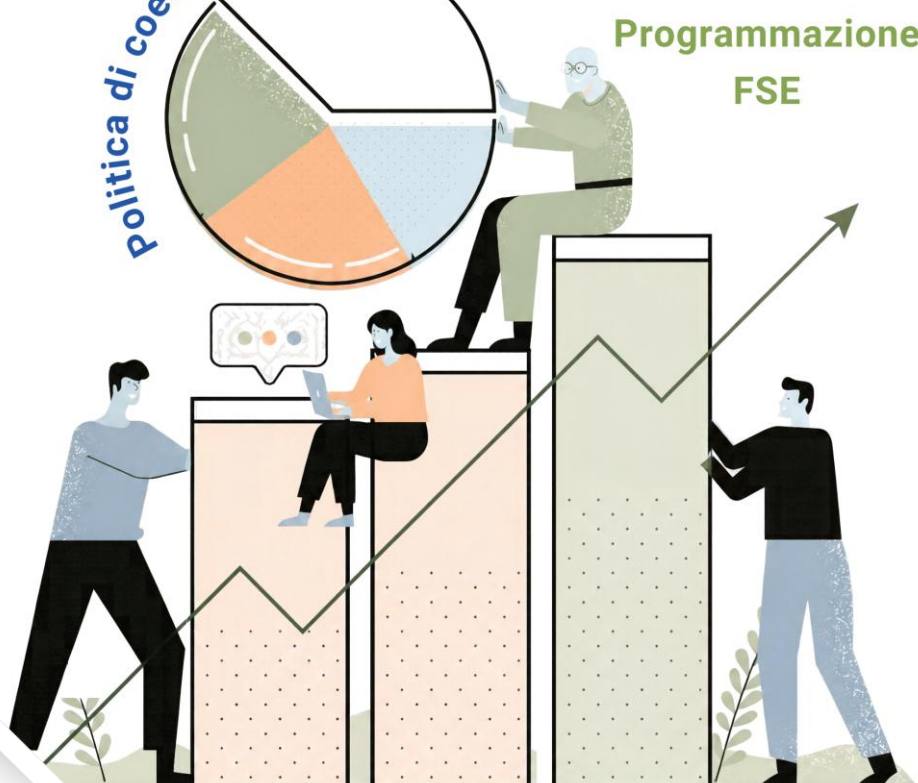


politica di coesione 2014-2020



PRINCIPALI ESITI DELLA PROGRAMMAZIONE FSE 2014-2020

27

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 dall'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: Lorian Bigi

Riferimenti

Corso d'Italia, 33 00198 Roma

Tel. +39.06.85447.1

web: www.inapp.gov.it

Contatti: editoria@inapp.gov.it

La pubblicazione è stata realizzata da INAPP in qualità di Organismo Intermedio del Programma Nazionale “Giovani, Donne e Lavoro” FSE+ 2021- 2027. Piano Inapp 2023-2029 - Operazione a titolarità n. 2 – Sviluppo del sistema Atlante Lavoro e del Sistema Informativo delle Professioni – Attività 5: Politica di coesione a sostegno della formazione e dell’occupabilità.

Coordinamento scientifico: Lucilla Di Rico

Testo a cura di Lucilla Di Rico

Autori: Stefania Belmonte (cap. 8), Luisa Daniele (par. 7.1), Lucilla Di Rico (Introduzione, Nota metodologica, cap. 1, cap. 3 e cap. 4), Maria Laura Marini (par. 7.2), Elena Murtas (cap. 5 e cap. 6), Paola Patasce (cap. 2), Davide Premutico e Stefania Belmonte (Conclusioni).

Testo chiuso ad aprile 2026

Testo pubblicato a settembre 2026

Elaborazione grafica copertina e impaginazione della collana a cura di Valentina Orienti

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/>)



ISSN: 3103-2788

Introduzione	4
Nota metodologica	6
1. Caratteristiche della politica di coesione 2014-2020	8
1.1 La programmazione della politica di coesione 2014/2020	8
1.2 Le altre risorse	9
1.3 Il contributo del Fondo sociale europeo	10
2. Analisi finanziaria	12
2.2 Una programmazione orientata ai risultati: Performance Framework	13
2.3 Più risorse e flessibilità per contrastare gli effetti delle crisi: REACT-EU, CARE e SAFE	16
3. Ricostruzione complessiva del processo, governance, aspetti finanziati e gestionali, innovazioni introdotte	19
3.1 Ricostruzione complessiva del processo programmatico e attuativo	19
3.2 La governance	19
3.3 Aspetti finanziari e gestionali	20
3.4 Le innovazioni introdotte	21
4. Ruolo del monitoraggio e della valutazione	23
4.1 Il ruolo del monitoraggio e della valutazione	23
4.2 Principali esiti della valutazione ex post della Commissione europea	24
5. Disparità territoriali, di genere, generazionali, vulnerabilità	27
6. Ruolo del partenariato	29
7. Formazione degli adulti e Fondo nuove competenze	32
7.1 Le politiche di formazione degli adulti nel FSE 2014-2020. Alcune Regioni a confronto	32
7.2 L'esperienza del Fondo nuove competenze nella Programmazione FSE 2014-2020	36
8. Valore aggiunto europeo e lezione apprese	42
8.1 Alcuni aspetti qualitativi	42
8.2 Valore aggiunto europeo dell'azione del FSE	42
8.3 Le 'lezioni apprese'	44
Conclusioni e prospettive future	48

Introduzione

Il Gruppo di ricerca ‘La politica di coesione a sostegno della formazione e dell’occupabilità’, incardinato presso la Struttura ‘Lavoro e Professioni’ dell’Inapp, con questo lavoro conclude un’attività di analisi sulla Programmazione FSE 2014-2020, iniziata nel 2017 quando lo stesso gruppo faceva parte dell’Anpal, Agenzia nazionale per le Politiche attive del lavoro chiusa nel 2024. Negli anni precedenti, infatti, sono stati realizzati tre Rapporti di monitoraggio sull’attuazione dei Programmi operativi sia nazionali che regionali, dedicando particolare attenzione ai temi legati alla formazione.

A conclusione del ciclo programmatico, che si è protratto fino al 2025, si è pensato di realizzare un prodotto diverso, che pur partendo dai dati di attuazione fisica e finanziaria, tenesse conto del punto di vista degli esperti del settore, cioè di coloro che sono dentro la governance, che seguono direttamente i processi, che cercano soluzioni di fronte alle necessità che man mano si presentano, che monitorano e valutano l’attuazione dei programmi.

Come noto, l’Italia è da sempre tra i maggiori beneficiari della politica di coesione, la più importante politica di investimento in Europa volta a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali tra le regioni, promuovendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei – Fondi SIE.

Eppure, rispetto ad altri Paesi europei, il nostro mostra una certa difficoltà nell’attuazione dei programmi collocandosi tra le ultime posizioni per efficacia ed efficienza nell’utilizzo delle risorse assegnate. La nona Relazione sulla Coesione dell’UE, pubblicata dalla Commissione europea il 27 marzo 2024, in continuità con le precedenti, in merito all’attesa riduzione dei divari delle regioni europee, evidenzia il fenomeno della ‘trappola dello sviluppo’ cioè la condizione dei territori in cui non si verifica tale riduzione, ma addirittura si rileva una tendenza all’aumento delle disparità. Ciò riguarda principalmente i Paesi dell’Europa meridionale e segnatamente per l’Italia alcune regioni del Sud. Come sottolineato nella Relazione per Paese 2023 – Italia della Commissione europea¹ “Permangono ostacoli ad una crescita inclusiva e sostenibile. Le inefficienze strutturali del settore pubblico scoraggiano gli investimenti e rallentano la crescita della produttività” e poi ancora “gli Enti locali, soprattutto al Sud, hanno difficoltà ad assorbire i Fondi UE e a adattarsi ai cambiamenti a causa della limitata capacità amministrativa”.

Ovviamente, non si può generalizzare, ci sono Regioni molto capaci ed altre che, invece, arrancano nel cogliere le opportunità di sviluppo offerte dalla politica di coesione.

Partendo dalla ricorrenza di tali difficoltà, nonostante lo scorrere delle diverse programmazioni, il gruppo di ricerca ha voluto indagare in tale ambito per comprendere meglio le motivazioni delle diverse performance e poter fornire un valido contributo all’individuazione di buone pratiche e di interventi migliorativi da attivare, in riferimento all’attuale programmazione e a quella futura.

Il presente focus si articola in sei capitoli.

I primi due riguardano gli aspetti di carattere generale con riferimento agli esiti di un’analisi desk condotta sulla base delle Relazioni di attuazione finali e dei dati finanziari al 31 luglio 2025, termine ultimo concesso per la certificazione della spesa alla Commissione europea, pubblicati dalle Amministrazioni centrali e regionali coinvolte nella programmazione. Il primo capitolo descrive le peculiarità della Programmazione della politica di coesione 2014-2020, mentre il secondo analizza l’attuazione finanziaria dei programmi FSE.

I capitoli successivi, invece, riportano gli esiti di un’indagine qualitativa realizzata attraverso interviste a esperti del settore: il terzo capitolo affronta il tema della governance e degli aspetti finanziari e gestionali; il quarto tratta del ruolo del monitoraggio e della valutazione; il quinto affronta il tema del contrasto alle disparità; il

¹ COM (2023) 612 final del 24 maggio 2023.

sesto il coinvolgimento del partenariato economico e sociale; nel settimo capitolo vi è un approfondimento sulla formazione, in particolare quella rivolta agli adulti e sull'esperienza del Fondo nuove competenze, come noto cofinanziato dai Fondi europei sia nella Programmazione FSE 2014-2020 che in quella 2021-2027. Infine, l'ottavo capitolo tratta del valore aggiunto europeo, oltre a presentare le principali lezioni apprese fornendo alcune indicazioni per le successive programmazioni.

Nota metodologica

L'obiettivo del gruppo di ricerca è stato quello di conoscere più da vicino le dinamiche di sviluppo o di mancato sviluppo che si celano dietro i risultati della Programmazione FSE 2014/2020, coglierne, nel primo caso, le ragioni delle buone performance e nel secondo caso, le lacune e le difficoltà individuando possibili margini di intervento per beneficiare al meglio dei fondi disponibili.

Oltre agli aspetti tecnico-gestionali si è inteso approfondire anche quelli più strettamente legati alla formazione e all'occupabilità, con particolare attenzione alle transizioni verde e digitale, alla specializzazione intelligente, alla formazione rivolta a imprese e lavoratori.

Al fine di avere un quadro chiaro del contesto a cui fare riferimento, è stata realizzata un'analisi desk delle informazioni e dei dati resi disponibili dalle Autorità di gestione dei Programmi operativi, attraverso le Relazioni di attuazione finale² e le Relazioni di sintesi delle valutazioni³, dal Ministro per gli Affari europei, il Sud, la Politica di coesione e il PNRR, attraverso la Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale⁴, nonché dalla Commissione europea attraverso le sue Decisioni di esecuzione, di approvazione delle riprogrammazioni post verifica Performance Framework e la valutazione ex post di FSE e YEI⁵.

