociale e migliorando l'accesso ai servizi essenziali.

Il Piano non si limita alla definizione di traguardi quantitativi, ma costituisce uno strumento guida per le politiche europee e nazionali, orientando investimenti e riforme in settori chiave come occupazione, formazione, welfare e inclusione sociale. Esso promuove inoltre un approccio coordinato tra istituzioni UE, Stati membri e parti sociali, incoraggiando lo scambio di buone pratiche e la definizione di indicatori di monitoraggio comuni.

In questo contesto, l'occupazione costituisce un obiettivo cardine: non si tratta solo di garantire posti di lavoro, ma di promuovere opportunità dignitose, stabili e accessibili, riducendo la disoccupazione giovanile e sostenendo categorie fragili. Politiche attive del lavoro, incentivi all'assunzione, mobilità professionale e accompagnamento dei disoccupati sono strumenti essenziali per raggiungere il target occupazionale fissato dal Piano, con un ruolo centrale del FSE+ nella loro attuazione. L'attenzione all'occupazione si integra con quella all'inclusione sociale e alla formazione continua, creando un mercato del lavoro europeo più equo, resiliente e adattabile.

La formazione e l'istruzione sono leve strategiche per sostenere sia l'occupazione sia l'inclusione sociale. La partecipazione annuale di almeno il 60 % degli adulti a percorsi di apprendimento permanente consente di sviluppare competenze aggiornate, affrontare le trasformazioni digitali ed ecologiche e ridurre il divario di competenze tra generazioni e territori. Programmi europei come Erasmus+ e iniziative finanziate dal FSE+ supportano mobilità internazionale, alfabetizzazione digitale, riqualificazione professionale e lifelong learning, rafforzando la coesione sociale e le opportunità individuali.

Infine, l'inclusione sociale costituisce una dimensione centrale: il Pilastro mira a garantire accesso universale ai servizi essenziali, protezione sociale efficace e opportunità di partecipazione attiva per tutti i cittadini, con particolare attenzione a gruppi vulnerabili come persone con disabilità, migranti o soggetti a rischio di esclusione. Il FSE+, o strumenti come SURE¹⁴, traducono questi principi in interventi concreti, integrando politiche del lavoro, formazione e welfare per promuovere empowerment, coesione territoriale e resilienza socioeconomica.

¹³ employment-social-affairs.ec.europa.eu.

¹⁴ Strumento finanziario di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione in situazioni di emergenza. Utilizzato dagli Stati membri per sostenere misure di cassa integrazione, riduzione dell'orario di lavoro e protezione sociale in contesti di crisi economica o sanitaria, come durante la pandemia di Covid-19.

Come ha dichiarato Roxana Mînzatu, Vicepresidente esecutiva per i Diritti sociali e le competenze, i posti di lavoro di qualità e la preparazione

"L'attuazione del pilastro dei diritti sociali migliorerà la vita delle persone in tutta Europa, creando posti di lavoro di qualità, migliorando la sicurezza del lavoro e il benessere delle persone. Il nuovo piano d'azione rifletterà gli enormi cambiamenti che stiamo osservando nei nostri mercati del lavoro, nelle nostre società e nelle nostre economie e trasformerà tali cambiamenti in opportunità per nuovi e migliori posti di lavoro, maggiore parità e migliori competenze, maggiore protezione sociale e inclusione. Le persone in tutta Europa ci dicono costantemente che le questioni sociali sono in cima alla loro lista di preoccupazioni: incoraggio quindi individui e parti interessate a partecipare a questa consultazione. Ascoltare un'ampia gamma di opinioni ci aiuterà a definire le politiche sociali per gli anni a venire."

Nel complesso, il Pilastro e il suo Piano d'azione offrono un quadro integrato di politiche e strumenti, con indicatori chiave e meccanismi di monitoraggio, volto a costruire un'Europa in grado di affrontare le sfide economiche, tecnologiche e demografiche del XXI secolo.

3.2 Verso il nuovo Piano di Azione

Secondo le valutazioni della Commissione europea, l'attuazione del Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali ha registrato un avanzamento sostanzialmente completo, con tutte le 75 azioni previste risultate avviate o concluse entro i tempi stabiliti. Tali interventi hanno coperto un ampio spettro di politiche, tra cui occupazione, formazione, protezione sociale e inclusione, contribuendo in modo significativo al rafforzamento del modello di economia sociale di mercato dell'Unione. In particolare, le misure adottate hanno sostenuto la resilienza del mercato del lavoro durante la fase di ripresa post-pandemica, favorendo l'adattamento dei sistemi economici e sociali alle transizioni digitale ed ecologica. L'approccio integrato del Piano ha inoltre promosso una maggiore convergenza tra gli Stati membri, consolidando il legame tra crescita economica, coesione sociale e sostenibilità nel medio-lungo periodo

Nel biennio 2025–2026, l'Unione europea ha avviato una fase di transizione verso un nuovo ciclo di politiche sociali, in un contesto caratterizzato da mutamenti strutturali del mercato del lavoro, accelerazione delle transizioni digitale, ecologica e demografica e l'emergere di nuove vulnerabilità sociali. Le conseguenze della pandemia, le tensioni internazionali, i cambiamenti demografici e l'innovazione tecnologica hanno ridefinito priorità e bisogni, imponendo alle istituzioni europee l'adozione di strumenti di policy più flessibili, integrati e centrati sulla persona. In tale contesto, il Pilastro europeo dei diritti sociali si conferma come bussola strategica, orientando le politiche verso uno sviluppo inclusivo, sostenibile e resiliente.

Il processo di elaborazione del nuovo Piano si fonda su tre principi cardine: ascolto, partecipazione e coinvolgimento strutturato dei portatori di interesse. L'obiettivo della Commissione non è soltanto proseguire l'attuazione del Pilastro sociale, ma sostenere gli Stati membri nel conseguimento dei target al 2030, nel rispetto delle specificità dei modelli sociali nazionali. Il mainstreaming delle politiche sociali assume un ruolo strategico, consentendo l'integrazione trasversale degli obiettivi di inclusione, occupazione e formazione all'interno delle diverse politiche settoriali europee. Il nuovo Piano sarà inoltre strettamente connesso ai temi della competitività, della preparazione alle crisi, della qualità della democrazia e dell'innalzamento degli standard sociali, contribuendo alla coesione territoriale e al perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030¹⁵.

¹⁵ Agenda 2030, in particolare eliminazione della povertà (Obiettivo 1), salute e benessere (Obiettivo 3), istruzione di qualità e apprendimento permanente (Obiettivo 4), parità di genere (Obiettivo 5), lavoro dignitoso e crescita sostenibile (Obiettivo 8), riduzione delle disuguaglianze (Obiettivo 10) e rafforzamento dei partenariati globali (Obiettivo 17).

In Italia, l'attuazione del Pilastro europeo beneficia del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che rappresenta uno strumento centrale per il sostegno alle riforme e agli investimenti in occupazione, competenze, protezione sociale e inclusione. Gli interventi previsti dal PNRR sono progettati per rafforzare le capacità del Paese di rispondere alle sfide digitali ed ecologiche, garantendo al contempo coesione sociale e riduzione dei divari territoriali. L'allineamento tra il PNRR e il nuovo Piano d'Azione del Pilastro europeo consente di massimizzare l'impatto delle politiche, promuovendo una sinergia tra strumenti europei e strategie nazionali finalizzata al conseguimento degli obiettivi sociali al 2030.

Consultazione pubblica e contributi degli stakeholder

Il 18 giugno 2025 la Commissione ha formalmente avviato la consultazione pubblica sul nuovo Piano, aperta fino al 4 settembre 2025, coinvolgendo Stati membri, parti sociali, rappresentanti della società civile, istituzioni europee e organismi consultivi. L'obiettivo era raccogliere contributi sull'attuazione del precedente ciclo e sugli insegnamenti maturati. Dai contributi emerge una richiesta trasversale di rafforzare l'azione dell'Unione contro tutte le forme di discriminazione, migliorare la parità di trattamento e porre al centro delle politiche le persone, con particolare attenzione a minori, persone con disabilità, individui in condizioni di povertà, migranti, disoccupati, donne e giovani. Le proposte convergono su tre direttrici fondamentali:

- governance multilivello più efficace, capace di coordinare interventi europei, nazionali e territoriali;
- approccio integrato, superando la frammentazione delle politiche;
- centralità della persona come principio guida dell'azione pubblica.

Il successo del nuovo Piano dipenderà dalla capacità di tradurre questi principi in strumenti operativi concreti, rafforzando la coesione sociale europea in una fase storica segnata da transizioni profonde e interconnesse.

Sulla base della consultazione e della valutazione d'impatto delle 75 azioni del ciclo 2021–2025, il nuovo Piano 2026–2030 si concentrerà su sfide emergenti quali l'impatto dell'intelligenza artificiale sul lavoro, la diffusione del lavoro digitale, l'invecchiamento della popolazione e il rafforzamento delle competenze. Le strategie dovranno rafforzare la dimensione territoriale delle politiche sociali, ridurre i divari regionali e promuovere maggiore resilienza sociale nelle transizioni digitale ed ecologica. Particolare attenzione sarà rivolta allo sviluppo di indicatori avanzati, in grado di misurare non solo la quantità dell'occupazione, ma anche la qualità del lavoro, la stabilità contrattuale, le condizioni di sicurezza e l'accesso alla protezione sociale. Strumenti innovativi come finanza a impatto (*impact finance*) e i partenariati pubblico-privati rappresenteranno leve strategiche per mobilitare risorse aggiuntive e rafforzare l'efficacia degli interventi, contribuendo al consolidamento di un'Europa più equa, competitiva e socialmente coesa.

3.3 L'attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali attraverso l'FSE

Ma come si attua il Pilastro europeo dei Diritti sociali attraverso il FSE Plus? Gli obiettivi specifici del Fondo Sociale Europeo plus orientano la programmazione degli interventi la cui realizzazione, come evidenziato precedentemente, concorre all'attuazione dei principi enunciati nel pilastro dei Diritti sociali. Alle tre aree principali del Pilastro corrispondono a seconda della tematica di oggetto gli obiettivi specifici e i principi del Pilastro.

Gli obiettivi del FSE¹⁶ più strettamente correlati al tema dell'occupazione sono quattro:

ESO4.1: 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 nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale.

ESO4.2: 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 nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale.

ESO4.3: promuovere una 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.

ESO4.4: 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.

Questi quattro obiettivi del Fondo Sociale concorrono prevalentemente all'attuazione di due aree del Pilastro dei Diritti sociali: Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro e condizioni di lavoro eque. Nello specifico gli ESO 4.1 e ESO4.2 sostengono l'attuazione dei seguenti principi:

- il principio 3: "pari opportunità"
- il principio 4: "sostegno attivo dell'occupazione"
- il principio 5: "occupazione flessibile e sicura"

L'ESO4.3:

- Il principio 2: "parità di genere"
- Il principio 9: "equilibrio tra attività professionale e vita familiare"

Infine, l'ESO 4.4:

- il principio 3: "pari opportunità"
- il principio 10: "Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati"

Gli obiettivi del FSE plus più strettamente correlati invece all'istruzione e alla formazione sono tre:

ESO 4.5: migliorare la qualità, l'inclusività, l'efficacia e l'attinenza al 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 formativi duali e di apprendistati

ESO 4.6: 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 ai fini dell'apprendimento per tutti e l'accessibilità per le persone con disabilità.

ESO 4.7: 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

¹⁶ Regolamento (UE) 2021/1057 Articolo 4 (*European Social Objectives / Specific Objectives ESO*).

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.

L'area del pilastro a cui si fa riferimento nell'attuazione di questi obiettivi è quella delle pari opportunità e accesso al mercato del lavoro.

Entrambi gli Obiettivi di Fondo sociale plus concorrono all'attuazione del I principio 1 del Pilastro, dedicato proprio all'istruzione, formazione e apprendimento permanente e l'ESO4.6 anche al principio 4 dedicato al sostegno dell'occupazione.

Infine, gli obiettivi di FSE plus più direttamente correlati all'inclusione sociale sono:

ESO 4.8: 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

ESO 4.9: Promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi, compresi i migranti

ESO 4.10: Promuovere l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come i Rom

ESO 4.11: 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 le persone con disabilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata

ESO 4.12: Promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, comprese le persone indigenti e i minori

ESO 4.13: 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 a sostegno della loro inclusione sociale.