Una volta definito il quadro di riferimento, si è passati alla definizione dell'indagine e alla predisposizione dei suoi strumenti.

Si è optato per la realizzazione di un'indagine denominata *Il punto di vista degli esperti sugli esiti della programmazione FSE 2014-2020*, rivolta a 'testimoni privilegiati', appartenenti al partenariato istituzionale, a quello economico-sociale e della società civile, o a Enti e Istituti di ricerca coinvolti nella programmazione e che, ciascuno per la propria competenza, hanno contribuito a programmare, attuare e implementare, monitorare e valutare la politica di coesione FSE 2014-2020 in Italia nelle sedi deputate.

Da un punto di vista metodologico, si è pertanto deciso di adottare un approccio vicino a quello definito nell'ambito delle teorie del programma (1997)⁶ che focalizzano l'attenzione sul 'come' e il 'perché' siano avvenute scelte di programmazione e gestionali, adottando il punto di vista di chi le ha vissute come attuatore e/o decisore. Il metodo è in grado così di raccogliere la mappa concettuale che ha guidato le scelte anche in situazioni di crisi o eventi imprevedibili.

In coerenza con tale approccio, lo strumento scelto è stato quello dell'intervista semi strutturata con domande aperte formulate in maniera chiara, neutra, evitando distorsioni. Gli ambiti di approfondimento proposti sono stati comuni e sovrapponibili, sebbene i diversi attori coinvolti abbiano poi offerto contributi più puntuali rispetto a determinati aspetti e non ad altri, in funzione degli specifici ambiti di competenza posseduti e degli specifici momenti del ciclo di attuazione della politica di coesione 2014-2020 in cui sono intervenuti.

² Adempimento previsto dall'ex art. 50, par. 2, e ex art. 111, par. 3, lett. A del Reg. (UE) n. 1303/2013.

³ Adempimento previsto dall'ex art.114 c.2. del Reg (UE) n.1303/2013.

⁴ Relazione pubblicata il 15 febbraio 2023.

⁵ Ex Post Evaluation of the 2014-2020 European Social Fund (ESF) and Youth Employment Initiative (YEI) {SWD (2026) 61 final}, 10 febbraio 2026.

⁶ In particolare si fa riferimento a diverse pubblicazioni, a partire dell'articolo di Carol Weiss (1997) *Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future*, pubblicato su *New Directions for Evaluation*.

Si è optato per interviste collettive, rivolte simultaneamente a rappresentanti dell'ufficio/organismo interessato, effettuate prevalentemente con collegamenti da remoto, ed alcune volte, invece, in presenza. L'intento è stato quello di approfondire trasversalmente i diversi ambiti di seguito individuati, coerentemente con le competenze degli intervistati:

- ricostruzione complessiva del processo programmatico e attuativo sino alla sua conclusione con evidenziazione degli obiettivi iniziali e della loro evoluzione;
- peculiarità della Programmazione 2014-2020 rispetto alla/e precedente/i;
- risposta alle disparità/gap (territoriali, di genere, generazionali, vulnerabilità diverse ecc.);
- ruolo svolto dal monitoraggio e dalla valutazione nell'accompagnamento all'attuazione della programmazione;
- ruolo, contributo e modalità di coinvolgimento del partenariato durante la programmazione e in cosa, essi, eventualmente, si sono differenziati rispetto al passato;
- integrazione e complementarità dei programmi con le altre fonti finanziarie e programmatiche;
- lezioni apprese e continuità o discontinuità nella Programmazione 2021-2027.

Le interviste sono state realizzate tra giugno 2025 e febbraio 2026. Le organizzazioni e i relativi interlocutori da intervistare sono stati scelti in modo ragionato, sulla base delle categorie di soggetti coinvolti a diverso titolo e funzioni nei processi di Programmazione del FSE e in relazione all'analisi della programmazione, realizzata dal gruppo di ricerca tra il 2017 e il 2022, concentrando, pertanto, la scelta su quei Programmi nazionali e regionali che presentavano aspetti di interesse particolari per gli ambiti sopra individuati.

Nello specifico, per il partenariato istituzionale sono stati intervistati rappresentanti di:

- Direzione generale per l'Occupazione, gli Affari sociali e l'Inclusione della Commissione europea: Unità G.5 -Impatto, Valutazione, Monitoraggio dei Fondi e Unità E.4- Italia, Danimarca e Svezia;
- Direzione generale per le Politiche attive del Lavoro – Autorità Capofila FSE presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali;
- alcune Autorità di gestione dei Programmi operativi FSE nazionali e regionali: PON SPAO e PON IOG, POR Emilia-Romagna, POR Lazio, POR Puglia, POR Sardegna, POR Veneto. Ne avremmo voluto coinvolgere un numero maggiore, ma non è stato possibile in considerazione dei tempi previsti per la ricerca e dei tanti impegni delle AgG per le attività di chiusura della programmazione.

Per il partenariato economico e sociale e della società civile, sono stati intervistati rappresentanti di associazioni sindacali, associazioni datoriali, Terzo settore, società civile.

Sono stati intervistati, inoltre, alcuni valutatori del Sistema nazionale di Valutazione e di alcuni Istituti di ricerca che si sono occupati della valutazione di Programmi operativi nazionali e regionali.

Infine, sono stati intervistati alcuni esperti di Sviluppo Lavoro Italia SpA, società vigilata dal Ministero del Lavoro, che ha supportato tale Ministero nello sviluppo del Fondo nuove competenze e nella definizione del relativo sistema di monitoraggio.

Per quanto riguarda, specificatamente, il coinvolgimento del partenariato economico e sociale e della società civile, che ha partecipato attivamente, durante il periodo 2014-2020, ai tavoli deputati alla sorveglianza dell'avanzamento del FSE, è stata dedicata un'intervista collettiva che ha coinvolto 12 persone con una traccia ad hoc, al fine di ricostruire il grado di coinvolgimento dello stesso partenariato nelle diverse fasi della programmazione e nel raggiungimento dei relativi obiettivi.

Complessivamente, sono state realizzate 20 interviste collettive con 42 esperti.

Si è, dunque, passati all'elaborazione delle informazioni raccolte ed alla stesura del rapporto finale.

L'intero lavoro è durato circa 18 mesi.

1. Caratteristiche della politica di coesione 2014-2020

1.1 La programmazione della politica di coesione 2014/2020

Il ciclo programmatico della politica di coesione europea 2014-2020 è stato un ciclo particolare, straordinario, perché segnato nella sua fase finale da cambiamenti radicali e ineluttabili in seguito a: crisi pandemica da Covid-19, crisi energetica ed elevato tasso di inflazione, guerre ai confini dell'Unione Europea. Tali eventi, del tutto inattesi, hanno avuto un forte impatto in tutti i Paesi membri e, di conseguenza, sulla politica di coesione.

L'esperienza maturata negli anni ha reso evidenti lacune e criticità dei Programmi operativi – P.O. e la necessità di adeguare in tempi rapidi l'azione programmatica alle nuove esigenze.

Per far fronte all'emergenza è stato necessario un grande impegno da parte della Commissione europea e di ciascuno Stato membro. L'Italia è stato il primo Paese raggiunto dal Covid-19 e tra i più colpiti dalle crisi susseguites: sanitaria, economica ed energetica. Intenso è stato il lavoro di squadra nel ridefinire le risorse finanziarie dei Fondi strutturali per consentire di affrontare nel miglior modo possibile gli effetti negativi derivanti da una situazione così grave e complessa. La Commissione europea, infatti, insieme ai Ministeri e alle Agenzie competenti, alle Autorità di Gestione dei Programmi operativi nazionali e regionali, coordinati dal Dipartimento per le politiche di coesione, ha attivato tavoli tecnici di confronto e individuato linee di intervento ad hoc per rispondere il più rapidamente possibile alle nuove esigenze legate sia all'emergenza, sia alla ripresa e alla resilienza che hanno fortemente investito l'Italia, come il resto d'Europa.

Una rafforzata governance multi-attore e multilivello ha consentito in poco tempo una significativa evoluzione della capacità programmatica, in grado di farsi carico della complessità dei fenomeni e delle problematiche senza cedere a spinte di semplificazione e di disegno di interventi micro-settoriali o diretti a target specifici. È stato sviluppato, dunque, un percorso programmatico molto più condiviso e partecipato rispetto al passato e le cui modalità sono state subito replicate sia per il PNRR, sia per i Programmi della politica di coesione 2021/2027.

La Commissione europea ha introdotto una flessibilità straordinaria nell'utilizzo dei Fondi strutturali e adottato le specifiche iniziative CRII e CRII+⁷; la stessa subito dopo ha lanciato l'iniziativa REACT-EU⁸, un programma ponte tra il ciclo 2014/2020 e quello 2021/2027 riferito alle annualità 2021 e 2022, volta a promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali nelle regioni colpite dalla pandemia da Covid-19 e favorire, al contempo, la transizione verde, digitale e resiliente di economia e società.

A seguito dell'assegnazione all'Italia, delle risorse REACT-EU (oltre 14 mld di euro), l'importo complessivo delle risorse programmabili FESR e FSE, considerando anche il cofinanziamento nazionale, ha superato i 64 miliardi di euro.

La Programmazione 2014/2020 è stata caratterizzata anche da un significativo utilizzo dei costi standard, opzioni semplificate in materia di costi, fortemente incoraggiato dalla Commissione europea. nell'ambito dei Fondi SIE e di FSE, in particolare, primo Fondo ad applicarle già da diverse programmazioni.

⁷ *Coronavirus Response Investment Initiative* – Regolamento n. 2020/460 e *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* – Regolamento n. 2020/558, strumenti che l'Unione europea ha messo a disposizione dei Paesi membri per fronteggiare la crisi sanitaria. Essi hanno consentito maggiore flessibilità nell'uso dei Fondi UE. Non si è trattato di risorse aggiuntive, ma della possibilità di riprogrammare i Fondi europei 2014-2020 su spese relative all'emergenza, dall'acquisto di materiali e attrezzature sanitarie al sostegno alle imprese e alle spese di protezione sociale.

⁸ *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*/Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa.

Numerosi sono i vantaggi del loro utilizzo, soprattutto in termini di riduzione degli oneri amministrativi, delle probabilità di errore, quindi, della portata del controllo e dell'audit, oltre che di avvio più rapido della programmazione, di più chiare regole di gestione e rendicontazione e altro ancora⁹.

La Commissione europea, a conclusione di uno studio commissionato sul tema e di un ampio confronto con gli Stati membri, ha ritenuto che fosse giunto il momento di introdurre Unità di costo standard (UCS) a livello UE intervenendo con il Regolamento delegato (UE) 2019/379. Le UCS europee hanno poi avuto alcune evoluzioni¹⁰ fino a giungere a quelle previste dal Regolamento delegato (UE) 2021/702.

Va tenuto presente che, in Europa, il nostro Paese è quello con maggior esperienza in materia, almeno in ambito FSE¹¹, maturata nel corso dei precedenti cicli programmatori e consolidata in quello 2014-2020 soprattutto con il PON Iniziativa Occupazione Giovani (IOG), primo Programma in Italia, e probabilmente in Europa, ad avere tutti i costi stabiliti in un atto delegato della CE ai sensi dell'art. 14.1 Reg. n. 1304/2013.