Gli Obiettivi di Fondo Sociale legati all'inclusione sono principalmente riconducibili all'area della protezione sociale e delle pari opportunità e accesso al mercato del lavoro.

L'ESO4.8 sostiene l'attuazione del:

- principio 3: "pari opportunità"
- principio 17: "inclusione delle persone con disabilità"

Per l'ESO4.9 e ESO4.10

- Il principio 3: "pari opportunità"
- il principio 16: "assistenza sanitaria"
- il principio 19: "alloggi e assistenza per i senza tetto"
- il principio 20: "accesso ai servizi sociali"

Per gli ESO4.11, ESO4.12 e ESO4.13 dedicati in particolar modo al tema della povertà e della deprivazione materiale si evidenzia:

- il principio 11: "assistenza all'infanzia e sostegno ai minori"
- il principio 16: "assistenza sanitaria"
- il principio 18: "assistenza a lungo termine"

il principio 19: "alloggi e assistenza per i senza tetto".

4. Il Fondo sociale europeo 2021-2027 in Italia

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) si conferma come lo strumento principale dell'Unione europea dedicato al sostegno alle persone. Il Fondo sostiene Stati membri e regioni nel raggiungimento di elevati livelli di occupazione, nella promozione di una protezione sociale equa, nella formazione di una forza lavoro qualificata e resiliente, nonché nella costruzione di società inclusive e coese. In particolare, il FSE+ interviene in aree strategiche quali: la promozione dell'occupazione e delle opportunità di lavoro, lo sviluppo delle competenze e della formazione continua, l'inclusione sociale di categorie vulnerabili, la lotta alla povertà e la riduzione delle disuguaglianze.

La distribuzione delle risorse del FSE+ tiene conto della classificazione delle regioni secondo il livello di sviluppo economico, determinato dal PIL pro capite rispetto alla media comunitaria:

- Regioni meno sviluppate, con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria;
- Regioni in transizione, con un PIL compreso tra il 75% e il 100% della media comunitaria;
- Regioni più sviluppate, con un PIL pro capite superiore al 100% della media comunitaria.

L'Italia, dispone di una dotazione complessiva di FSE+ di 28,64 miliardi di euro, suddivisa in circa 14,81 miliardi di contributi europei e 13,83 miliardi di cofinanziamento nazionale. Questa dotazione integra quattro strumenti precedentemente separati: il Fondo Sociale Europeo, il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) e il Programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI).

Tabella 1 Risorse di Fondo sociale europeo plus (FSE+)¹⁷ Dati espressi in milioni di euro

Risorse FSE	Regioni più sviluppate	Regioni in transizione	Regioni meno sviluppate
14.808.620.616,00	5.164.187.531,00	694.749.958,00	8.949.683.127,00

Fonte: elaborazione Inapp su dati dell'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027¹⁸

All'interno di questo quadro, il FSE+ finanzia 21 programmi regionali e 6 programmi nazionali. I programmi regionali rispondono alle specifiche esigenze dei territori, promuovendo in modo mirato politiche di occupazione, formazione professionale, sviluppo delle competenze e coesione sociale. I programmi nazionali, invece, affrontano tematiche di interesse comune o settori strategici che richiedono un coordinamento centrale, come le politiche attive del lavoro, l'inclusione di categorie vulnerabili e la promozione dell'innovazione sociale. Insieme, questi strumenti costituiscono la principale leva attraverso cui l'Italia investe sulle competenze, sulle opportunità e sul benessere dei cittadini.

¹⁷ Sono comprese anche le risorse di Assistenza Tecnica.

¹⁸ <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/strategie-2021-2027/accordo-di-partenariato-2021-2027>.

Tabella 2 Elenco programmi operativi nazionali finanziati nel ciclo di programmazione 2021-2027

Programmi Nazionali	Titolarità
PN FESR FSE+ Scuola e competenze	Ministero dell'Istruzione e del merito
PN FESR FSE+ Equità nella salute	Ministero della Salute
PN FESR FSE+ Inclusione e lotta alla povertà	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
PN FSE+ Giovani, donne e lavoro	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
PN FESR FSE+ Metro Plus e città medie Sud	Presidenza del Consiglio dei Ministri
	Dipartimento per le politiche di coesione
PN FESR FSE+ Capacità per la coesione	Presidenza del Consiglio dei Ministri
	Dipartimento per le politiche di coesione

Fonte: elaborazione Inapp su dati open coesione

Tabella 3 Elenco programmi operativi regionali finanziati nel ciclo di programmazione 2021-2027

PROGRAMMI REGIONALI A TITOLARITÀ REGIONALE
PR FSE+ ABRUZZO
PR FSE+ CAMPANIA
PR FSE+ EMILIA-ROMAGNA
PR FSE+ FRIULI-VENEZIA GIULIA
PR FSE+ LAZIO
PR FSE+ LIGURIA
PR FSE+ LOMBARDIA
PR FSE+ MARCHE
PR FSE+ P.A. BOLZANO
PR FSE+ P.A. TRENTO
PR FSE+ PIEMONTE
PR FSE+ SARDEGNA
PR FSE+ SICILIA
PR FSE+ TOSCANA
PR FSE+ UMBRIA
PR FSE+ VALLE D'AOSTA
PR FSE+ VENETO
PR FESR FSE+ MOLISE
PR FESR FSE+ PUGLIA
PR FESR FSE+ CALABRIA
PR FESR FSE+ BASILICATA

Fonte: elaborazione Inapp su dati open coesione

A ottobre 2025, il livello di attuazione delle risorse evidenzia che sono stati finora impegnati 11.097,26 milioni di euro, pari al 38,75% del totale previsto, mentre i pagamenti effettivi ammontano a 3.582,00 milioni di euro, corrispondenti al 12,51% del valore complessivo del Fondo. Questi dati indicano che ad ottobre dello scorso anno, circa un terzo delle risorse è stato formalmente assegnato a programmi e progetti, mentre la quota di fondi effettivamente erogata ai beneficiari riflette la naturale progressione dei flussi finanziari tipica dei programmi europei.

Tabella 4 Risorse finanziarie delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2021-2027

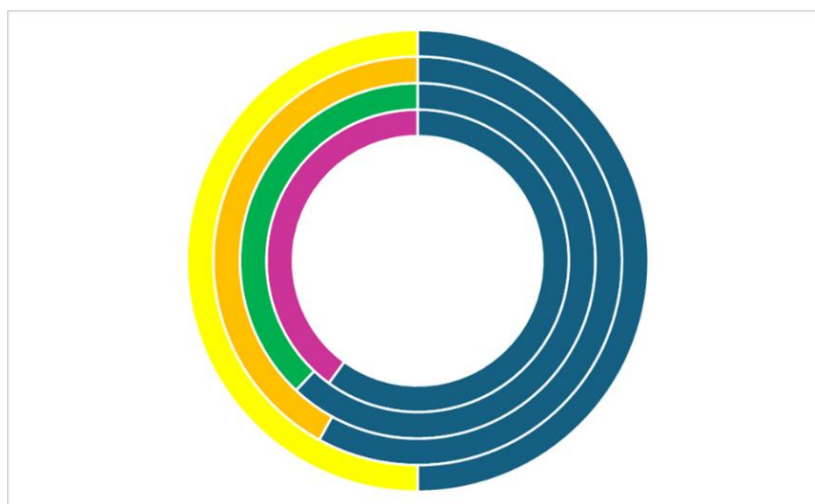
Fondo FSE+	Valore dei programmi Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
28.639,94	11.097,26	3.582,00	38,75%	12,51%

Fonte: elaborazione Inapp su dati del MEF¹⁹

Rispetto all' avanzamento percentuale per priorità in rapporto alle rispettive dotazioni a settembre 2025 In primo luogo, il dato relativo all'occupazione giovanile (50%) risulta il più elevato. Questo può essere interpretato come il riflesso di una forte priorità politica assegnata al tema, oltre che di una maggiore concentrazione di strumenti e misure dedicate (ad esempio incentivi all'assunzione, percorsi di formazione mirati e politiche attive specifiche).

Gli altri settori presentano livelli più contenuti e tra loro relativamente omogenei. L'occupazione (42%) e l'inclusione sociale (40%) a cui segue il valore relativo alle competenze (38%),

Nel complesso, l'attuazione dei programmi all'autunno dello scorso anno era in fase intermedia, caratterizzato da una certa eterogeneità tra settori.

Figura 2 Avanzamento percentuale per priorità in rapporto alle rispettive dotazioni a settembre 2025

SETTORI	30/09/2025
OCCUPAZIONE GIOVANILE	50%
OCCUPAZIONE	42%
COMPETENZE	38%
INCLUSIONE SOCIALE	40%

Fonte elaborazione Inapp su dati del System for Fund Management in the European Commission (SFC2021)

¹⁹https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione/2025_10_31/BMPC-31102025.pdf

4.1 Concentrazioni tematiche

Nell'ambito della programmazione 2021–2027, il concetto di concentrazioni tematiche assume un ruolo centrale per garantire che le risorse siano indirizzate verso priorità strategiche condivise a livello europeo.

Le concentrazioni tematiche dell'FSE Plus sono vincoli di spesa obbligatori (vincoli di concentrazione) che impongono agli Stati membri di destinare una quota minima delle risorse FSE+ a specifici obiettivi tematici. Sono requisiti minimi di allocazione delle risorse che gli Stati membri devono rispettare per promuovere settori specifici in linea con gli obiettivi dell'Unione Europea. Questi vincoli assicurano coerenza con il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e rafforzano l'efficacia dell'intervento pubblico.

Esse rappresentano uno strumento strategico per garantire che gli investimenti europei producano risultati tangibili e coerenti con le sfide sociali contemporanee. La loro corretta applicazione è fondamentale per il successo della politica di coesione.

Le concentrazioni tematiche sono disciplinate dai regolamenti che stabiliscono le regole comuni per i fondi a gestione concorrente per il periodo 2021-2027 quali: Il Regolamento (UE) 2021/1057 che istituisce il FSE+; il Regolamento (UE) 2021/1060 sulle disposizioni comuni per i fondi della politica di coesione, che stabilisce le regole per la politica di coesione per il periodo 2021-2027, definendo la concentrazione degli interventi su obiettivi tematici comuni (es. un'Europa più intelligente, più verde, più connessa); il Regolamento (UE) 2021/1131 e il Regolamento (UE) 2021/1129, che riguardano il riparto delle risorse per l'FESR, FSE+ e Fondo di coesione, implementando gli obiettivi strategici definiti nel quadro comune.

Le concentrazioni tematiche del Fondo Sociale Europeo Plus mirano a raggiungere specifici obiettivi tra cui migliorare l'accesso al lavoro, modernizzare i servizi per il mercato del lavoro, promuovere la parità di genere e rafforzare le competenze chiave per tutti.

Queste concentrazioni sono focalizzate su priorità sociali chiave come l'istruzione, la formazione, l'occupazione, l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà.

Le principali concentrazioni tematiche e priorità del FSE+ includono:

- Occupazione e Mercato del Lavoro: Promozione dell'accesso all'impiego, creazione di posti di lavoro, modernizzazione dei servizi per l'impiego e adattamento dei lavoratori ai cambiamenti.
- Istruzione, Formazione e Competenze: Miglioramento della qualità e dell'inclusività dei sistemi educativi, apprendimento permanente e parità di accesso all'istruzione.
- Inclusione Sociale e Povertà: Promozione dell'inclusione attiva, lotta alla povertà e alla deprivazione materiale.
- Giovani e Occupazione Giovanile: Azioni specifiche per l'inserimento lavorativo dei giovani (es. Garanzia Giovani) e contrasto alla povertà infantile.
- Salute e Servizi Sociali: Accesso all'assistenza sanitaria e supporto alle persone vulnerabili.

I requisiti minimi di concentrazione tematica del FSE+ 2021-2027 devono rispettare alcuni criteri quali:

- Tutti gli Stati membri devono affrontare il problema della disoccupazione giovanile nei propri programmi di spesa; negli Stati membri in cui il numero di NEET è superiore alla media UE, il 12,5% del fondo sarà impiegato per combattere la disoccupazione giovanile;
- Almeno il 25% del bilancio deve essere investito per promuovere l'inclusione sociale, compresa l'integrazione dei cittadini di paesi terzi;

- Almeno il 3% della dotazione deve essere destinato all'assistenza alimentare e materiale di base per gli indigenti;
- Tutti gli Stati membri devono assegnare una quantità adeguata delle loro risorse dell'FSE+ all'attuazione della garanzia europea per l'infanzia attraverso azioni mirate volte a combattere la povertà infantile; gli Stati membri con un livello di povertà infantile superiore alla media UE devono utilizzare almeno il 5% delle loro risorse FSE+ per affrontare tale problema;
- Spetta un finanziamento adeguato anche allo sviluppo delle capacità delle parti sociali e della società civile negli Stati membri, e almeno lo 0,25 % del fondo dovrebbe essere assegnato in base alle raccomandazioni specifiche per paese

In conclusione, le concentrazioni tematiche del Fondo Sociale Europeo Plus rappresentano uno strumento fondamentale per rafforzare l'efficacia e la coerenza della politica di coesione nel periodo 2021–2027. Attraverso l'obbligo di destinare risorse minime a priorità strategiche condivise, esse garantiscono un orientamento chiaro degli investimenti verso le principali sfide sociali europee, quali occupazione, inclusione, istruzione e contrasto alla povertà. Questo approccio non solo assicura un utilizzo più mirato ed efficiente delle risorse, ma contribuisce anche a rendere più misurabile l'impatto delle politiche pubbliche, rafforzando il legame tra programmazione europea e risultati concreti nei territori. In tal senso, il rispetto dei vincoli di concentrazione non costituisce un mero adempimento regolamentare, ma un elemento chiave per il successo del FSE+ e per il raggiungimento degli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

4.2 Gli strumenti finanziari

Gli strumenti finanziari rappresentano un elemento centrale delle politiche di coesione dell'Unione europea, poiché consentono di tradurre gli obiettivi strategici comunitari in interventi concreti sui territori. Essi non si limitano a fornire risorse economiche, ma contribuiscono anche a orientare le priorità di investimento e le modalità di attuazione delle politiche pubbliche, rafforzandone coerenza, efficacia e capacità di impatto.

Attraverso tali strumenti, l'Unione sostiene la riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali, finanziando interventi in ambiti chiave quali occupazione, inclusione sociale, innovazione e transizione verde e digitale. Inoltre, favoriscono il coordinamento tra diversi livelli di governo e una pluralità di attori istituzionali, migliorando la capacità di programmazione e gestione delle politiche di sviluppo.

In questo contesto, gli strumenti finanziari costituiscono uno dei principali meccanismi operativi della politica di coesione, rendendo possibile la trasformazione delle priorità europee in risultati concreti per cittadini e territori. Essi si distinguono per la capacità di attrarre risorse aggiuntive, pubbliche e private, generando flussi finanziari ulteriori attraverso meccanismi di rimborso e riutilizzo delle risorse, con l'obiettivo di massimizzarne l'impatto nel tempo. I principali prodotti includono prestiti, garanzie e investimenti, che possono assumere anche forme azionarie o quasi-azionarie ed essere talvolta combinati con sovvenzioni. Essi vengono attuati tramite intermediari finanziari, responsabili della gestione dei fondi, e sono rivolti a destinatari finali sia pubblici che privati.

Rispetto alle sovvenzioni, gli strumenti finanziari presentano una maggiore flessibilità operativa e costi di utilizzo potenzialmente più contenuti, poiché si basano su meccanismi di rotazione delle risorse. Le somme rimborsate dai beneficiari vengono infatti reinvestite in nuovi interventi, alimentando un ciclo continuo di finanziamento. Alla chiusura dei programmi, le risorse residue vengono restituite alle amministrazioni competenti. Inoltre, questo modello contribuisce a mobilitare ulteriori capitali, pubblici e privati, rafforzando la capacità complessiva di investimento e l'impatto delle politiche di sviluppo sui territori.

Gli strumenti finanziari devono essere progettati sulla base di una valutazione ex ante che individui il fabbisogno di investimento e le soluzioni più adeguate rispetto alle alternative disponibili, tenendo conto della complessità dell'ecosistema dell'investimento sociale, del ciclo di vita degli strumenti e della necessità di rafforzare le capacità locali. È inoltre fondamentale identificare i prodotti più idonei a colmare le carenze del mercato e, quando si utilizzano più strumenti, valutarne gli effetti complessivi, diversificando prodotti, destinatari e condizioni per ridurre il rischio e migliorarne l'efficacia.

È utile considerare gli strumenti finanziari anche da una prospettiva diversa, come quella dell'investimento a impatto sociale, sempre più rilevante negli ultimi anni. Questo approccio prevede il finanziamento di organizzazioni orientate a obiettivi sociali, con l'attesa di un ritorno misurabile sia sul piano sociale che finanziario.

Gli strumenti finanziari nei cicli di programmazione

Un ruolo particolarmente significativo è svolto dagli strumenti cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE), introdotti a partire dal periodo di programmazione 2000–2006, che rappresentano un modello di investimento sostenibile ed efficiente a sostegno dello sviluppo delle persone e del rafforzamento del capitale umano²⁰.

Nei programmi del Fondo Sociale Europeo, gli strumenti finanziari consentono il riutilizzo delle risorse rimborsate, attivando un ciclo continuo di investimento e sostenendo interventi economicamente sostenibili. Favoriscono inoltre la mobilitazione di co-investimenti, anche privati, ampliando le risorse disponibili e contribuendo allo sviluppo del mercato finanziario e alla capacità degli attori pubblici di affrontare nuove sfide sociali.

In ambito sociale, il loro impatto va oltre la dimensione puramente finanziaria. In particolare, gli strumenti di microfinanza possono contribuire a promuovere la “cittadinanza finanziaria” delle persone in condizioni di svantaggio, facilitandone l'accesso ai servizi finanziari. Inoltre, sostengono l'autosufficienza e l'imprenditorialità, fornendo il capitale necessario per avviare attività e generare reddito, con effetti che si mantengono anche dopo il rimborso dei prestiti.

Essi contribuiscono anche al miglioramento delle condizioni di vita, offrendo maggiore stabilità economica e strumenti per affrontare imprevisti finanziari, con un impatto positivo nella riduzione della povertà e nella promozione del cambiamento sociale. Infine, gli strumenti finanziari possono rafforzare i servizi sociali nei settori chiave come sanità, occupazione, istruzione, abitazione e sostegno alle famiglie, contribuendo a rispondere in modo più efficace a sfide complesse di governance grazie alla disponibilità di risorse aggiuntive e a modelli di intervento più flessibili.

Nel ciclo di programmazione 2021–2027, gli strumenti finanziari hanno assunto un ruolo strategico ancora più centrale all'interno della politica di coesione, in coerenza con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia e l'impatto degli investimenti pubblici. Essi sono sempre più utilizzati in combinazione con le sovvenzioni e orientati al sostegno di interventi capaci di generare ritorni economici o risparmi, così da garantire la sostenibilità nel tempo delle risorse impiegate. Diventano sempre più un elemento chiave per sostenere le priorità strategiche dell'Unione, in particolare transizione verde e digitale, occupazione e inclusione sociale, rafforzando al contempo l'orientamento ai risultati e l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche.

A titolo esemplificativo si riporta la situazione delle regioni Italiane presentata alla riunione di riesame di ottobre 2024, rispetto all'utilizzo degli Strumenti finanziari nel Fondo sociale Europeo.

L'analisi è stata condotta sulle regioni italiane Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sardegna mettendo in evidenza

²⁰ Commissione Europea (2021), *Guidance for Member States on financial instruments*.

la tipologia di strumento attivato, il settore di intervento e gli obiettivi specifici (ESO) della programmazione.

Dall'analisi emerge una significativa eterogeneità nell'adozione degli strumenti. L'Abruzzo e la Sardegna presentano una maggiore diversificazione, ricorrendo a combinazioni di prestiti, microcredito e strumenti misti prestito/sovvenzione, mentre Basilicata e Calabria si concentrano prevalentemente su strumenti di tipo "prestito" e microcredito. La Sardegna si distingue in modo particolare per la presenza di strumenti più articolati, come il Fondo per lo sviluppo cooperativistico e il Social Impact Investing, che integrano anche forme di investimento azionario o quasi-azionario.

Dal punto di vista dei settori di intervento, il focus prevalente è sull'occupazione e sull'occupazione giovanile, seguiti dall'inclusione sociale. Questo evidenzia una chiara coerenza con le priorità del Fondo Sociale Europeo, che mira principalmente a sostenere l'accesso al lavoro, l'inserimento dei giovani e la riduzione delle disuguaglianze sociali.

4.2.1 Strumenti finanziari nella programmazione 2021-2027

Complessivamente nella programmazione 2021-2027 gli strumenti finanziari sono utilizzati in modo mirato ma ancora disomogeneo tra i programmi, riflettendo differenti livelli di maturità nell'adozione di modelli finanziari innovativi e nella capacità di diversificare le forme di intervento.

La programmazione degli strumenti finanziari nell'ambito della politica di coesione mostra un chiaro orientamento verso il sostegno al lavoro e all'inclusione attraverso forme di finanziamento dedicate. In particolare, prestiti e strumenti misti vengono utilizzati per accompagnare persone e imprese nei percorsi di autoimpiego, autoimprenditorialità e inclusione sociale, con una forte attenzione a giovani, donne e soggetti più fragili. A livello nazionale e regionale, emerge una strategia che punta ad ampliare l'accesso al credito e a rendere gli interventi più efficaci e duraturi, affiancando alle tradizionali sovvenzioni strumenti capaci di sostenere l'occupazione nel tempo e rafforzare lo sviluppo dei territori.

Le figure che seguono presentano una lettura progressiva degli strumenti programmati, definiti e in attuazione, mettendone in evidenza finalità, modalità operative e livello di avanzamento.

Figura 3 PPOO Strumenti finanziari programmati

Strumenti finanziari programmati			
PN GIOVANI, DONNE E LAVORO	PRESTITO	PRIORITÀ	OBIETTIVO
	SOSTEGNO ALL'AUTOIMPIEGO E AUTOIMPRENDITORIALITÀ	OCCUPAZIONE	ESO4.1
PN INCLUSIONE E LOTTA ALLA POVERTÀ	PRESTITO/SOVVENZIONE	PRIORITÀ	OBIETTIVO
	FONDO PER L'INCLUSIONE SOCIALE	SOSTEGNO ALL'INCLUSIONE CHILD GUARANTEE	ESO4.8 ESO4.11 ESO4.11
PR LAZIO	PRESTITI	PRIORITÀ	OBIETTIVO
	MICROCREDITO PER AUTOIMPIEGO - OVER 35	OCCUPAZIONE	ESO4.1
	MICROCREDITO PER AUTOIMPIEGO FEMMINILE		ESO4.3
	FONDO DI GARANZIA	ISTRUZIONE	ESO4.6
	MICROCREDITO PER AUTOIMPIEGO - UNDER 35	OCCUPAZIONE GIOVANILE	ESO4.1