Successivamente il ricorso ai costi standard è stato esteso anche al programma GOL del PNRR.

Per quanto concerne il periodo di ammissibilità delle spese a valere sui Programmi della politica di coesione 2014/2020, esso si è concluso a fine dicembre 2023¹², fatta eccezione per i programmi nazionali a cui sono state assegnate, successivamente al loro avvio, risorse REACT-EU (tra questi il PON SPAO con un'assegnazione di circa 6 mld di euro) e per i quali è stata concessa una proroga al 31 luglio 2025.

1.2 Le altre risorse

La Commissione europea, come già accennato sopra, ha stanziato in tempi brevissimi ulteriori ingenti risorse attraverso nuovi Programmi, in particolare si segnalano: SURE, Next Generation EU (NGEU) e REpower EU con le iniziative SAFE e CARE, i Piani nazionali di Ripresa e resilienza – PNRR, al fine di rilanciare l'economia e favorire la ripresa. Questo impegno straordinario, che non ha eguali nel passato, trova la sua massima espressione nel Programma 'Next Generation EU'¹³ che ha previsto investimenti per 750 miliardi di euro, principalmente destinati al passaggio al digitale e alla transizione verde, a migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori, a conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Altro nuovo strumento attivato è SURE¹⁴, un sostegno per la gestione della crisi pandemica a favore di lavoratori e imprese con una dotazione finanziaria di 540 miliardi di euro.

Le ingenti risorse di tali programmi sono andate ad aggiungersi a quelle del Quadro finanziario pluriennale rafforzato 2021-2027¹⁵ pari a circa 1.074 miliardi di euro per adeguare la politica di coesione, principale leva di investimento pubblico in Europa, alle nuove esigenze e alle nuove sfide.

Si tratta, complessivamente, di una disponibilità di risorse mai vista, un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme per l'intera Europa.

⁹ EGESIF_14-0017 – Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) – Fondi SIE.

¹⁰ Regolamento delegato (UE) 2019/1867, Regolamento delegato (UE) 2019/2170.

¹¹ Comparazione tra Paesi membri presentata in sede di ESF Informal Technical Working Group – ESF Committee del 7 marzo 2019.

¹² I flussi finanziari dall'Europa sono regolati da un meccanismo di disimpegno automatico che prevede, per il periodo 2014-2020, la perdita delle risorse non utilizzate nei tre anni successivi all'impegno (regola cosiddetta dell'"n+3"), per cui le risorse impegnate per il 2020, ultima annualità, possono essere spese entro il 31 dicembre 2023.

¹³ COM (2020) 442 final del 27 maggio 2020 "Il bilancio dell'UE come motore del 'Piano per la ripresa europea'.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Cfr. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents_it Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021/2027.

L'Italia è il primo Paese beneficiario sia delle risorse di NGEU, sia di quelle della politica di coesione, avendo maggiormente sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione¹⁶.

Il Dispositivo per la Ripresa e resilienza (RRF) ha garantito al nostro Paese risorse per 191,5 miliardi di euro da impiegare nel periodo 2021-2026 delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto, mentre i restanti 122,6 miliardi sono prestiti. A queste risorse si aggiungono ulteriori 30,6 miliardi, provenienti da un Fondo complementare nazionale, per un totale di 222,1 miliardi di euro¹⁷.

Si rinvia al capitolo successivo l'approfondimento su REACT-EU, SAFE e CARE.

1.3 Il contributo del Fondo sociale europeo

L' FSE è, certamente, il Fondo europeo che ha contribuito più di altri nell'accompagnare il nostro Paese ad attuare le importanti riforme in corso, in stretta connessione con il PNRR, per rispondere alle sfide nuove ed emergenti con soluzioni innovative ed efficaci. Tuttavia, si è trattato, spesso, di un cambiamento importante ma non ancora perfetto a causa della permanenza di difficoltà di attuazione, soprattutto in alcuni territori, carenze di coordinamento e di governance pienamente condivisa, difficoltà nel raggiungere i target più vulnerabili per la massima fruizione delle opportunità. Tra le principali declinazioni dell'FSE nel periodo 2014/2020, si segnalano:

- l'evoluzione dei servizi a disposizione di chi lavora e di chi aspira a trovare un lavoro (es: Piano di rafforzamento delle politiche attive del lavoro, servizi di orientamento presso i Servizi pubblici per l'impiego);
- la sperimentazione su ampia scala di misure di accompagnamento e presa in carico personalizzata, con il coinvolgimento di un'equipe multidisciplinare, partendo dall'analisi delle competenze possedute per poi passare alla progettazione di un percorso ad hoc che possa intervenire sui gap di competenze individuati, per poi concludere con la certificazione degli esiti formativi;
- una grande attenzione alla formazione tecnico-professionale (IeFP, Sistema Duale, IFTS, ITS Academy) e ai percorsi work based learning per ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di competenze sul mercato del lavoro;
- una grande attenzione allo sviluppo del capitale umano, con particolare riferimento alle transizioni verde e digitale: sviluppo/rafforzamento delle competenze e riduzione del digital divide;
- introduzione del Fondo nuove competenze (primo e secondo Avviso) che ha rappresentato una novità assoluta a favore di imprese che hanno introdotto innovazioni (organizzative, tecnologiche, di prodotto) e che necessitano di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori, a fronte di investimenti fisici individuati negli accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico; nella seconda edizione il Fondo ha assunto una funzione di accompagnamento alla gestione delle sfide in termini di competenze che derivano dalla doppia transizione digitale ed ecologica;
- sostegno all'occupazione attraverso politiche di incentivazione, seppur di breve durata e non per tutte le categorie; sgravi contributivi alle imprese che assumono; centralità assegnata agli strumenti dell'apprendistato, dei tirocini e del servizio civile, per la loro funzione ponte verso il mercato del lavoro a favore dei giovani;
- promozione e sostegno all'autoimpiego, sia per la creazione di nuove imprese che per l'avvio di attività di lavoro autonomo, attraverso lo sviluppo e il perfezionamento delle competenze e delle conoscenze

¹⁶ Il meccanismo di allocazione delle risorse tra Stati membri considera non solo variabili strutturali come la popolazione, ma anche variabili contingenti come, ad esempio, la perdita di prodotto interno lordo legato alla pandemia.

¹⁷ <https://politichecoesione.governo.it/it/pnrr-e-coesione/>.

necessarie all'avvio di attività di impresa o di attività professionale, con percorsi formativi dedicati, concessioni a fondo perduto e consulenze specialistiche per la fase di avvio attività.

I principali target a cui l'FSE si è rivolto nella Programmazione 2014/2020 sono stati quelli dei giovani, delle donne, dei soggetti più vulnerabili.

Inoltre, per quanto concerne i Programmi operativi nazionali – PON, si segnala che per la prima volta nella politica di coesione un intero Programma è stato dedicato ai giovani (PON Iniziativa Occupazione Giovani – IOG, in considerazione dell'alto tasso di disoccupazione giovanile e dell'elevata presenza di Neet nel nostro Paese.

Un altro intero programma è stato dedicato, per la prima volta, al tema dell'inclusione (PON Inclusione) con l'obiettivo di creare un modello di welfare basato sull'inclusione attiva, rafforzando i servizi territoriali e il loro ruolo nei confronti dei cittadini beneficiari delle misure di sostegno al reddito.

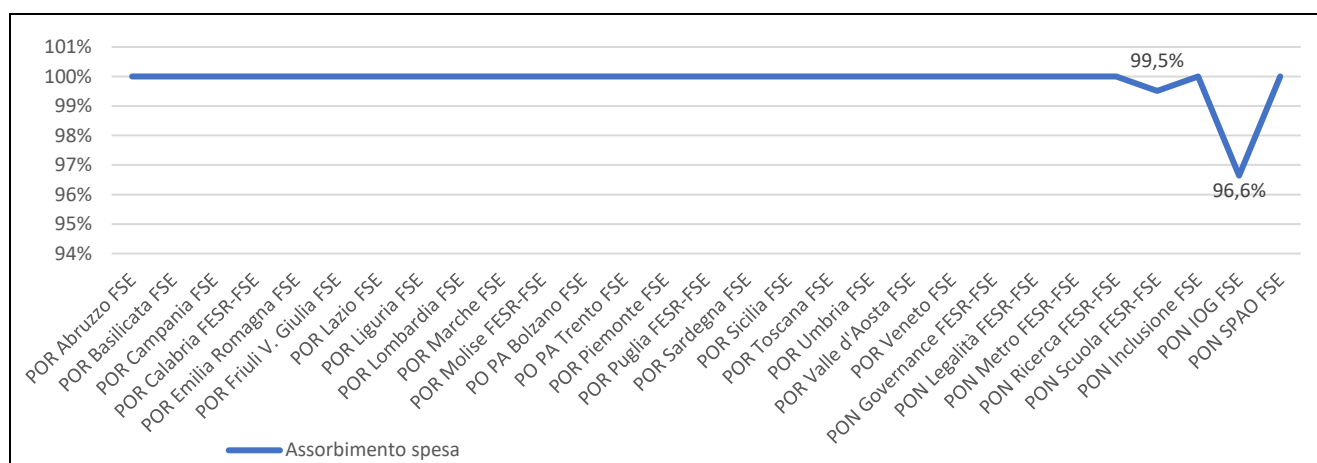
Il pieno supporto fornito dall'FSE alla parità di genere ha, invece, rappresentato una conferma rispetto alle precedenti programmazioni, una priorità trasversale, investendo sia sull'empowerment per l'innalzamento dei profili di occupabilità e adattabilità della forza lavoro femminile, sia su misure di conciliazione tra vita lavorativa e privata e riequilibrio nella divisione dei carichi familiari.

2. Analisi finanziaria

2.1 L'attuazione finanziaria¹⁸

La chiusura del periodo di Programmazione dei Fondi SIE, previsto dal Regolamento UE n. 1303/2013 per il 15 febbraio 2025, è stato prorogato di un anno per consentire ai programmi operativi il pieno utilizzo delle risorse, in particolare di quelle supplementari assegnate attraverso l'iniziativa REACT-EU (*Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe*)¹⁹. Le difficoltà attuative derivanti dalla pandemia da Covid-19 e dalla guerra russo-ucraina hanno, infatti, spinto l'Unione europea a posticipare il termine per la trasmissione della domanda finale dei pagamenti intermedi per il periodo contabile finale al 31 luglio 2025 e, di conseguenza, la scadenza per la presentazione dei documenti di chiusura al 15 febbraio 2026²⁰. Al 31 luglio 2025 l'Italia, tenuto conto dell'applicazione della flessibilità del 15% tra gli assi dei Programmi, ha conseguito un livello di assorbimento della spesa pari al 99,82% della dotazione complessiva quota UE (circa 47,78 mld di euro certificati). Tutti i Programmi operativi nazionali e regionali, monofondo FSE e plurifondo FESR-FSE, hanno certificato, in alcuni casi superato, il 100% delle rispettive dotazioni, a eccezione del PON Scuola e del PON IOG che hanno conseguito rispettivamente il 99,5% e il 96,6% (vedi grafico 1). Nel caso del PON Scuola le risorse non certificate sono riferibili quasi esclusivamente a progetti finanziati con il REACT-EU FESR. Il PON IOG chiude la propria programmazione con un disimpegno pari al 3,36% a valere sull'Asse 1 IOG 'Occupazione Giovani Neet', mentre la performance finanziaria degli Assi FSE 1bis 'Occupazione Giovani' e 3 "SAFE" assicura il pieno utilizzo delle risorse stanziare, con un overbooking (in quota UE) pari rispettivamente a euro 35.964.648,19 e a euro 31.906.204,16.

Grafico 1 PON/POR FSE e FESR-FSE. Certificazione/Dotazione al 31 luglio 2025*. Quota UE (%)



*Il valore complessivo della dotazione finanziaria tiene conto della flessibilità connessa all'utilizzo dei tassi di cofinanziamento UE al 100% per le annualità 2020-2021, 2021-2022, 2023-2024.

Fonte: dati DPCoes Ufficio II per le politiche di coesione europee elaborati su dati SFC14-20, 2025 (valori da consolidare sulla base presentazione dei documenti di chiusura)

Tale risultato è stato agevolato dalla previsione, per i periodi contabili 2020-2021, 2021-2022 e 2023-2024, della possibilità per i Programmi operativi di avvalersi della facoltà di certificare le spese sostenute a un tasso

¹⁸ I dati presentati in questo capitolo sono aggiornati al 15 febbraio 2026, termine ultimo per la presentazione alla Commissione europea da parte delle Autorità di gestione dei Programmi operativi nazionali e regionali del pacchetto di chiusura della Programmazione 2014-2020 (ex art.138 del Reg. (UE) 1303/2013(RDC), come modificato dal Reg. STEP, e art. 141, § 1, dell'RDC, nonché art. 63, paragrafo 5, del Regolamento finanziario).

¹⁹ La proroga riguarda anche non oltre l'1% delle dotazioni finanziarie complessive per il Programma interessato e per Fondo diverse da REACT-EU.

²⁰ Regolamento (UE) n. 2024/795 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 febbraio 2024, istitutivo della piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP).

di cofinanziamento UE pari al 100%, unitamente ad altre previsioni di flessibilità. L'opzione del cofinanziamento UE del 100% è stata introdotta dalla Commissione europea con le iniziative CRII e CRII+²¹, quale previsione eccezionale e temporanea per far fronte alle ripercussioni causate dalla pandemia, a cui sono state affiancate altre agevolazioni, quali l'ampliamento della possibilità di operare trasferimenti tra fondi e tra categorie di Regioni, l'introduzione della flessibilità per i pagamenti del saldo finale del 10% della spesa per ciascuna priorità, per fondo e per categoria di Regioni, la semplificazione delle procedure di gestione e controllo. Il cofinanziamento UE del 100% è stato successivamente esteso all'iniziativa REACT-EU nell'ambito di *NextGenerationEU*, che ha beneficiato anche di ulteriori previsioni di flessibilità (ad es. non applicabilità delle condizionalità *ex ante*, della concentrazione tematica e del performance framework; aumento del prefinanziamento, erogato per un importo pari all'11% delle risorse aggiuntive). In continuità con quanto già previsto dalle iniziative citate, con l'iniziativa *Cohesion's action for refugees in Europe* (CARE), creata per supportare gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati provenienti dall'Ucraina, sono state introdotte ulteriori misure di flessibilità. In particolare, è stato previsto: un aumento del prefinanziamento assegnato agli Stati membri a valere sull'iniziativa REACT-EU; l'estensione al periodo contabile 2021-2022 dell'opzione di utilizzo del cofinanziamento UE al 100%, l'introduzione di una maggiore flessibilità per i pagamenti del saldo finale dei Programmi 2014-2020, elevata al 15% e per la riprogrammazione delle risorse disponibili tra assi, fondi e categorie di regioni.

2.2 Una programmazione orientata ai risultati: Performance Framework

La programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 ha rafforzato l'orientamento ai risultati, introducendo un sistema più strutturato di monitoraggio della performance dei Programmi operativi nazionali e regionali²².

Con il Quadro di efficacia dell'attuazione (Performance Framework), in particolare, è stato introdotto un approccio più focalizzato sui risultati rispetto al passato, pur mantenendo attenzione alla spesa. Per ciascun Asse prioritario (a eccezione dell'Asse Assistenza tecnica) sono stati definiti indicatori finanziari e di output, con traguardi intermedi (2018) e finali (2023).

Al sistema è stato collegato un meccanismo premiale e sanzionatorio. Il raggiungimento dei target intermedi (*milestone*) era decisivo per ottenere la riserva di efficacia, pari al 6% della dotazione finanziaria.

Ai fini dell'assegnazione della riserva, gli indicatori dovevano raggiungere almeno l'85% del valore previsto. Nel caso di più di due indicatori, per uno di essi la soglia poteva essere ridotta al 75%, mentre un valore dei target inferiore al 65% configurava una grave carenza e poteva comportare la sospensione dei pagamenti

²¹ Op. cit. punto 7.

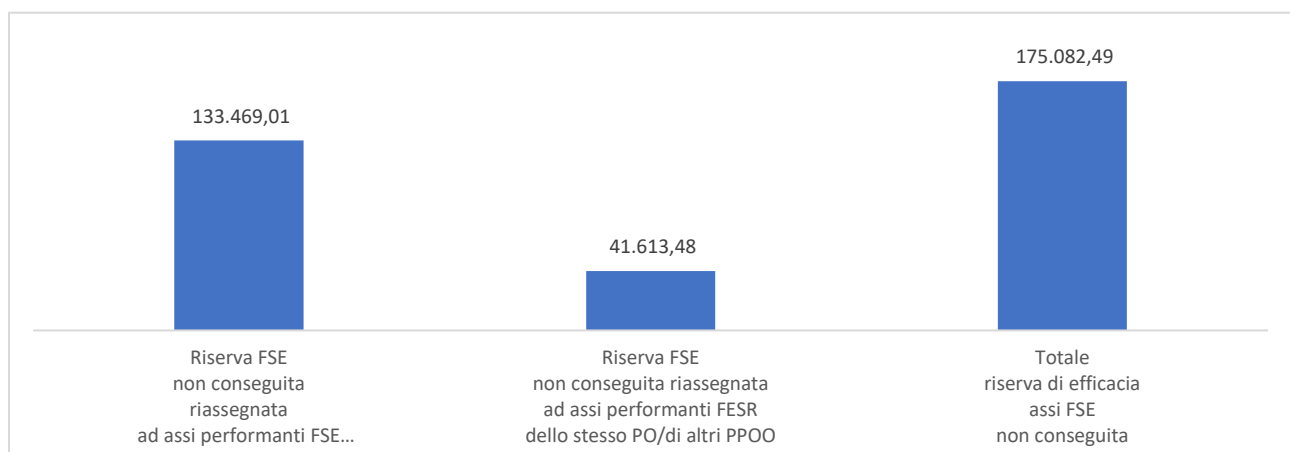
²² La riserva collegata alla performance, quale ammontare vincolato di risorse finanziarie la cui erogazione è subordinata al conseguimento di specifici target di performance, individuati come prioritari e strategici nell'ambito della programmazione, non rappresenta un elemento del tutto nuovo introdotto dalla Programmazione 2014-2020. Già nel periodo 2000-2006 era prevista una premialità dedicata ai sette POR e agli altrettanti PON dell'Ob. 1. Si trattava di risorse accantonate, composte di una riserva comunitaria e una riserva nazionale, caratterizzate da obiettivi e indicatori diversi - comunque generici, qualitativi e quindi non sempre misurabili con precisione - oltretutto dalla differente tempistica in cui avveniva la valutazione (rispettivamente nel 2003 e nel 2002). Anche il meccanismo di assegnazione seguiva regole diverse: quello comunitario prevedeva l'attribuzione della riserva a condizione che fossero soddisfatti un numero fisso di indicatori, quello nazionale assegnava il premio per ciascun indicatore soddisfatto. Con questo sistema la premialità era percepita come incentivo aggiuntivo, non come parte strutturale della programmazione. Nel periodo 2007-2013 la premialità, sotto forma di una consistente quota di risorse tenute 'congelate' all'inizio della programmazione, diventa strutturale e misurabile, collegata al raggiungimento di Obiettivi specifici, misurabili e verificabili sulla base di indicatori di output, di risultato e di avanzamento finanziario. La verifica avveniva a metà periodo (2011) e la riserva veniva assegnata ai programmi che raggiungevano i target. Le risorse non assegnate venivano obbligatoriamente redistribuite ai programmi più performanti. La riserva di premialità rappresentava un incentivo reale alla performance ed è stato uno dei primi strumenti europei a introdurre una logica di budget legato ai risultati, anticipando la 'riserva di performance' del ciclo 2014-2020 e la logica del PNRR.

intermedi. In fase di chiusura, la verifica dei target finali valuta l'efficacia complessiva, senza però applicare il meccanismo sanzionatorio intermedio, salvo il caso della grave carenza.

Il conseguimento dei target intermedi è stato verificato dalla Commissione europea sulla base delle Relazioni annuali di attuazione (RAA) 2018 dei Programmi operativi.

Per l'FSE, la riserva complessiva ammontava a circa 592 milioni di euro (quota UE); circa 172 milioni non sono stati conseguiti e sono stati riassegnati ad assi performanti FSE o FESR dello stesso programma o di altri programmi (vedi grafico 2).

Grafico 2 PON/POR FSE e FESR-FSE 2014-2020. Riassegnazione per Fondo della riserva di efficacia Fse non conseguita. Quota UE (mln €)



Fonte: elaborazione dati Decisioni di esecuzione della CE di approvazione delle riprogrammazioni post verifica PF; Programmi operativi FSE e FESR-FSE; RAA 2018.

Nel complesso, i programmi che hanno conseguito i target su tutti gli assi prevalgono su quelli meno performanti. I POR hanno ottenuto risultati migliori rispetto ai PON: solo una parte limitata dei primi non ha raggiunto i target, mentre i PON hanno presentato diffuse criticità (vedi grafici 3 e 4).