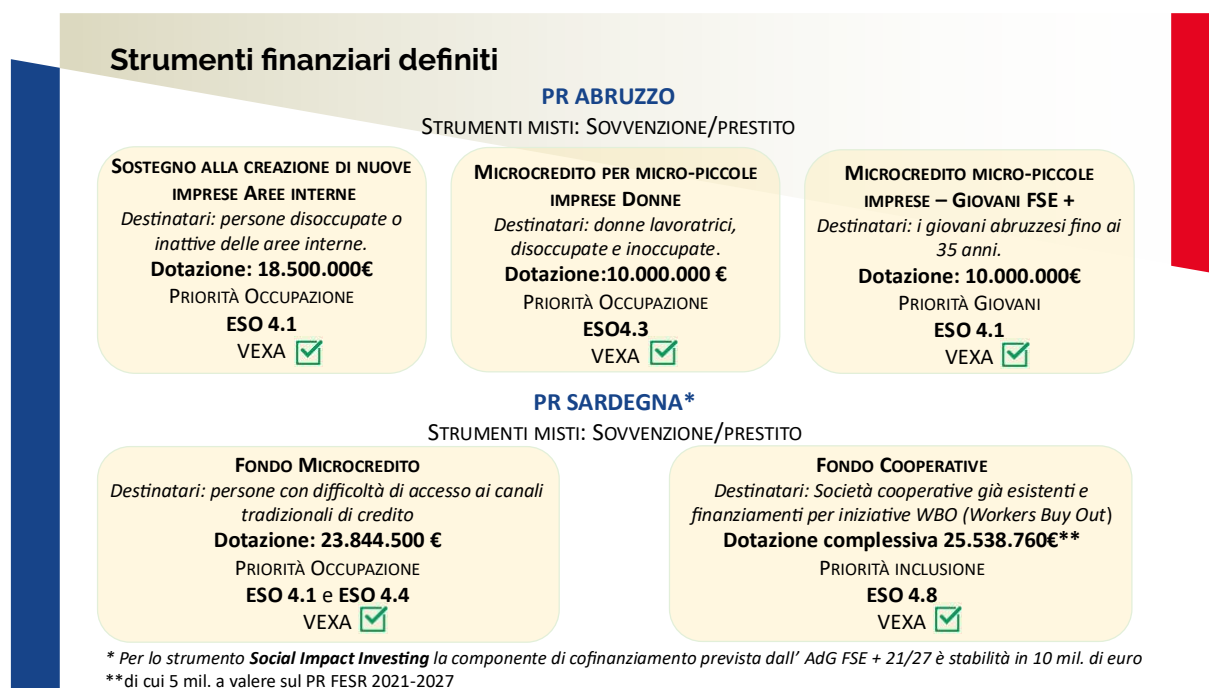
Fonte: dati elaborati dal Coordinamento FSE, MLPS su fonte FSC

Nel Programma Nazionale *Giovani, Donne e Lavoro* l'utilizzo del prestito evidenzia una chiara focalizzazione sul sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità come leva per l'occupazione. Lo strumento finanziario rafforza l'efficacia dell'intervento favorendo il protagonismo dei beneficiari e la sostenibilità nel medio periodo delle iniziative imprenditoriali sostenute, concorrendo nell'attuazione dell'obiettivo specifico (ESO4.1)²¹.

Emerge un approccio integrato nell'attuazione dello strumento finanziario da parte del programma nazionale *Inclusione e Lotta alla Povertà*, che combina prestiti e sovvenzioni all'interno del Fondo per l'inclusione sociale. Questa scelta riflette la complessità dei fabbisogni dei destinatari e la necessità di strumenti flessibili per sostenere percorsi di inclusione, con particolare attenzione ai minori attraverso la *Child Guarantee*, attuando gli obiettivi specifici (ESO4.8 e ESO4.11)²².

Il programma regionale del Lazio presenta un utilizzo più articolato degli strumenti finanziari, con una gamma di prestiti e garanzie mirati a specifici target, come giovani, donne e adulti over 35. L'integrazione tra microcredito e fondo di garanzia consente di sostenere l'occupazione, l'istruzione e l'occupazione giovanile, rafforzando l'accesso al credito e il radicamento territoriale degli interventi in linea con le priorità del programma con attuazione dei corrispondenti obiettivi specifici per i quali si rinvia alla tabella n. 3.

Figura 4 PPOO Strumenti finanziari definiti



Fonte: dati elaborati dal Coordinamento FSE, MLPS su fonte FSC

Il quadro degli strumenti finanziari definiti evidenzia un passaggio dalla fase programmatoria a interventi concreti e mirati, con l'individuazione delle dotazioni finanziarie e con la valutazione ex ante (VEXA) già approvata, che conferma la maturità degli interventi.

²¹ ESO 4.1 migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolari giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale.

²² ESO 4.8 Favorire l'inclusione attiva, al fine di promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare per i gruppi svantaggiati.

ESO 4.11 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 alle cure fornite a livello comunitario, anche per i gruppi svantaggiati.

Sia nel programma regionale dell'Abruzzo sia nel programma regionale della Sardegna, la scelta è ricaduta su strumenti misti sovvenzione/prestito chiaramente orientati al sostegno dell'occupazione. Per la regione Abruzzo il sostegno alla creazione di nuove imprese ha per destinatari i giovani, le donne, e le persone disoccupate o inattive delle aree interne, per un totale di quasi 40 milioni di euro.

Gli strumenti finanziari attuati attraverso il programma della Sardegna hanno per destinatari persone con difficoltà di accesso al credito, società cooperative già esistenti e sostegno finanziario ad iniziative di Workers Buyout. L'importo totale è di circa 44 milioni di euro di quota FSE+ a cui va aggiunta la quota di cofinanziamento prevista per lo strumento Social Impact Investing pari a 10 milioni di euro.

Figura 5 PPOO Strumenti finanziari in attuazione



Fonte: dati elaborati dal Coordinamento FSE, MLPS su fonte FSC

Gli strumenti finanziari in attuazione mostrano un livello avanzato di operatività, con meccanismi ormai pienamente funzionanti e primi risultati tangibili in termini di spesa e certificazione.

Nel programma regionale della Basilicata i destinatari degli strumenti finanziari sono i disoccupati con difficoltà di accesso ai canali tradizionali di credito. L'importo è circa di 10 milioni di euro suddivisi in due sezioni: over e under 35.

La regione Calabria ha rivolto i propri strumenti ai lavoratori disoccupati svantaggiati e molto svantaggiati e disposto una dotazione finanziaria pari a 46 milioni di euro.

Per entrambe i programmi i fondi sono gestiti da società in house.

I volumi già certificati, in particolare nel caso della Calabria, indicano una buona capacità di assorbimento e confermano il potenziale degli strumenti finanziari come leva efficace per sostenere l'occupazione e l'autoimprenditorialità nell'ambito della politica di coesione.

4.3 Operazione di importanza strategica nella programmazione di Fondo sociale europeo Plus 2021-2027

La programmazione 2021-2027 ha introdotto nei programmi cofinanziati dai fondi UE, le Operazioni di importanza strategica (OIS).

Al fine di rendere un'Europa *più equa, sociale ed inclusiva*, tenuto conto degli obiettivi prefissati dal Pilastro europeo dei diritti sociali ²³, volti ad innalzare l'occupazione, la formazione e le competenze in particolar modo negli adulti ed abbassare il livello di povertà, ciascuno Stato membro con il contributo dei Fondi strutturali, definisce i Programmi nazionali e regionali nel quadro delle Raccomandazioni Specifiche Paese, delle Direttive e degli indirizzi comunitari, e dell'Accordo di Partenariato.

Tali Piani, tenuto conto dell'analisi del contesto socio-economico di riferimento, definiscono la Strategia del programma, in risposta alle molteplici sfide da affrontare, in un contesto in cui vengono richieste maggiori e ulteriori competenze per cogliere nuove opportunità lavorative dovute alla transizione ecologica e digitale, che necessitano di ingenti investimenti sull'istruzione e formazione ma anche in conseguenza della crisi sanitaria del Covid-19 del periodo 20-21, che ha impattato fortemente il sistema economico e sociale del Paese.

Ciascuna Autorità titolare articola il proprio programma in Priorità, che si differenziano in base al fondo/i strutturali di cofinanziamento²⁴. Di seguito le priorità dei programmi FSE+: "Occupazione, Istruzione e Formazione, Inclusione sociale, Occupazione giovanile, Azioni sociali innovative e assistenza tecnica"; e nel rispetto delle Concentrazioni tematiche²⁵.

Pertanto, le attività vengono programmate per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, in relazione agli ambiti di intervento ed ai fabbisogni individuati in ciascun territorio, nel rispetto del principio "*Do No Significant Harm*" (DNSH) voluto dalla CE per evitare che un'attività sostenuta possa produrre danni indesiderati ad altri aspetti ambientali rilevanti.

Il Regolamento Ue 2021/1060²⁶, all'art.2, c.5, definisce l'operazione di importanza strategica come "l'operazione che fornisce un contributo significativo al conseguimento degli obiettivi di un programma e che è soggetta a particolari misure di sorveglianza e comunicazione".

Sono dunque una delle principali novità introdotte nel quadro della politica di coesione dell'Unione Europea per il ciclo di programmazione 2021–2027 e rappresentano gli interventi più rappresentativi e significativi, differenziate per ciascun Programma alla luce dei diversi contesti di riferimento e che hanno un maggior impatto sul territorio.

Data l'importanza delle operazioni strategiche, le stesse sono sottoposte a misure rafforzate di visibilità e comunicazione, includendo eventi pubblici dedicati, con la partecipazione della Commissione europea, per dare la massima visibilità al sostegno della UE.

Gli eventi informativi rappresentano un'occasione per diffondere e divulgare il Programma, allo scopo di conseguire la maggiore diffusione della conoscenza nei beneficiari.

A titolo esemplificativo, si riporta la distribuzione percentuale delle operazioni programmate (n.50 totali) rispetto alle priorità dei programmi regionali (n.17) cofinanziati dal FSE+ (figura 6) e la distribuzione

²³ COM(2021) 102 final di adozione del Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali.

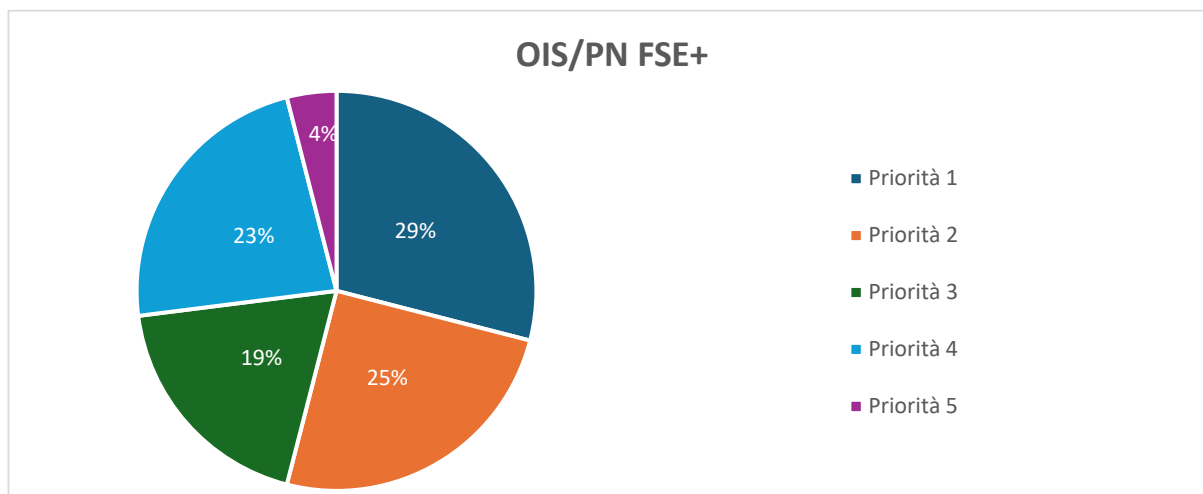
²⁴ I Programmi suddivisi in: monofondo FSE+/FESR, plurifondo FSE+ e FESR).

²⁵ Reg. (UE) 2021/1057 (FSE+) e Reg. (UE) 2021/1058 (FESR).

²⁶ 4 Reg. (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

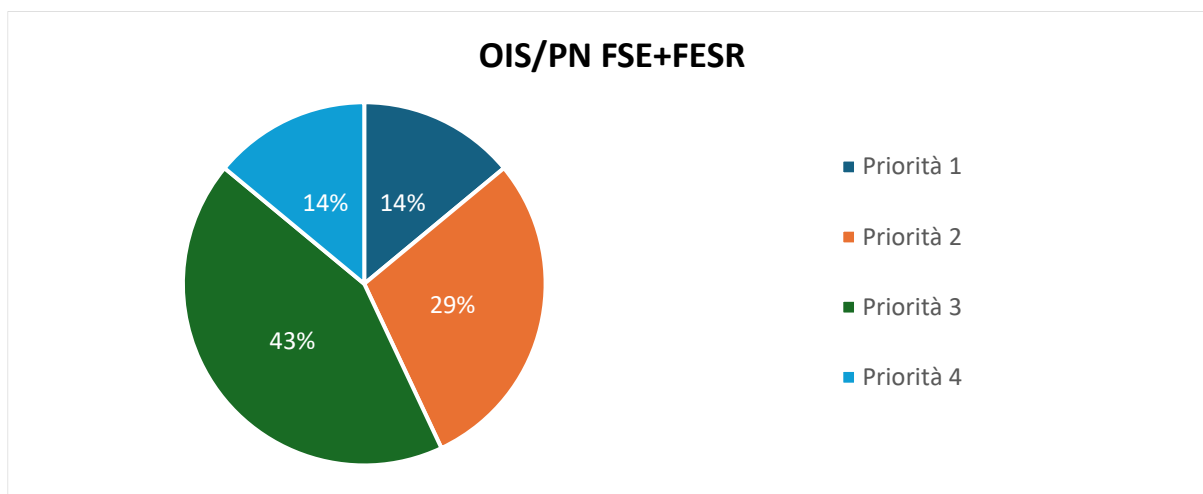
percentuale delle operazioni programmate (n.7 FSE+, n.12 FESR) rispetto alle priorità FSE+ dei programmi regionali plurifondo (FSE+ e FESR)²⁷ (figura 7).