**Grafico 3 PON FSE e FESR-FSE 2014-2020
Conseguimento milestone PF Assi Fse**

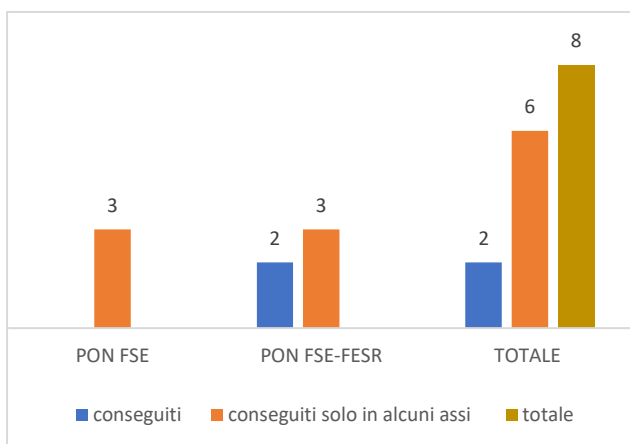
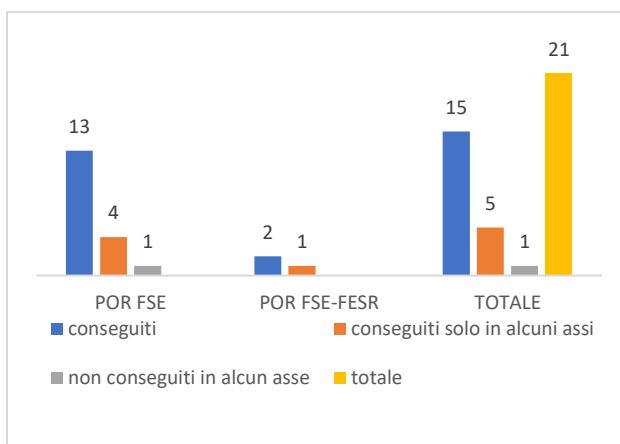


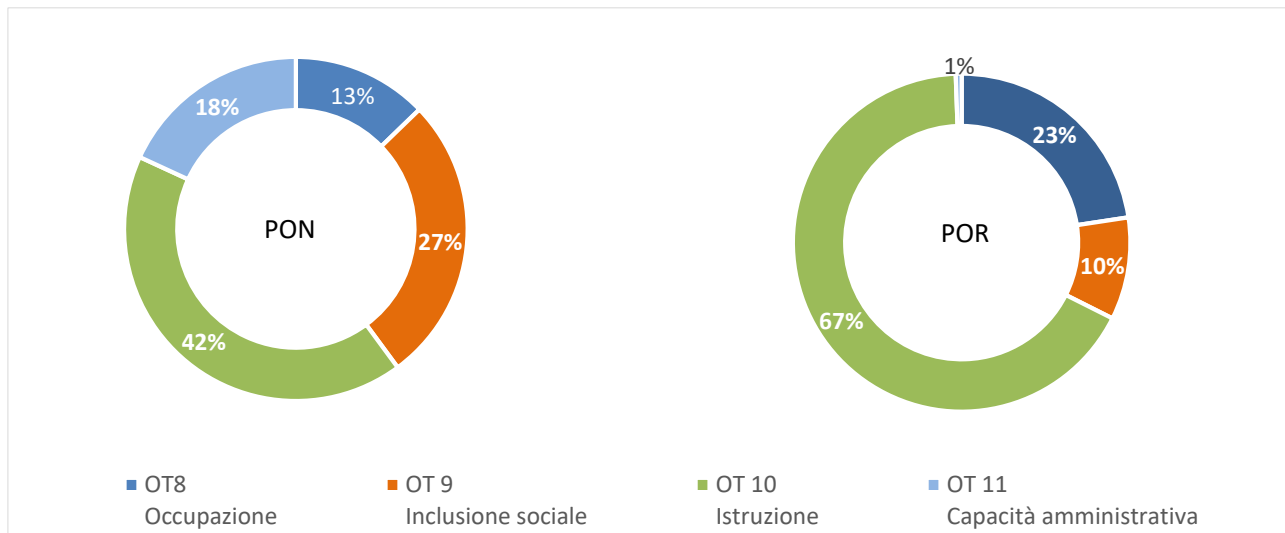
**Grafico 4 POR FSE e FESR-FSE 2014-2020
Conseguimento milestone PF Assi Fse**



Fonte: decisioni di esecuzione della Commissione europea di approvazione delle riprogrammazioni post verifica PF, 2020; Programmi operativi FSE e FESR-FSE nelle versioni riprogrammate; RAA 2018

Le maggiori difficoltà per i PON si sono registrate negli assi Inclusione sociale (OT 9) e Istruzione (OT 10), anche a causa dei risultati non performanti dei due programmi nazionali dedicati a tali tematiche, mentre nei POR la minore performance si rileva negli OT 8 e 10. Il dettaglio è raffigurato nel grafico 5.

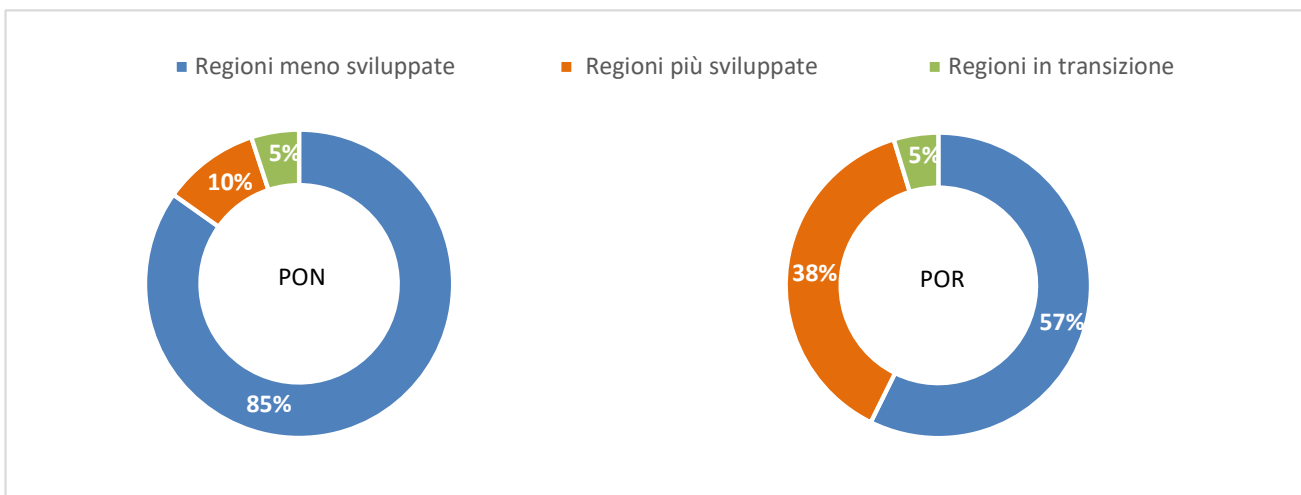
Grafico 5 PON/POR FSE e FESR-FSE 2014-2020. % riserva di efficacia Fse non conseguita per obiettivo tematico



Fonte: elaborazione dati Decisioni di esecuzione della CE di approvazione delle riprogrammazioni post verifica PF; Programmi operativi FSE e FESR-FSE; RAA 2018

Le Regioni meno sviluppate sono quelle meno performanti, soprattutto nei PON, rispetto alle altre categorie di regione (più sviluppate e in transizione), come rappresentato nel grafico 6. Su questo dato incide anche il maggiore peso in termini di dotazione che le Regioni meno sviluppate rivestono nel complesso, pari al 60% del totale delle risorse finanziarie assegnate all'FSE²³.

Grafico 6 PON/POR FSE e FESR-FSE 2014-2020. % riserva di efficacia Fse non conseguita per obiettivo tematico



Fonte: elaborazione dati Decisioni di esecuzione della CE di approvazione delle riprogrammazioni post verifica PF; Programmi operativi FSE e FESR-FSE; RAA 2018

²³ Le dotazioni finanziarie delle categorie di regione prese in considerazione sono quelle presenti nei piani finanziari dei Programmi operativi vigenti al momento della verifica da parte della CE del conseguimento dei target.

Nonostante il mancato raggiungimento di alcuni target, non si sono verificate perdite definitive di risorse né sospensioni di pagamento. Circa il 70% della riserva FSE è stato effettivamente sbloccato, anche grazie a revisioni di target e indicatori da parte degli Stati membri intervenute prima della verifica. L'attuazione del Performance Framework ha, infatti, evidenziato diverse criticità: difficoltà nella definizione iniziale dei target ed errori nella stima degli indicatori finanziari che hanno portato a frequenti riprogrammazioni.

Sebbene l'ampio utilizzo di indicatori finanziari e di output abbia favorito l'attenzione alla spesa e all'avanzamento fisico, senza garantire pienamente una gestione realmente orientata ai risultati, la verifica intermedia ha rappresentato uno stimolo importante per accelerare l'attuazione dei Programmi e migliorarne il monitoraggio.

Per quanto riguarda il conseguimento dei target finali, la verifica da parte della Commissione europea è effettuata in sede di chiusura del periodo di programmazione, sulla base delle relazioni finali di attuazione. Alla data del presente rapporto, gli esiti della verifica non sono, pertanto, disponibili.

2.3 Più risorse e flessibilità per contrastare gli effetti delle crisi: REACT-EU, CARE e SAFE

Come accennato in precedenza, la Commissione europea, in risposta alla crisi pandemica, ha introdotto alcune iniziative e strumenti straordinari per stimolare la ripresa economica e sostenere sistemi sanitari, imprese, lavoratori e famiglie.

REACT-EU

L'iniziativa REACT-EU rappresenta uno dei principali strumenti nell'ambito di NextGenerationEU e fornisce risorse aggiuntive alla politica di coesione 2014-2020, con l'obiettivo di rafforzare la resilienza dei sistemi economici, sociali e sanitari e di accompagnare gli Stati membri verso una ripresa sostenibile, digitale e inclusiva.

Le risorse sono state allocate su un asse prioritario dedicato e hanno beneficiato del tasso di cofinanziamento UE del 100% e di procedure di rendicontazione più snelle per favorire la rapidità di attuazione.

Con una dotazione complessiva di 14,4 miliardi di euro complessivi assegnati nelle due annualità 2021 e 2022, di cui oltre la metà destinata al FSE, l'Italia, tra i Paesi maggiormente colpiti dalla crisi, è stata tra i principali beneficiari.

Tali risorse sono state ripartite tra cinque Programmi operativi nazionali FSE e plurifondo FESR-FSE²⁴.

L'utilizzo di queste risorse è strutturato su alcune aree di intervento, quali: sostegno all'occupazione e alle politiche attive del lavoro e formazione, riqualificazione e sviluppo delle competenze, anche ai fini del rafforzamento della resilienza del Servizio sanitario nazionale; inclusione sociale e contrasto alle fragilità; sostegno al sistema educativo e contrasto alla dispersione scolastica, con una particolare attenzione anche all'istruzione terziaria.

Al 31 dicembre 2025 lo stato di avanzamento degli impegni e dei pagamenti a valere sulle risorse FSE REACT-EU (comprese le risorse REACT-EU-AT) supera per tre PON il 100% (PON Inclusione, PON SPAO e PON Città Metropolitane)²⁵.

²⁴ Dotazioni REACT-EU (mln €): PON Governance 108.440,00 di cui 18.400,00 Assistenza tecnica (AT); PON Inclusione 69.658,00 di cui 2.280,00 AT; PON Città Metropolitane 80.000; PON Ricerca 1.167.425,20 di cui 29.425,20 AT; PON SPAO 6.047.949,54 di cui 6.169,00 AT. (Fonte: Decisioni di esecuzione della Commissione europea 2021-2022-2023 di approvazione delle riprogrammazioni PON FSE e FESR-FSE; PON FSE e FESR-FSE nelle versioni riprogrammate).