Figura 6 Distribuzione percentuale delle operazioni programmate dei programmi FSE+



Fonte: elaborazione Inapp su dati dei programmi in open coesione

Figura 7 Distribuzione percentuale delle operazioni programmate dei programmi FSE+ e FESR



Fonte: elaborazione Inapp su dati dei programmi in open coesione

²⁷ Regioni: Puglia, Basilicata, Calabria e Molise.

Per comprendere le tipologie di azioni realizzate, si elencano quelle più rappresentative per ciascuna priorità:

Priorità 1 Occupazione

- Gli interventi di politiche attive e di supporto per le persone in cerca di lavoro, realizzati attraverso misure personalizzate di accompagnamento al lavoro ad esempio: sviluppo e consapevolezza delle competenze possedute, preparazione ai colloqui di lavoro, ricerca opportunità occupazionali.
- Il rafforzamento della capacità amministrativa, e del ruolo attivo dei CPI.
- L'erogazione di buoni di servizio per la conciliazione famiglia – lavoro. Attraverso l'alleggerimento dei servizi di cura, viene favorita l'occupazione, in particolare quella femminile
- I percorsi di educazione degli adulti.
- L'attivazione sperimentale di Progetti terapeutico Riabilitativi personalizzati (PTRP).

Priorità 2 Istruzione e formazione

- L'inclusione e il contrasto alla dispersione scolastica ed al miglioramento delle competenze chiave, volti a prevenire l'abbandono scolastico precoce, prevedendo anche il coinvolgimento familiare.
- Le azioni di formazione continua per l'adeguamento delle competenze delle persone occupate, dovuto a innovazioni tecnologiche, organizzative e produttive, con la finalità di migliorare l'occupabilità e la competitività aziendale.
- Il rafforzamento e l'ampliamento degli Istituti tecnologici superiori (ITS Academy), attraverso il potenziamento dei laboratori con tecnologie 4.0 e l'incremento dell'offerta formativa (nuovi percorsi e maggiori iscritti) allineandola al mercato del lavoro e delle imprese, in particolar modo nelle regioni del Nord.

Priorità 3 Inclusione sociale

- La presa in carico multi professionale, per l'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo delle persone con fragilità con progetti personalizzati.
- La creazione e il potenziamento di una rete di servizi territoriali per la presa in carico integrata e della persona in condizione di vulnerabilità, secondo la logica del case management.
- I percorsi inclusivi e intergenerazionali nelle Aree Interne.
- L'erogazione dei buoni di servizio per la conciliazione famiglia – lavoro destinati a famiglie a basso reddito o in condizione di particolare fragilità per prevenirne l'esclusione sociale.

Priorità 4 Occupazione giovanile

- La Dote di lavoro giovani, una misura che offre percorsi personalizzati di formazione e inserimento lavorativo dei giovani.
- Percorsi del Sistema regionale di leFP, Apprendistato duale (IV/a), Promozione dei percorsi degli Istituti Tecnici Superiori.

Priorità 5 Azioni sociali innovative

- Azioni sociali innovative.

Per finire, si evidenzia l'importanza dei Programmi nazionali cofinanziati dai fondi FSE+ e FESR (n.6), gestiti dalle Autorità centrali che, attraverso strategie uniformi sul territorio nazionale, integrano e completano i Programmi regionali programmati su specifiche esigenze territoriali, intervenendo prevalentemente nei seguenti settori:

- Formazione e istruzione, PN FESR FSE+ Scuola e Competenze
- Inclusione sociale e salute, PN FESR FSE+ Equità nella Salute
- Inclusione sociale e salute, trasporti e mobilità, reti digitali, PN FESR FSE+ Metro Plus e Città Medie Sud
- Occupazione e lavoro, PN FESR FSE+ Giovani, Donne e Lavoro
- Capacità amministrativa, PN FESR FSE+ Capacità per la Coesione

L'integrazione dei Programmi nazionali con quelli regionali rappresenta dunque uno strumento strategico per massimizzare gli obiettivi della programmazione 2021-2027, superando la frammentazione e potenziando l'efficacia degli interventi stessi.

4.4 Le sfide semestre

Nella politica di coesione 2021-2027, fa "irruzione" il semestre europeo nella programmazione dei fondi. Questa innovazione va ricondotta anche alla necessità della Commissione di apportare correttivi al sistema con l'obiettivo di promuovere una maggiore osservanza degli indirizzi di massima.

Così già dalle iniziali proposte della Commissione si fa evidente il disegno di realizzare un più stretto collegamento tra programmazione dei fondi di coesione e le riforme indicate nelle raccomandazioni specifiche per paese al fine di "utilizzare il finanziamento dell'Unione in modo coerente e massimizzare il valore aggiunto del sostegno finanziario".

Chiaro l'obiettivo strategico dell'innovazione proposta: concorrere all'attuazione delle raccomandazioni per paese, indirizzando fondi di coesione sulle priorità individuate nelle stesse. La conferma di questa impostazione si ebbe nelle Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020.

La disciplina regolamentare della coesione e dell'FSE plus 2021-27 in particolare, ha introdotto, per la prima volta, una stretta correlazione tra il processo del semestre europeo e la programmazione del Fondo.

Uno studio della Commissione europea del 2018 sul sostegno dei fondi FESR all'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese (RSP) aveva rilevato margini significativi per un maggiore allineamento tra il processo del Semestre europeo e l'attuazione dei programmi dei fondi SIE, compreso il FSE. La valutazione d'impatto dell'FSE+ approfondisce ulteriormente questo elemento, sottolineando la necessità sia di garantire che le RSP siano più incentrate sull'identificazione di tappe fondamentali e obiettivi da raggiungere attraverso l'attuazione dei programmi evidenziando la necessità che i programmi FSE+ siano concepiti per affrontare chiaramente le riforme e le sfide chiave definite nelle RSP. Di conseguenza, l'articolo 8 del regolamento FSE+ invita gli Stati membri a "destinare una quota adeguata delle proprie risorse della componente FSE+ in gestione concorrente all'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti relative alle sfide strutturali che è opportuno affrontare attraverso investimenti pluriennali che rientrano nell'ambito di applicazione del FSE+". L'articolo 12, nel rafforzarne la

portata, specifica che “le azioni volte ad affrontare le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti e nel Semestre europeo devono essere programmate nell’ambito di uno qualsiasi degli obiettivi specifici e nell’ambito di una o più priorità, che possono essere priorità plurifondo”.

A fronte delle previsioni del regolamento FSE plus, tra le tabelle previste nel format per la presentazione dei programmi, il regolamento sulle disposizioni comuni, è stata introdotta la tabella 7 “dimensione 6 - tematiche secondarie FSE+” il cui codice 10 traccia la dotazione specificamente assegnata per “Affrontare le sfide individuate nel semestre europeo”.

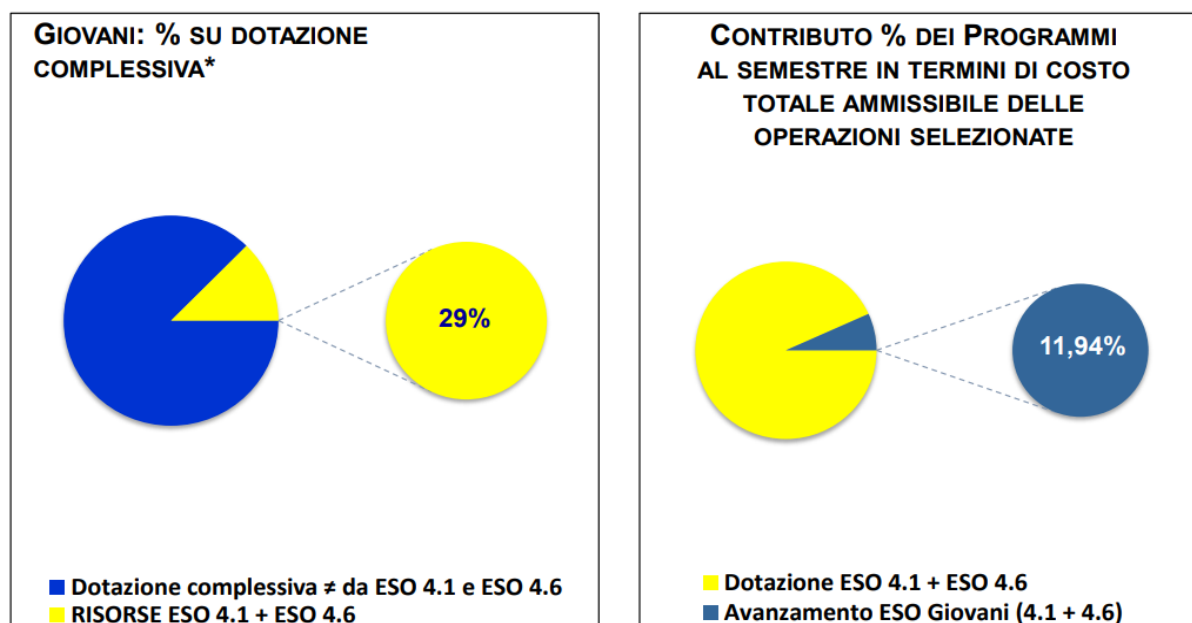
Nella ricognizione che segue, la correlazione tra le sfide delle dotazioni finanziarie viene ricondotta alle concentrazioni tematiche stabilite nell’Accordo di partenariato con la sola eccezione della priorità giovani che ricomprende anche la dotazione del PN scuola (ESO 4.6). Nell’esercizio sono state considerate le dotazioni complessive in relazione ai corrispondenti ESO correlati alle rispettive Raccomandazioni per l’Italia. Infine, un focus specifico è stato sviluppato nell’ambito dell’attuazione dell’area occupazione.

Il contributo dei programmi al superamento delle sfide paese

L’esercizio che viene presentato i cui risultati sono stati presentati alla Riunione Annuale Performance (RAP) 2024 dall’Autorità capofila ha ricostruito il contributo dei programmi FSE plus al superamento delle sfide individuate nelle RSP.

In relazione alle aree interessate dalle raccomandazioni è stata definita la dotazione complessiva (*Dotazione complessiva -FSE PLUS + FdR - al netto di assistenza tecnica*) per i pertinenti obiettivi specifici (ESO). Il dato si riferisce quindi alle risorse programmate. È stato poi stimato il contributo percentuale dei programmi al semestre. Il contributo segna quindi l’avanzamento dell’ESO considerato in termini di costo totale ammissibile delle operazioni selezionate.

Figura 8 La partecipazione dei giovani al mercato del lavoro

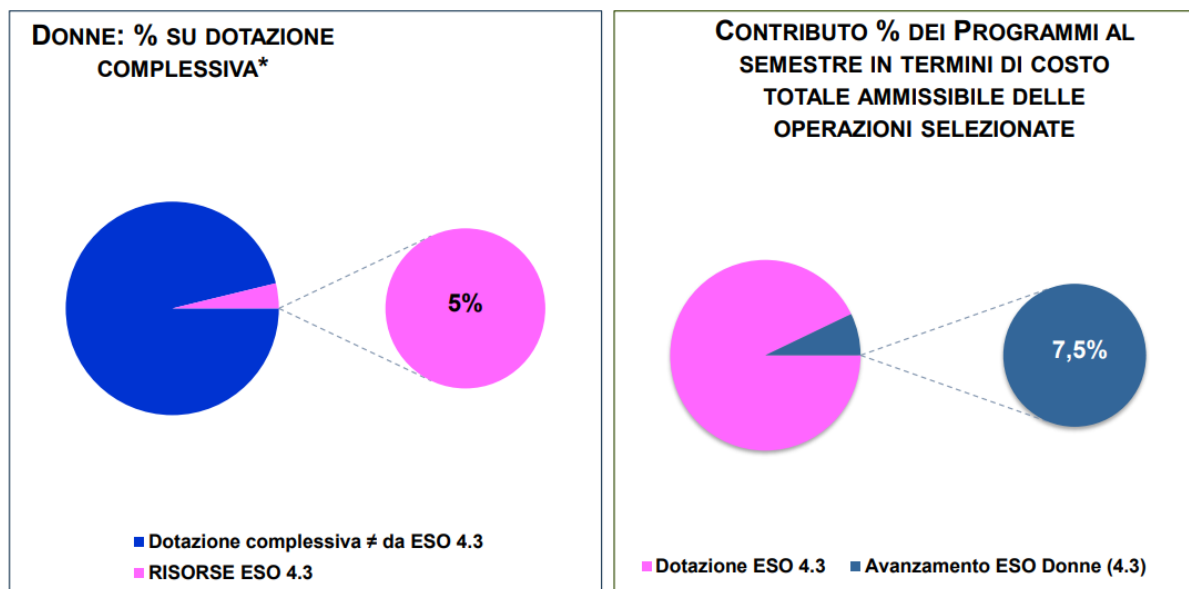


Fonte: elaborazioni Inapp su dati SFC

Superare le sfide che si pongono sul mercato del lavoro, in particolare per (...) i giovani e in termini di povertà lavorativa, specie per i lavoratori con contratti atipici.

Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgono soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili.

Figura 9 Partecipazione delle donne al mercato del lavoro



Fonte: elaborazioni Inapp su dati SFC

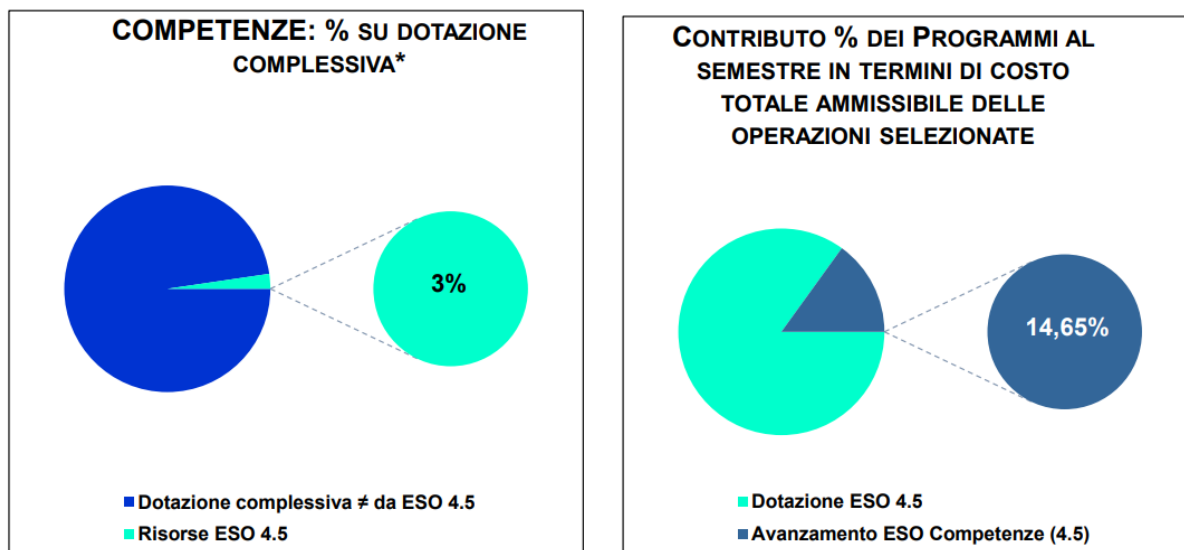
Raccomandazione 2, 2024 Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità.

Raccomandazione 2, 2019 Superare le sfide che si pongono sul mercato del lavoro, in particolare per le donne (...) e in termini di povertà lavorativa, specie per i lavoratori con contratti atipici

ESO4.3 promuovere una 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.

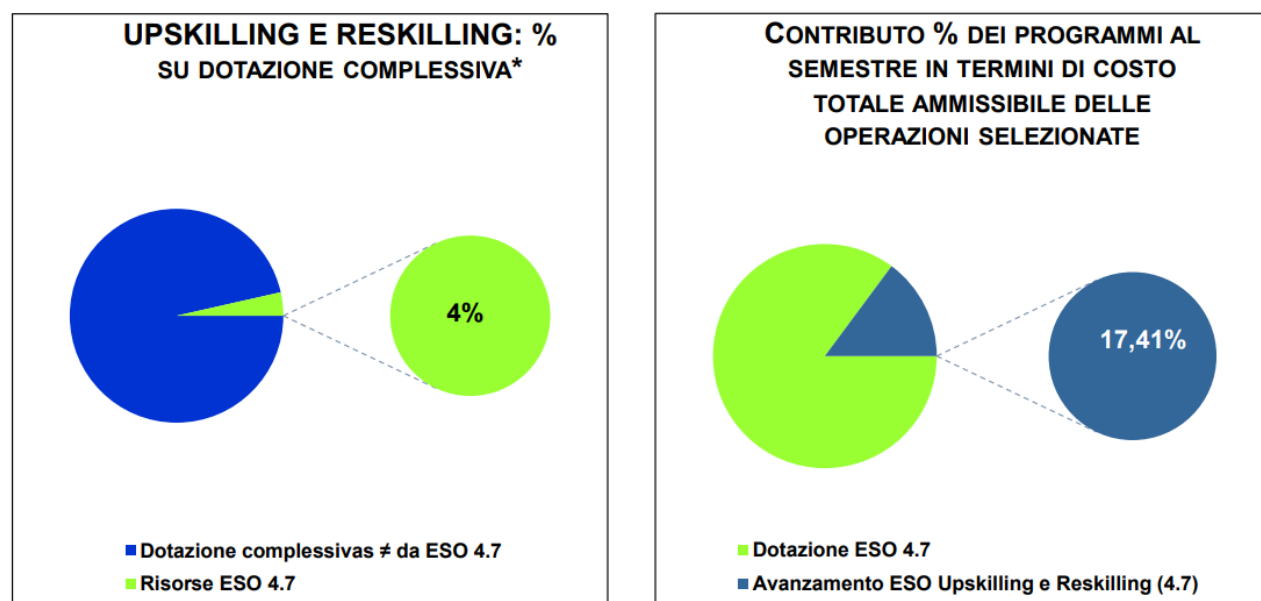
L'ESO4.5 mira a "migliorare la qualità, l'inclusività, l'efficacia e l'attinenza al mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, anche attraverso la convalida degli apprendimenti non formali e informali, per sostenere l'acquisizione di competenze chiave, comprese le competenze imprenditoriali e digitali, e promuovendo l'introduzione di sistemi formativi duali e di apprendistati."

Figura 10 Eso.4.5.



Fonte: elaborazioni Inapp su dati SFC

Figura 11 Upskilling e reskilling



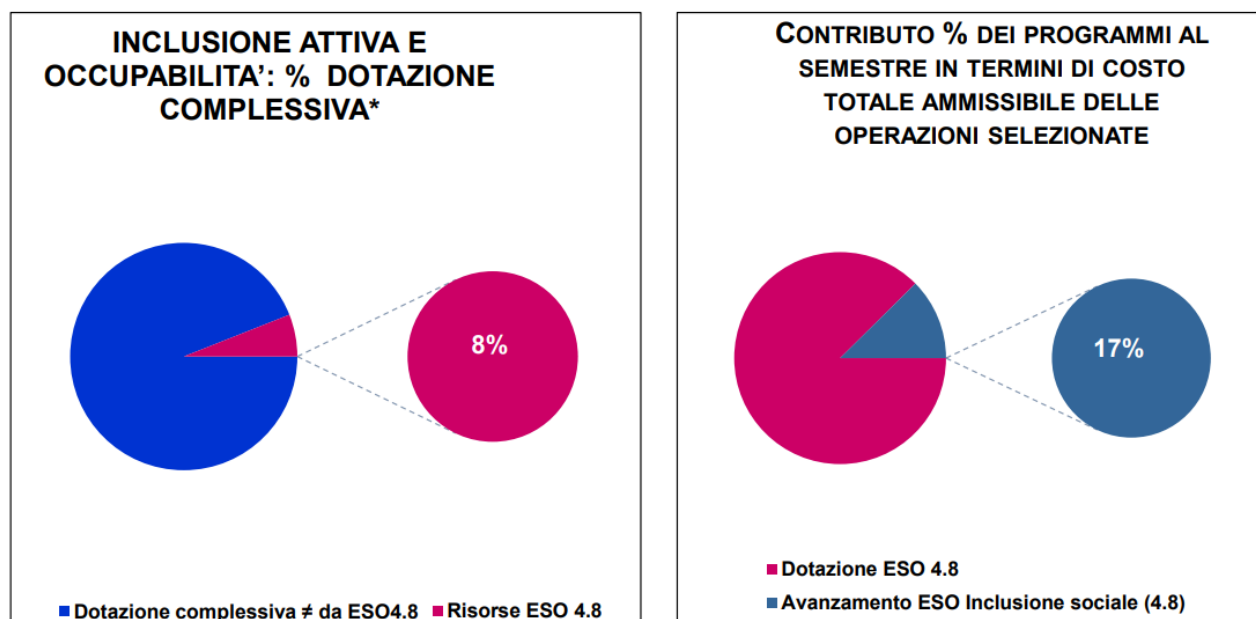
Fonte: elaborazioni Inapp su dati SFC

Raccomandazione 2, 2020

Rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.

L'ESO 4.7 mira a 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.

Figura 12 Gruppi vulnerabili (inclusione attiva e occupabilità)



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati SFC

Raccomandazione 2, 2019 Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i **gruppi vulnerabili**.

L'ESO 4.8 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

Mercato del lavoro: le Raccomandazioni specifiche per l'Italia

Come noto, negli anni il mercato del lavoro e le relative dinamiche è "sotto esame" ai fini degli orientamenti da parte delle Istituzioni di Bruxelles. Di seguito si riportano le raccomandazioni più recenti rivolte all'Italia.

Raccomandazione 6, 2025 Promuovere la qualità del lavoro e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, anche per sostenere salari adeguati, e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei gruppi sottorappresentati, anche rafforzando ulteriormente le politiche attive del mercato del lavoro e migliorando l'accesso a prezzi abbordabili a un'assistenza di qualità all'infanzia e a lungo termine, tenendo conto delle disparità regionali.

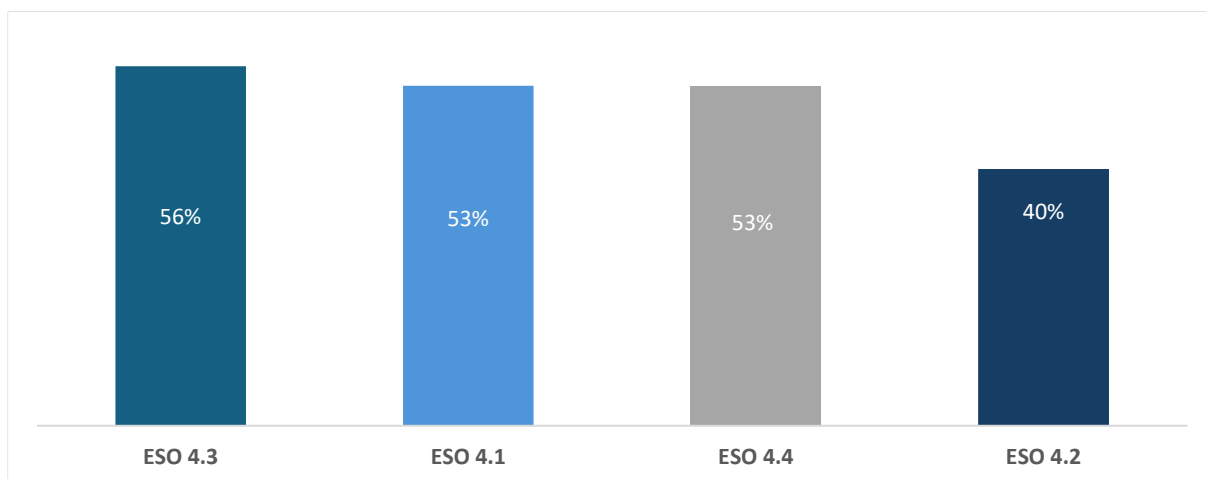
Raccomandazione 2, 2024 Superare le sfide che si pongono sul mercato del lavoro, in particolare per le donne e i giovani (...) e in termini di povertà lavorativa, specie per i lavoratori con contratti atipici.