²⁵ Fonte: Bollettino monitoraggio politiche di coesione - Programmazione 2021/2027 e 2014/2020. Situazione al 31 dicembre 2025 – MEF IGRUE.

CARE

Per rispondere alla crisi umanitaria generata dalla guerra in Ucraina, l'Unione europea ha introdotto nel 2022 l'iniziativa CARE, al fine di consentire agli Stati membri di utilizzare rapidamente le risorse non ancora impegnate dei Programmi operativi, semplificando le procedure e accelerando l'attuazione degli interventi²⁶.

Nell'ambito del FSE, CARE ha permesso di finanziare servizi di prima accoglienza, alloggio temporaneo e beni essenziali; interventi di orientamento, formazione professionale e accompagnamento al lavoro; supporto psicologico e sociale per minori, donne e persone vulnerabili; attività di integrazione scolastica e linguistica; potenziamento dei servizi sociali e dei sistemi di welfare locale.

Il PON Scuola e il POR Lazio, in particolare, hanno aderito all'iniziativa CARE, pubblicando avvisi dedicati alla presentazione di proposte e i progetti rivolti ai rifugiati ucraini, con un impegno di risorse di FSE pari a, rispettivamente, 50 e 10 milioni di euro.

Gli interventi FSE finanziati dal PON Scuola, hanno avuto come destinatari sia alunni e studenti ucraini di scuole primarie e secondarie sia le loro famiglie, a cui sono state erogati corsi di italiano, laboratori di socializzazione, attività di supporto psicologico, rafforzamento delle competenze chiave e mediazione culturale.

Il POR Lazio ha previsto sia interventi volti al rafforzamento delle conoscenze e delle competenze dei rifugiati e loro riconoscimento, al sostegno di base per i bisogni di target specifici e all'inserimento lavorativo e accesso alla formazione professionale e alta formazione, sia la costruzione di reti territoriali per realizzare azioni integrate destinate ai profughi provenienti dall'Ucraina, con particolare riferimento ai soggetti che presentano condizioni di disabilità.

Altri Programmi operativi, che non hanno previsto avvisi ad hoc per questa iniziativa, hanno esteso il target dei destinatari di interventi già presenti nel proprio ambito ai rifugiati provenienti dall'Ucraina.

SAFE

Nel quadro delle misure straordinarie attivate dall'Unione europea per fronteggiare gli effetti della guerra in Ucraina, il Regolamento (UE) 2023/435 ha introdotto la possibilità di finanziare, nell'ambito della politica di coesione 2014-2020, specifiche misure emergenziali a sostegno di famiglie e imprese. Tali interventi sono stati ricondotti a una nuova iniziativa denominata SAFE (*Security Action for Europe*), concepita per offrire una risposta rapida e mirata agli effetti economici e sociali derivanti dalla crisi energetica che ha comportato un elevato aumento dei prezzi dell'energia.

A entrambe le iniziative CARE e SAFE sono state estese le stesse facilitazioni già previste per il REACT- EU (cofinanziamento al 100%, flessibilità tra Fondi e semplificazione della rendicontazione) per consentire di finanziare rapidamente misure urgenti e accelerare la spesa.

Nell'ambito del FSE, SAFE inizialmente aveva coinvolto sette Programmi operativi, di cui tre POR e quattro PON, con un importo complessivo di circa 509 milioni di euro²⁷.

²⁶ Regolamento (UE) 2022/562 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 recante modifica dei Regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE).

²⁷ Le dotazioni dei Programmi operativi che ha aderito all'iniziativa SAFE sono le seguenti (mln €): PON IOG 212.708,67; PON Inclusione 221.022,64; PON Legalità 221.022,64; POR Liguria 7.500,00; POR Calabria 60.000,00; POR Molise 1.016,72; POR Basilicata 3.930,53 (*Fonte: Decisioni di esecuzione della Commissione europea 2023 di approvazione delle riprogrammazioni dei PON/POR FSE e FESR-FSE*).

Nel corso dell'attuazione della misura, tuttavia, da parte del POR Basilicata sono state evidenziate criticità connesse all'ammissione a certificazione delle spese relative all'Asse SAFE FSE.

“Le difficoltà riscontrate nelle verifiche sul possesso dei requisiti da parte dei destinatari, unitamente ai rilievi formulati dalla Commissione europea e alla conseguente applicazione di una rettifica finanziaria automatica pari al 10% degli importi dichiarabili, hanno indotto l'Autorità di Gestione, d'intesa con l'Autorità di Audit, ad adottare una misura di salvaguardia consistente nella rinuncia alla rendicontazione delle spese sostenute dallo Stato, al fine di prevenire il rischio di ulteriori rettifiche finanziarie o sanzioni”²⁸.

I restanti sei Programmi operativi hanno certificato l'intera dotazione dell'Asse SAFE e nella maggior parte dei casi sono state dichiarate spese in *overbooking*, come riportato nelle relative Relazioni finali di attuazione.

A conclusione di questa breve analisi finanziaria, i dati esaminati evidenziano come l'effettiva attuazione della Programmazione 2014-2020 abbia dimostrato la capacità adattiva della politica di coesione. Il FSE, in particolare, ha mostrato una notevole reattività adottando misure e interventi diretti a contrastare i pesanti effetti socioeconomici che due eventi eccezionali e imprevedibili, quali la crisi pandemica e la guerra russo-ucraina, hanno prodotto negli Stati membri. Sulla base della passata esperienza, nella Programmazione 2021-2027 la politica di coesione ha previsto nel proprio Regolamento generale una maggiore flessibilità, indispensabile per adattare gli obiettivi e le risorse dei programmi in risposta a eventuali shock esogeni, introducendo specificamente una serie di misure temporanee per l'utilizzo dei fondi in risposta a circostanze eccezionali o inconsuete²⁹.

²⁸ Relazione di attuazione finale POR Basilicata FSE 2014-2020, 2026.

²⁹ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, Capo III, articolo 20.

3. Ricostruzione complessiva del processo, governance, aspetti finanziati e gestionali, innovazioni introdotte

3.1 Ricostruzione complessiva del processo programmatico e attuativo

Come primo punto di approfondimento dell'indagine, gli esperti coinvolti sono stati invitati a effettuare una ricostruzione complessiva del processo programmatico e attuativo sino a conclusione dell'intero ciclo, con evidenziazione degli obiettivi iniziali e della loro evoluzione in funzione sia dell'avanzamento della stessa programmazione inizialmente impostata, ma anche degli interventi normativi e di riforma intervenuti in itinere in risposta, in primo luogo alle influenze derivanti da eventi esogeni dirimenti e non prevedibili, verificatesi durante gli anni della stessa programmazione.

Quello che emerge da tale ricostruzione è, innanzitutto, un ritorno ad importanti presidi nazionali sul FSE, dopo anni di prevalenza regionale, nonché dello spostamento del focus dalla formazione tradizionale alle politiche attive del lavoro e all'inclusione. Si tratta di un rafforzamento voluto a livello nazionale, in particolare dal Dipartimento politiche di coesione - DPCoe. Le ragioni principali erano motivate da una forte frammentazione dei modelli regionali, dalla necessità di maggiore equità e uniformità nei servizi e dall'evoluzione del ruolo del FSE verso politiche attive, inclusione e strumenti innovativi.

Come noto, l'Italia soffre di una forte eterogeneità nelle politiche regionali, soprattutto in materia di formazione e occupazione, senza necessariamente avere in cambio una politica più *place-based*, creando disparità nei servizi offerti ai cittadini.

Nel ciclo 2014-2020, accanto ai programmi regionali, emergono Programmi nazionali FSE, accolti positivamente e utili per creare spazi di confronto interregionale, affrontare priorità condivise (quali ad esempio l'occupazione giovanile e l'inclusione).

Questi programmi hanno favorito, certamente, l'integrazione fra attori e un maggiore coordinamento nazionale. Essi non hanno necessariamente risolto il problema della frammentazione, comunque l'hanno contenuta, ma hanno creato luoghi di maggior confronto e di pratiche. Certamente, si è creata una maggiore sinergia integrando gli interventi di FSE con le proposte nazionali sulle politiche attive del lavoro e sugli strumenti formativi, divenuta eclatante con la riprogrammazione post Covid grazie alle risorse React-EU.

Il periodo pandemico e post pandemico ha rappresentato un importante banco di prova e, grazie alla maggiore flessibilità e alle notevoli risorse introdotte da parte della Commissione europea, ha consentito al FSE, oltre ad una sua maggiore integrazione con le politiche nazionali, di finanziare strumenti come il Fondo nuove competenze (FNC), incentivi occupazionali, ulteriori misure di inclusione.

Come noto, il FSE dovrebbe servire per tre scopi principali, quali: sostenere politiche ordinarie, finanziare esigenze territoriali specifiche, sperimentare innovazioni: secondo gli esperti, negli anni più recenti, la parte sperimentale è stata molto penalizzata a causa della prevalenza di risorse per incentivi occupazionali poco trasformativi e di minori risorse per target specifici (donne, disoccupati di lunga durata, fragili).

3.2 La governance

La governance nazionale ha subito diversi riassetti istituzionali, se pensiamo alla creazione dell'Agenzia per la Coesione territoriale e dell'Agenzia per le Politiche attive del Lavoro, poi soppresses, che svolgevano importanti funzioni di coordinamento dei Fondi oltre ad essere titolari di alcuni PON, all'indebolimento delle strutture tecniche indipendenti, alla difficoltà nel garantire continuità e memoria amministrativa.

Tutti gli intervistati concordano nell'affermare che, nonostante le molte difficoltà e gli imprevisti, il sistema ha retto.

Gli esperti della Commissione europea, in particolare, hanno sottolineato il gran lavoro di squadra che c'è stato nel nostro Paese tra le diverse Istituzioni, la capacità da parte di tutti di rispondere alle sfide, anche a quelle inizialmente non previste, se pensiamo alla crisi pandemica e alla crisi energetica, trovando le soluzioni più rispondenti ai bisogni. Le importanti iniziative attivate dalla Commissione europea hanno avuto un esito positivo e, nonostante lo stravolgimento della programmazione proprio per rispondere alle nuove sfide, sono riuscite a raggiungere i cittadini e a favorire lo sviluppo del capitale sociale sul territorio.

Restano margini di miglioramento nel rapporto tra i diversi livelli di governo, nel coordinamento tra Programmi nazionali e Programmi regionali al fine di attivare maggiori sinergie ed evitare sovrapposizioni. Con la nuova programmazione si sta prestando maggiore attenzione a questo aspetto.

Altro punto fondamentale per una buona governance, indicato dagli esperti, riguarda la capacità amministrativa del personale coinvolto nella programmazione, non sempre adeguato sia in termini di numero che di formazione specifica. Le Regioni che nel periodo osservato si sono meglio organizzate e hanno investito maggiormente su formazione specifica del personale e sul suo potenziamento, anche a seguito della riduzione significativa dell'organico causato da particolari politiche pensionistiche, in una fase in cui la necessità di operatori esperti era altissima, sono riuscite a conseguire i migliori risultati e a ottimizzare i tempi di attuazione dei Programmi 2014-2020, avviando prima di altri i Programmi del ciclo 2021-2027.