Raccomandazione 2, 2019 Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità. Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili.

Il grafico che segue rappresenta il rapporto tra costo imputato al codice 10 delle tematiche secondarie FSE+ per la parte relativa alle sfide del semestre e il costo totale ammissibile delle operazioni selezionate relative a ciascun ESO.

In relazione all'ESO 4.1 il valore percentuale a esso riferito è al netto del PN GDL.

Figura 13 Contributo degli ESO al mercato del lavoro



Fonte: elaborazioni Inapp su dati SFC

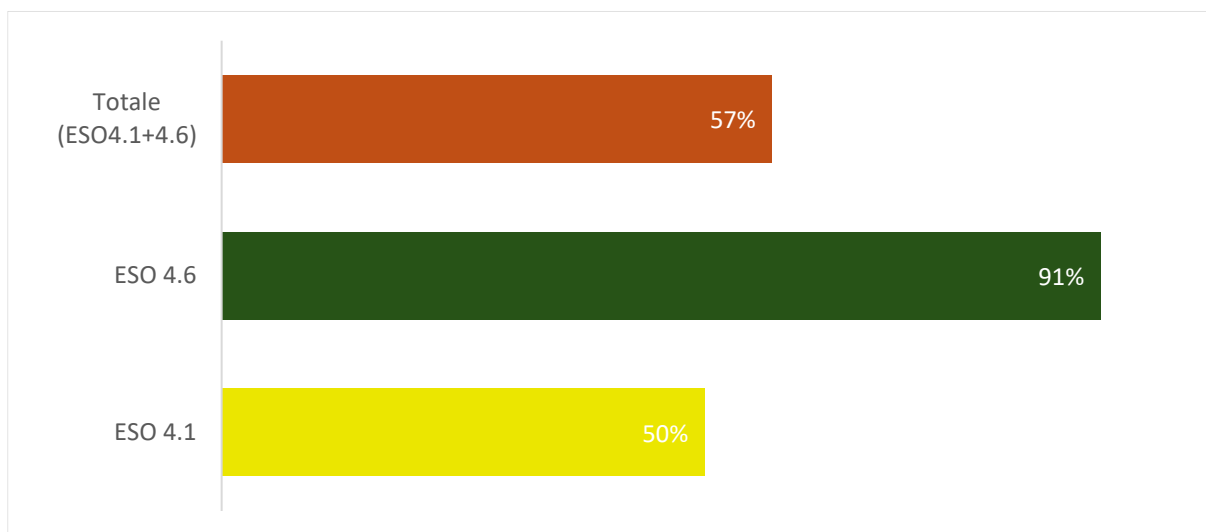
Focus giovani contributo percentuale distinto per Eso alle sfide del semestre europeo

Il grafico espone il contributo percentuale alle sfide del semestre in relazione ai giovani. Si tratta del rapporto tra costo imputato al codice 10 delle tematiche secondarie FSE+ e il costo totale ammissibile delle operazioni selezionate relative a ciascun dei due ESO.

L'ESO 4.1 mira a migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolari giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale

L'ESO 4.6 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 ai fini dell'apprendimento per tutti e l'accessibilità per le persone con disabilità

Figura 14 Contributo % distinto per Eso alle sfide del semestre europeo



Fonte: elaborazioni Inapp su dati SFC

5. Demarcazione e complementarità tra FSE+ e PNRR: un approccio integrato per occupazione, formazione e inclusione sociale

In questi anni l'Italia per affrontare le sfide economiche e sociali ha avuto l'opportunità di utilizzare diversi strumenti, con finalità in parte convergenti ma di natura e regole differenti. L'afflusso di ingenti risorse finanziarie ha reso necessario individuare con precisione ambiti di competenza, modalità di attuazione e destinatari delle misure di riferimento. Uno di questi strumenti è rappresentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che nasce al fine di rispondere alla crisi economica e sociale determinata dalla pandemia da COVID-19 e ha messo in evidenza la necessità di rafforzare la resilienza dei sistemi economici e sociali degli Stati membri e di accelerare i processi di transizione digitale e verde. In questo contesto, l'Unione europea ha istituito il dispositivo Regolamento (UE) 2021/241, che ha dato origine allo strumento NextGenerationEU, finalizzato a sostenere riforme e investimenti in grado di favorire una ripresa sostenibile, inclusiva e duratura. Lo strumento con cui l'Italia ha tradotto a livello nazionale tali obiettivi è il PNRR "Italia domani".

Il rapporto tra il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce nel più ampio quadro della governance economica e della programmazione integrata delle risorse europee, ponendo in evidenza la necessità di garantire coerenza, complementarità e netta demarcazione tra i diversi strumenti finanziari dell'Unione. In particolare, mentre il FSE+ opera nell'ambito della politica di coesione secondo una logica programmatoria pluriennale, fondata su partenariato, territorialità e continuità degli interventi, il PNRR risponde a una logica straordinaria e fortemente orientata al conseguimento di riforme e investimenti entro scadenze definite.

Uno degli elementi su cui si è posta l'attenzione è stato quello della complementarità da un lato e della demarcazione dall'altro.

La complementarità tra FSE+ e PNRR si realizza nella misura in cui i due strumenti contribuiscono, con modalità differenti ma convergenti, al perseguimento di obiettivi comuni quali l'incremento dell'occupazione, il rafforzamento delle competenze, l'inclusione sociale e la modernizzazione delle istituzioni.

Il PNRR agisce principalmente su un piano macro-strutturale, finanziando investimenti in infrastrutture, innovazione, transizione digitale e verde, e interventi di sistema in ambito educativo, occupazionale e sociale. Attraverso investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, digitalizzazione della pubblica amministrazione, innovazione tecnologica, transizione ecologica ed efficientamento energetico, il Piano si propone di contribuire alla modernizzazione del tessuto produttivo e istituzionale. L'FSE+, invece, interviene su un ambito maggiormente orientato alle persone e ai territori. La sua azione si concentra sul capitale umano e sull'inclusione sociale delle categorie più vulnerabili, con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo delle competenze, migliorare l'occupabilità e favorire la partecipazione al mercato del lavoro. In questo senso, il PNRR può essere letto come uno strumento di accelerazione e trasformazione, mentre il FSE+ garantisce continuità e consolidamento degli interventi nel tempo.

Accanto alla complementarità, assume tuttavia un rilievo fondamentale il principio di demarcazione, volto a evitare sovrapposizioni e duplicazioni nel finanziamento delle medesime misure. Tale principio, sancito dal Regolamento (UE) 2021/1060, impone agli Stati membri di definire chiaramente, nei documenti di programmazione, i confini di intervento tra i diversi fondi e strumenti, individuando criteri distintivi basati, ad esempio, sulla tipologia di azione, sulla natura dei beneficiari, sulla dimensione temporale o sulla scala territoriale. Nel caso italiano, ciò si traduce nella necessità di coordinare strettamente i Programmi Operativi cofinanziati dal FSE+ con le Missioni e Componenti del PNRR, assicurando che ciascun intervento sia finanziato da un'unica fonte e che le sinergie siano esplicitamente valorizzate.

Un'efficace articolazione tra complementarità e demarcazione richiede, inoltre, solidi meccanismi di governance multilivello, capaci di garantire coordinamento tra amministrazioni centrali e regionali, nonché sistemi informativi e di monitoraggio interoperabili, in grado di tracciare l'utilizzo delle risorse e prevenire il rischio di doppio finanziamento. In tale prospettiva, il raccordo con il Semestre europeo contribuisce a rafforzare la coerenza strategica complessiva, allineando gli interventi finanziati sia dal FSE+ sia dal PNRR alle raccomandazioni specifiche per Paese e agli obiettivi di riforma strutturale.

In conclusione, la relazione tra FSE+ e PNRR non può essere interpretata in termini di alternatività, bensì di integrazione funzionale: la capacità di combinare efficacemente i due strumenti, nel rispetto dei principi di complementarità e demarcazione, rappresenta una condizione essenziale per massimizzare l'impatto delle politiche pubbliche e contribuire in modo significativo al rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale.

Di seguito si esamina come questi due strumenti si integrano e operano in relazione ai tre ambiti principali: occupazione, formazione e inclusione sociale.

Occupazione

La promozione dell'occupazione rappresenta uno degli assi strategici sia della politica di coesione europea sia delle recenti politiche di ripresa e resilienza. In tale contesto, il Fondo Sociale Europeo Plus e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza costituiscono strumenti distinti ma strettamente interconnessi, la cui relazione è definita dal duplice principio di complementarità e demarcazione. Il FSE+ interviene secondo una logica strutturale e di lungo periodo, sostenendo politiche attive del lavoro, percorsi di formazione e riqualificazione professionale, servizi per l'impiego e misure di inclusione sociale rivolte ai gruppi più vulnerabili, con l'obiettivo di rafforzare in modo stabile l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro. Il PNRR, invece, si configura come uno strumento straordinario e temporaneo, orientato ad accelerare riforme e investimenti ad alto impatto, in particolare nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e coesione" e della Componente 1 "Politiche per il lavoro", che comprende il rafforzamento delle politiche attive e il potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego, anche attraverso il Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), finalizzato alla personalizzazione dei percorsi di inserimento e reinserimento lavorativo e al rafforzamento delle competenze dei soggetti più lontani dal mercato del lavoro.

La complementarità tra i due strumenti si esprime nella capacità di integrare interventi strutturali e continuativi finanziati dal FSE+ con azioni di riforma e investimento previste dal PNRR, contribuendo a rafforzare l'efficacia complessiva delle politiche occupazionali. In particolare, il FSE+ sostiene in modo stabile interventi quali formazione professionale, tirocini, apprendistati, servizi di orientamento, accompagnamento al lavoro e misure di inclusione, con particolare attenzione a giovani, donne, disoccupati di lunga durata e persone in condizione di svantaggio sociale, favorendo l'inclusione e la riduzione delle disuguaglianze. Il PNRR, invece, opera su un piano strategico e macroeconomico, finanziando riforme e investimenti di ampia portata – tra cui digitalizzazione, transizione ecologica, innovazione tecnologica e potenziamento delle infrastrutture – che producono effetti occupazionali sia diretti, nella fase di attuazione, sia indiretti nel medio-lungo periodo, attraverso l'aumento della competitività e della produttività del sistema economico.

Accanto alla complementarità, il principio di demarcazione assume un ruolo essenziale nel garantire la netta separazione degli ambiti di intervento e nel prevenire sovrapposizioni o duplicazioni di finanziamento. Tale principio si realizza attraverso la definizione ex ante delle tipologie di misure, dei beneficiari e delle modalità attuative, assicurando che ciascun intervento sia attribuito in modo univoco al FSE+ o al PNRR. Nel settore dell'occupazione, ciò implica che il FSE+ sia prevalentemente destinato a interventi continuativi di politica attiva del lavoro e inclusione sociale, mentre il PNRR, nell'ambito della Missione 5 – Componente 1, sostenga riforme e investimenti innovativi, inclusi quelli relativi al Programma GOL e al rafforzamento dei servizi per l'impiego.

In questa prospettiva, la sinergia tra FSE+ e PNRR consente di coniugare la dimensione strutturale e inclusiva delle politiche occupazionali con quella trasformativa e di riforma, garantendo al contempo coerenza, efficacia e sostenibilità degli interventi e contribuendo al rafforzamento di un mercato del lavoro più dinamico, inclusivo e resiliente.

Formazione

Lo sviluppo delle competenze e il rafforzamento dei sistemi di formazione rappresentano un asse strategico delle politiche europee e nazionali, in quanto fattori determinanti per la competitività, l'innovazione e la coesione sociale. In questo quadro, l'FSE+ e il PNRR costituiscono strumenti complementari che intervengono lungo l'intero ciclo della formazione, secondo una logica guidata dai principi di complementarità e demarcazione.

Il FSE+ opera prevalentemente con un approccio orientato alle persone, sostenendo interventi di sviluppo delle competenze lungo tutto l'arco della vita. Le principali linee di azione includono percorsi di upskilling e reskilling, formazione continua, orientamento e rafforzamento delle competenze digitali, green e trasversali, con l'obiettivo di migliorare l'occupabilità e l'adattabilità dei lavoratori ai cambiamenti del mercato del lavoro. Particolare attenzione è rivolta ai giovani, ai disoccupati e ai gruppi vulnerabili, attraverso interventi mirati di inclusione formativa e rafforzamento del capitale umano, con una forte dimensione di prossimità territoriale e personalizzazione degli interventi.

Il PNRR, invece, interviene principalmente sul piano strutturale e sistemico, con particolare riferimento alla Missione 4 "Istruzione e Ricerca", orientata al rafforzamento dell'intero ecosistema dell'istruzione e della formazione. Gli investimenti riguardano il potenziamento delle infrastrutture educative, la digitalizzazione dei processi formativi, il rafforzamento degli Istituti Tecnici Superiori (ITS Academy), il miglioramento dei sistemi di orientamento e il potenziamento del raccordo tra istruzione e mondo del lavoro. In questo senso, il PNRR agisce sulla modernizzazione dell'offerta formativa e sulla creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo delle competenze richieste dai processi di transizione digitale ed ecologica.

La complementarità tra FSE+ e PNRR si manifesta nella capacità di integrare interventi rivolti direttamente alle persone con azioni di riforma e investimento sui sistemi formativi. Il FSE+ sostiene lo sviluppo del capitale umano attraverso percorsi flessibili e continuativi di formazione e riqualificazione, mentre il PNRR interviene sulla dimensione infrastrutturale, istituzionale e organizzativa del sistema educativo, migliorandone qualità, accessibilità ed efficacia. Tale sinergia consente di rafforzare l'impatto complessivo delle politiche per le competenze, garantendo che la domanda del mercato del lavoro trovi risposta in un'offerta formativa adeguata e aggiornata.

Anche per la formazione, il principio di demarcazione assume un ruolo centrale nel garantire la corretta allocazione delle risorse e la coerenza degli interventi. Esso si traduce nella distinzione tra misure strutturali e di sistema finanziate dal PNRR e interventi direttamente rivolti ai beneficiari finanziati dal FSE+, evitando sovrapposizioni e duplicazioni. In particolare, mentre il PNRR finanzia riforme e investimenti nell'ambito della Missione 4, il FSE+ sostiene in modo continuativo attività formative, percorsi di aggiornamento delle competenze e misure di inclusione attiva.

In conclusione, l'integrazione tra FSE+ e PNRR nel campo delle competenze e della formazione rappresenta un elemento chiave per la costruzione di un sistema più moderno, inclusivo e orientato al mercato del lavoro, capace di coniugare innovazione strutturale e sviluppo del capitale umano, in linea con gli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Inclusione sociale

L'inclusione sociale rappresenta uno degli ambiti prioritari delle politiche europee di coesione e delle strategie nazionali di ripresa e resilienza, in quanto elemento essenziale per garantire coesione territoriale, riduzione delle disuguaglianze e pari opportunità di accesso ai servizi fondamentali. In tale contesto, l'FSE+ e il PNRR costituiscono strumenti complementari, la cui interazione è regolata dai principi di complementarità e demarcazione.

Il FSE+ interviene con una logica strutturale e continuativa, orientata al sostegno diretto delle persone in condizioni di vulnerabilità e a rischio di esclusione sociale. Le principali linee di intervento includono misure di attivazione sociale e lavorativa, percorsi di inclusione attiva, sostegno al reddito condizionato alla partecipazione a programmi di inserimento, servizi socio-assistenziali integrati e interventi a favore di specifici gruppi target, quali persone con disabilità, famiglie in condizioni di povertà, migranti e disoccupati di lunga durata. In questa prospettiva, il FSE+ svolge una funzione stabilizzatrice, contribuendo alla riduzione delle disuguaglianze e al rafforzamento della coesione sociale attraverso interventi personalizzati e territorialmente radicati.

Il PNRR, invece, opera prevalentemente su un piano sistemico e di riforma, in particolare nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e coesione", che comprende interventi volti al rafforzamento delle politiche sociali, al contrasto della povertà e alla promozione dell'inclusione attiva. Tra le principali linee di intervento rientrano il rafforzamento dei servizi sociali territoriali, la digitalizzazione dei sistemi di welfare, il sostegno alle persone in condizione di fragilità estrema e il potenziamento delle infrastrutture sociali. Il PNRR introduce inoltre elementi di innovazione organizzativa e gestionale, finalizzati a migliorare l'efficienza e la capacità di presa in carico dei bisogni sociali da parte delle amministrazioni pubbliche.

La complementarità tra FSE+ e PNRR si manifesta nella capacità di combinare interventi di natura strutturale e continuativa con azioni di riforma e investimento ad alto impatto. Il FSE+ agisce infatti direttamente sui beneficiari, attraverso percorsi di inclusione sociale e lavorativa personalizzati, mentre il PNRR interviene sui sistemi di welfare, rafforzando la capacità istituzionale, la qualità dei servizi e l'integrazione tra politiche sociali, sanitarie e occupazionali. Tale sinergia consente di affrontare in modo più efficace sia le situazioni di vulnerabilità cronica, sia le nuove forme di esclusione sociale emerse a seguito delle trasformazioni economiche e sociali recenti.

Accanto alla complementarità, il principio di demarcazione diventa essenziale nel garantire la corretta distribuzione degli interventi e nel prevenire sovrapposizioni o duplicazioni di finanziamento. Esso si traduce nella distinzione tra misure di sistema, finanziate prevalentemente dal PNRR, e interventi rivolti direttamente alle persone, sostenuti dal FSE+, assicurando così una chiara separazione delle responsabilità e delle fonti di finanziamento. In particolare, il PNRR finanzia riforme e investimenti strutturali nel quadro della Missione 5, mentre il FSE+ sostiene in modo continuativo politiche di inclusione attiva e interventi socio-occupazionali mirati.

L'integrazione tra FSE+ e PNRR nel campo dell'inclusione sociale rappresenta, quindi, un elemento decisivo per la costruzione di un sistema di welfare più efficace, equo e resiliente, in grado di coniugare innovazione istituzionale e sostegno diretto alle persone, in coerenza con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Conclusioni

L'evoluzione che il Fondo sociale ha attraversato dalla sua istituzione, incardinata nel diritto primario originario, ai successivi cicli di programmazione dalla 1989-1993 al corrente ciclo 2021- 2027 è caratterizzata dall'ampliamento della gamma di intervento a sostegno delle persone e degli obiettivi stessi del FSE.

Da questa prospettiva se la finalità di intervento originaria guardava al 'solo' lavoratore, l'approdo di questo processo evolutivo del Fondo ha portato al sostegno alla persona ad essere il centro degli interventi ampliando il campo d'intervento nelle sue dimensioni plurali.

L'evoluzione del Fondo Sociale europeo è stata orientata dalla progressiva affermazione dei principi orizzontali.

Il progressivo affermarsi della dimensione sociale della politica di coesione ha costituito il tratto peculiare dell'evoluzione della politica unionale. Due programmazioni di FSE, la 2014-2020 e la 2021-2027 trasformano l'inclusione sociale in una concentrazione tematica, portato necessario del consolidamento di una visione dell'Europa sociale che segna, con l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, l'irreversibile punto di svolta.

Nella corrente programmazione, l'attuazione del Pilastro sociale europeo è stata elevata a obiettivo di policy, l'OP 4 che ha costituito il focus di questo report. Questo quadro si rafforza ulteriormente con l'adozione del primo piano di azione attuativo del pilastro che richiede il concorso dei fondi di coesione alla realizzazione dei suoi venti principi.

Il 2030 diviene così l'orizzonte entro il quale realizzare i tre grandi obiettivi del decennio nei settori dell'occupazione, delle competenze e della protezione sociale. È intorno a quest'ultimo obiettivo che la dimensione sociale assume a proprio obiettivo un valore assoluto ovvero la riduzione di almeno 15 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale entro il 2030 di cui almeno cinque milioni bambini. La garanzia europea per l'infanzia costituisce il riferimento obbligato anche perché non si limita a fornire nuove e opportunità per i bambini ma contribuisce a spezzare il circolo vizioso intergenerazionale della povertà, prevenendo il rischio di povertà o di esclusione sociale in età adulta con effetti sistemici a lungo termine.

Nel report ci siamo focalizzati sulle sfide del semestre europeo e sulle relative raccomandazioni specifiche paese. Un posto di rilievo strategico in questo ambito è occupato dal quadro di valutazione della situazione sociale. La povertà ha del resto natura multidimensionale, specialmente in relazione ai bambini, alle persone con disabilità, agli anziani e ai lavoratori precari. Nel quadro del contrasto alla povertà il FSE plus ha fornito sostegno nella creazione di posti di lavoro di qualità, nella promozione di una protezione sociale maggiormente efficace e nell'accesso ai servizi pubblici.

La programmazione 2021-27 segna ancora un'evoluzione, anticipata anche dalla programmazione del precedente ciclo introduttivo della verifica del performance framework evolutasi nella verifica di metà periodo della 2021-27 svolta anche alla luce delle sfide del semestre.

Nel cambio di paradigma che il negoziato della 2028-2034 impone con milestone e target le due ultime programmazioni orientate ai risultati con attenzione crescente alla valutazione della coesione hanno rappresentato certamente una palestra indispensabile.

Bibliografia

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2020), *Valutazione dell'impatto del Fondo Sociale Europeo in Italia 2014–2020* <https://www.agenziacoesione.gov.it>
- Commissione europea (2025), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Study supporting the mid-term evaluation of the ESF+ during the programming period 2021-2027 - [Studio a supporto della valutazione a medio termine dell'ESF+ 2021-2027 - Ufficio Pubblicazioni dell'UE](#)
- Commissione Europea (2021), *Guidance for Member States on financial instruments* <https://ec.europa.eu>
- Commissione europea (2018), Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio re-cante le disposizioni comuni, COM(2018) 375, considerando n. 12.
- Commissione europea (2018), Directorate-General for Regional and Urban Policy, Naldini, A., Ciffolilli, A., Condello, S. et al., Support of ESI funds to the implementation of the country-specific recommendations and to structural reforms in Member States – Final report, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/508246>
- Commissione europea (2018), *Commission Staff Working Document: Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund Plus (ESF+) and Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Globalisation Adjustment Fund (EGF)*. SWD(2018) 289 final. Brussels, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0289&utm_source
- Commissione Europea (2010), *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (COM(2010) 2020)
- Consiglio europeo (2001), *Conclusioni della Presidenza – Consiglio europeo di Göteborg, 15–16 giugno 2001*
- Consiglio europeo (2000), *Conclusioni della Presidenza – Consiglio europeo di Lisbona, 23–24 marzo 2000*
- Dipartimento per le Politiche di Coesione (2022), *Accordo di partenariato Italia 2021–2027* <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/strategie-2021-2027/accordo-di-partenariato-2021-2027>
- Ragioneria Generale dello Stato (2025), *Bollettino monitoraggio politiche di coesione – Programmazione 2021–2027 e 2014–2020. Situazione al 31 ottobre 2025* https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione/2025_10_31/BMPC-31102025.pdf
- Economic Governance Support Unit (EGOV), The European Semester for economic policy coordination: A reflection paper, Study, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, PE 624.440, October 2019, <http://www.eu-roparl.europa.eu/supporting-analyses>

Giacomo Menegus (2020), Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo, osservatoriosullefonti.it, fasc. n 3

Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013

Unione europea (2021). *Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione del PNRR dell'Italia*

Unione europea (2021), *Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei (CPR)*

Unione europea (2016/2020), *Trattato sull'Unione europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*