Anche il cambio di Amministrazione o di Autorità di gestione e di relativa squadra, quando una programmazione è in corso, può rallentare l'intero processo e la possibilità di raggiungere pienamente gli obiettivi stabiliti.

Per tutte queste ragioni, esistono ancora divari significativi in alcune Regioni.

Gli esperti hanno sottolineato il valore dei luoghi di dialogo ricorrenti che sono stati creati nel corso della Programmazione 2014-2020 grazie a progetti finanziati dal PON Governance e Capacità istituzionale, ad es. Il Laboratorio sul partenariato e ASSist³⁰ con l'obiettivo di migliorare programmazione e attuazione degli interventi della politica di coesione.

Si è trattato nel primo caso di laboratori permanenti di coprogettazione per costruire con il partenariato un percorso condiviso, un luogo di sperimentazione di metodi e strumenti di lavoro congiunto per facilitare la cooperazione stretta tra le parti valorizzando ruolo, competenze ed esperienze. Nel secondo caso, invece, si è trattato di un laboratorio di monitoraggio e valutazione, con l'uso creativo degli obblighi regolamentari come occasione per confronto reale, con l'approccio partecipativo guidato anche da psicologi di comunità. Sono state esperienze di notevole rilevanza perché il confronto continuativo ha generato apprendimento, ha facilitato l'innovazione e lo scambio di buone pratiche.

3.3 Aspetti finanziari e gestionali

Gli aspetti finanziari e gestionali sono considerati di grande rilevanza dagli esperti. Le difficoltà maggiori si sono riscontrate durante la pandemia con la restrizione alla mobilità e il ricorso al lavoro da remoto. In quel periodo si è verificato un rallentamento delle procedure di istruttoria, controllo e pagamento che, tuttavia, non ha compromesso il raggiungimento dei target di spesa programmati. Altra fase di notevole difficoltà si è verificata nelle annualità in cui sono confluite ingenti risorse aggiuntive che hanno inciso, spesso, sugli stessi territori e sugli stessi target, nonché a causa della complessità della programmazione nel corso della sua evoluzione

³⁰ Azioni di sostegno alle attività del Sistema nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione – ASSIST, Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud.

accompagnata anche da importanti interventi normativi³¹. Si è passati da provvedimenti amministrativi, decreti, accordi a norme di rango primario. Le normative, se da un lato hanno agevolato l'attuazione del programma, accelerando la spesa, dall'altro hanno richiesto da parte delle Autorità di gestione un maggior presidio.

Pur riconoscendo la difficoltà di alcuni territori ad assorbire e utilizzare pienamente le risorse assegnate, la stragrande maggioranza dei programmi è riuscita a recuperare il ritardo nell'attuazione e a spendere tutte le risorse. Sono solo due i Programmi che non vi sono riusciti, ma per pochi punti percentuali³². Molto è dipeso dalla capacità organizzativa delle Autorità di gestione. Alcune Regioni, ad esempio, per accelerare la spesa e la relativa rendicontazione hanno delegato alcune funzioni ad Agenzie in house. Alcune Autorità di gestione, più di altre, hanno compreso sin da subito le opportunità offerte dall'opzione del cofinanziamento UE del 100% introdotta dalla Commissione europea con le iniziative CRII e CRII+³³, per far fronte alle ripercussioni causate dalla pandemia, a cui sono state affiancate altre agevolazioni, nonché la successiva estensione dell'opzione anche ad altri pacchetti e misure, quali REACT-EU, CARE etc. A queste iniziative si è aggiunta quella del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale che tramite un Accordo sottoscritto con le singole Regioni ha offerto un ulteriore vantaggio economico al fine di ottimizzare le risorse disponibili e procedere celermente con i Programmi operativi in un momento di emergenza per l'intero Paese.

Alcuni esperti hanno evidenziato come lo strumento della delega a Organismi intermedi³⁴ per l'attuazione di alcuni Programmi nazionali sia risultato particolarmente interessante ed efficace. Gli Organismi intermedi sono riusciti a utilizzare le risorse a disposizione in modo più coerente nei territori di destinazione, conoscendo meglio le esigenze. Ciò, tuttavia, ha introdotto logiche gestionali più articolate e un ampliamento della responsabilità nell'attuazione del Programma estesa ad altri soggetti, oltre che all'Autorità di gestione.

Anche i Programmi plurifondo (FESR e FSE) previsti per 5 PON e 3 POR con un'unica Autorità di gestione e un'unica Struttura sono risultati, in alcuni casi, particolarmente efficaci e tra loro ben integrati. Ciò ha consentito di avere un contributo più qualificato e rafforzato del partenariato istituzionale ed economico-sociale con una contaminazione di pratiche in precedenza già sperimentate dai singoli Fondi.

Un'altra pratica risultata efficace dal punto di vista tecnico-gestionale è risultata quella degli avvisi a sportello, sempre aperti. Ciò, tuttavia, comporta di disporre di una certa dotazione finanziaria, una valutazione continua e quindi, una commissione permanente.

3.4 Le innovazioni introdotte

Come accennato in precedenza, le innovazioni indicate dagli esperti sono molte, riferite principalmente a importanti Programmi nazionali dedicati a target o temi specifici (es: PON Iniziativa Occupazione Giovani - IOG, PON Inclusione, PON Città Metropolitane - Metro) che hanno rappresentato un cambio di passo.

Il PON IOG è stato il primo Programma nazionale dedicato ad un target specifico, gestito centralmente ma con il coinvolgimento delle Regioni in qualità di Organismi intermedi, per la loro maggiore conoscenza delle esigenze dei territori. È il programma in cui è stata sperimentata la personalizzazione degli interventi, dei servizi offerti alla persona, poi applicata anche ad altri programmi come Inclusione e Sistema Politiche attive del Lavoro. La previsione di interventi diretti alle persone rappresenta un'importante evoluzione rispetto a logiche di programmazione precedenti che vedevano le Autorità di gestione nazionali concentrarsi su azioni di sistema funzionali anche a tutte le altre Autorità di gestione. Inoltre, il PON IOG è stato il primo programma in

³¹ Ad esempio, tra il 2019 e il 2024 diversi interventi normativi hanno delineato il ricorso attraverso il FSE a incentivi occupazionali, sgravi contributivi, superando la fase sperimentale iniziale. Di particolare rilevanza è stato il DL. n. 60/2024 "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione".

³² PON Scuola e PON IOG che hanno conseguito rispettivamente il 99,5% e il 96,6%.

³³ Op. cit. punto 7.

³⁴ Amministrazioni regionali o Amministrazioni nazionali (INPS, Dipartimenti vari presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ecc.).

Europa che ha previsto per la rendicontazione degli interventi, in ottica di semplificazione, esclusivamente il metodo delle Unità a costo standard.

Il PON Inclusionione è considerato uno dei maggiori successi del ciclo programmatico esaminato, avente l'obiettivo di contrastare la povertà attraverso un modello di welfare basato sull'inclusione attiva, ponendo il tema della lotta alla povertà al centro dell'agenda politica e recuperando un notevole ritardo del nostro Paese rispetto al resto d' Europa. Il Programma ha consentito il rafforzamento dei servizi territoriali e del loro ruolo nei confronti dei soggetti beneficiari, sostenuto l'introduzione di misure nazionali contro la povertà, portato ad una maggiore collaborazione inter-fondi (FSR, FEG, FSE).

Il PON Metro ha supportato le priorità dell'Agenda urbana nazionale in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l'Agenda urbana europea che ha individuato nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020. La crescente concentrazione nelle aree urbane di quote significative della popolazione e del sistema produttivo alla ricerca di maggiore ricchezza e opportunità genera anche sacche di povertà e marginalità sociale soprattutto nelle periferie. Il programma ha consentito la sperimentazione di molti progetti di inclusione sociale e favorito lo sviluppo di centri di competenze per l'innovazione sociale, ritenuti di grande interesse anche a livello europeo.

Il PON SPAO è stato il programma che ha subito il maggior impatto dalla crisi pandemica e dalle crisi successive. È il Programma che ha avuto il maggior ampliamento della dotazione finanziaria, soprattutto risorse di REACT-EU pari a circa 6 mld di euro, e il maggior numero di riprogrammazioni, dimostrando durante la sua attuazione di essere uno strumento fondamentale per rispondere alle esigenze socioeconomiche del Paese. È stato il programma che ha supportato le riforme strutturali in tema di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano e produttività, che ha sperimentato su ampia scala le misure di accompagnamento e di presa in carico personalizzata. Con le risorse aggiuntive il programma ha finanziato molti incentivi occupazionali ed il Fondo nuove competenze. Quest'ultimo si è rivelato uno strumento particolarmente innovativo, introdotto nel 2020 per contrastare gli effetti economici della crisi pandemica da Covid-19, è stato migliorato e riproposto in due edizioni successive. Si rinvia al punto 7.2 per un approfondimento sull'esperienza di questo strumento.

4. Ruolo del monitoraggio e della valutazione

4.1 Il ruolo del monitoraggio e della valutazione

Gli esperti concordano nel riconoscere un ruolo fondamentale alle attività di monitoraggio e valutazione del FSE.

Il monitoraggio è ritenuto uno strumento essenziale di accompagnamento continuo all'attuazione dei programmi, con funzioni che vanno oltre il mero adempimento regolamentare, fornendo un valido supporto all'attuazione e alla governance. Infatti, tale attività consente di seguire costantemente l'avanzamento fisico e finanziario e di evidenziare anomalie, disallineamenti territoriali, criticità nell'implementazione, quindi, di intervenire con azioni correttive. Nella Programmazione 2014-2020 le attività di monitoraggio sono state rafforzate attraverso l'introduzione sistematica di indicatori fisici e di risultato per ciascuna priorità, il performance framework, con meccanismi di premialità legati al raggiungimento dei target, il ruolo del sistema nazionale di monitoraggio dell'IGRUE come presidio a livello centrale sull'attuazione degli interventi di politica di coesione e garanzia della qualità del dato.

L'introduzione di un Sistema unitario di monitoraggio nazionale³⁵ ha rappresentato una forte discontinuità rispetto al passato, superando la frammentazione tra sistemi regionali e ministeriali e permettendo una visione integrata sui destinatari e sulle misure. Gli esperti concordano nel riconoscere dei limiti al Sistema: persistono, alcune criticità sulla qualità, omogeneità e pulizia dei dati, soprattutto per target complessi (inclusione, disabili gravi, persone senza dimora); inoltre, l'eccessiva pressione sugli adempimenti ha, talvolta, trasformato il monitoraggio in uno strumento formale, indebolendone la capacità analitica e strategica.

La valutazione è considerata un fattore chiave di apprendimento e di miglioramento delle politiche, con un ruolo progressivamente più integrato nei processi decisionali. Tale strumento, infatti, è un valido supporto alle decisioni. Diverse esperienze (in particolare PON IOG, PON Inclusione, ed alcuni POR) mostrano che i risultati valutativi sono stati molto utili per correggere misure in corso d'opera, ridefinire bandi e strumenti (es. autoimpiego, incentivi, servizi), orientare la programmazione successiva (FSE+ e PN GDL).

Sicuramente negli anni e, in particolare nel ciclo programmatico analizzato, si è sviluppata una maggiore consapevolezza dell'importanza della valutazione. Un ruolo fondamentale ha avuto il progetto ASSist - Azioni di Sostegno alle attività del Sistema nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione finanziato dal PON Governance e Capacità istituzionale, di cui si è parlato nel Capitolo 3, che grazie alle tante attività laboratoriali e formative realizzate ha rafforzato capacità e competenze degli attori coinvolti nella programmazione e contribuito notevolmente a diffondere una cultura valutativa e un processo valutativo partecipato, basato su dialogo, confronto e accumulo di conoscenza.

L'intero periodo è stato caratterizzato da un crescente utilizzo di valutazioni tematiche e trasversali, dallo sviluppo di valutazioni controfattuali, soprattutto in ambito occupazionale, nonché dall'adozione dell'approccio *theory-based*/teoria del programma, promosso a livello europeo, anche attraverso seminari online. Il più delle volte si è trattato di valutazioni realizzate da esperti esterni, seppur in diversi casi sono state realizzate valutazioni da esperti interni alle Amministrazioni titolari dei programmi, ma organizzativamente autonomi: è il caso dei Nuclei di Valutazione e verifica degli Investimenti pubblici e delle

³⁵ Il SNM è previsto nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 e rappresenta a livello nazionale la fonte dati di riferimento per le elaborazioni richieste nei diversi rapporti e documenti ufficiali sullo stato di avanzamento dei Programmi operativi nei confronti della Commissione europea. Inoltre, esso rappresenta la banca dati di riferimento a supporto delle attività di analisi, verifica e di comunicazione svolta da diverse Istituzioni tra cui Agenzia per la Coesione territoriale, Banca d'Italia, Istat, Corte dei conti italiana, Guardia di Finanza ecc.

Strutture di ricerca dell'Anpal con accesso diretto ai dati, che ha consentito di effettuare analisi più approfondite e tempestive rispetto ai valutatori esterni.

Anche in questo caso, restano molte differenze tra le Amministrazioni competenti siano esse nazionali o regionali. In alcune di esse vi è ancora un utilizzo strumentale o frammentato della valutazione, legato a scelte politiche oppure a meri obblighi regolamentari, con evidenti difficoltà a capitalizzare le conoscenze pregresse.

Complessivamente, gli esperti concordano nel ritenere il monitoraggio e la valutazione strumenti molto utili soprattutto se integrati in accompagnamento all'intero ciclo di programmazione. Essi possono favorire l'apprendimento collettivo e non solo il controllo dei programmi, quando riportati in spazi strutturati di confronto tra istituzioni competenti e partenariato.

4.2 Principali esiti della valutazione ex post della Commissione europea

Le interviste realizzate agli esperti della Commissione europea³⁶ hanno consentito di ampliare l'analisi sugli esiti della programmazione 2014/2020, a livello europeo, anche grazie ad un Rapporto di valutazione ex post basato sui dati disponibili al 31 dicembre 2022, pubblicato dalla Commissione a inizio 2026³⁷. Per una valutazione completa che tenga conto anche dei dati riferiti al periodo 2023- 2025, bisognerà attendere ancora, tuttavia, i risultati finora emersi sono molto significativi e positivi rispetto ai criteri utilizzati dalla Commissione, a partire da efficacia ed efficienza, ma anche valore aggiunto europeo, pertinenza e coerenza. In particolare, per quanto riguarda l'efficacia, si osserva che un numero molto elevato di persone è stato coinvolto negli interventi del FSE: circa 65 milioni di partecipazioni in tutta l'Unione (alcune persone possono aver partecipato più di una volta nel corso dell'intero periodo di programmazione).

Si registrano risultati positivi anche in termini di esiti: un numero significativo di persone sostenute risulta occupato, oppure ha iniziato a cercare lavoro, o ha conseguito una qualifica. Questi risultati si basano sul consueto insieme di indicatori comuni, per i quali erano stati fissati obiettivi a livello dell'Unione: due dei tre obiettivi sono stati raggiunti entro la fine del 2022. In particolare, l'obiettivo relativo alla percentuale di disoccupati e inattivi che risultano occupati o lavoratori autonomi, dopo la partecipazione ad un percorso FSE, mostra un valore del 32%, a fronte di un target del 24%, quindi, nettamente superiore all'obiettivo previsto.

Un secondo obiettivo riguarda i partecipanti che conseguono una qualifica: in questo caso il risultato complessivo è pari al 25%, rispetto a un target del 24%. Il margine è più contenuto, ma l'obiettivo risulta comunque raggiunto.

L'unico obiettivo non pienamente conseguito al 31 dicembre 2022 è quello più strettamente legato all'inclusione sociale, ossia la percentuale di partecipanti inattivi che, al termine di un intervento FSE, intraprendono una ricerca attiva di lavoro. In questo caso, il target era del 16%, mentre il risultato osservato è del 13%, quindi tre punti percentuali in meno. Bisognerà poi verificare quanto realizzato negli anni successivi.

Ai risultati già menzionati, si aggiungono oltre 22 milioni di esiti positivi dopo la conclusione di un intervento. Questo rafforza l'idea che gli interventi del FSE siano stati altamente efficaci nel raggiungere i propri obiettivi.

In termini generali, i risultati mostrano un impatto positivo del FSE sia sull'occupazione sia sul PIL. Il moltiplicatore stimato è pari a 1,25: ciò significa che per ogni euro investito nel FSE, nel medio periodo si osserva un ritorno di circa il 25%. Naturalmente si tratta di una media, poiché esistono differenze significative tra Stati

³⁶ DG Occupazione e Affari Sociali - Unità G.5 - Impatto, Valutazione, Monitoraggio dei Fondi e Unità E.4 - Italia, Danimarca e Svezia.

³⁷ *Ex Post Evaluation of the 2014-2020 European Social Fund (ESF) and Youth Employment Initiative (YEI) {SWD(2026) 60 final}*, 10 febbraio 2026.

membri e tra Regioni. In particolare, emerge che l'impatto è più elevato nelle regioni meno sviluppate, il che è coerente con l'obiettivo di coesione territoriale, che è un pilastro della politica di coesione e del FSE.

È interessante notare che, per l'Italia, il moltiplicatore stimato è pari a 1,45, quindi circa venti punti percentuali in più rispetto alla media europea.

Per quanto concerne l'analisi costi-benefici, riferita alle diverse priorità di investimento, è emerso che per la maggior parte di esse i benefici, sia pubblici che privati, superano i costi in misura significativa. Questo rappresenta un messaggio importante non solo per il periodo di Programmazione 2014–2020, ma anche in prospettiva futura, perché dimostra che gli investimenti sociali producono un ritorno misurabile.

Il FSE ha contribuito notevolmente ai processi di digitalizzazione. Particolare attenzione è stata rivolta alla digitalizzazione dei servizi pubblici con riferimento all'Obiettivo tematico 11 per il rafforzamento della capacità istituzionale. All'interno di questo Obiettivo, una quota rilevante delle operazioni si è concentrata sul miglioramento dei servizi ai cittadini e dell'accessibilità, attraverso lo sviluppo di soluzioni digitali volte ad aumentare l'efficienza dei servizi amministrativi. In particolare, il 45% delle operazioni nell'ambito della priorità di investimento 11.1 si è focalizzato su questi aspetti. Altro punto rilevante riguarda la digitalizzazione delle procedure di candidatura e rendicontazione. Molti Stati membri hanno fatto leva su strumenti e piattaforme online, che hanno contribuito a migliorare l'efficienza complessiva e la performance del Fondo. Un ulteriore ambito riguarda l'innovazione sociale e l'imprenditorialità sociale. Il regolamento del FSE prevede esplicitamente il sostegno e la promozione di imprese sociali innovative, imprenditori sociali e progetti innovativi. In questo contesto, uno degli esempi di successo citati nella valutazione della Commissione europea proviene proprio dall'Italia. Il finanziamento FSE ha, infatti, offerto l'opportunità di sperimentare diversi approcci di innovazione sociale, che sono stati successivamente replicati a livello nazionale, regionale e locale.

Altro elemento riguarda la complementarità del FSE con altri Fondi dell'Unione, ad esempio con il Dispositivo per la Ripresa e la resilienza (PNRR). Questa complementarità ha consentito di affrontare squilibri territoriali e di migliorare lo sviluppo socioeconomico nelle diverse regioni. Uno degli ambiti in cui questa sinergia è risultata particolarmente evidente è stato lo sviluppo delle competenze digitali e il collegamento con i cosiddetti green jobs. In questo senso, la coerenza e la complementarità con altri strumenti finanziari hanno permesso al FSE di rafforzare il proprio contributo ai domini digitali, lasciando ad altri Fondi il ruolo principale su investimenti infrastrutturali o tecnologici.

Anche per quanto concerne la formazione, i dati sono significativi. Complessivamente, fino al 2022, circa 2 milioni di piccole e medie imprese hanno beneficiato di un sostegno da parte del FSE. Questo dimostra che il Fondo ha avuto un ruolo rilevante anche nel supporto al sistema produttivo. Per quanto riguarda i risultati, gli indicatori relativi al conseguimento di qualifiche da parte dei partecipanti ai percorsi formativi rilevano che circa 10,3 milioni di partecipanti hanno conseguito una qualifica entro un anno dalla fine dell'intervento; inoltre, 1,5 milioni di partecipanti risultavano impegnati nella ricerca di un lavoro e circa 3 milioni erano ancora inseriti in percorsi di istruzione o formazione dopo la conclusione dell'intervento.

Effetti positivi del FSE si rilevano non solo nella formazione rivolta al settore privato, ma anche in quella per il settore pubblico, soprattutto nel rafforzamento delle capacità amministrative, di cui si è già accennato. Si registra, infatti, un elevato tasso di partecipanti che hanno migliorato le proprie competenze o conseguito una qualifica. Tuttavia, i risultati variano in modo significativo a seconda del contesto, come spesso accade, e occorre distinguere tra risultati medi complessivi e risultati osservati a livello dei singoli Stati membri o delle singole amministrazioni coinvolte.

Per quanto riguarda la transizione verde e quella digitale, la priorità di investimento specifica, la 8.5, mira a sostenere le persone che devono affrontare transizioni occupazionali, in particolare nei settori a rischio di ristrutturazione o meno resilienti ai cambiamenti legati alle transizioni verde e digitale. Questa priorità si rivolge, quindi, ai lavoratori maggiormente esposti agli effetti della cosiddetta 'doppia transizione'. In questo ambito, i risultati indicano che oltre 3,7 milioni di partecipanti sono stati raggiunti dagli interventi, dimostrando l'impatto significativo del Fondo nel sostenere lavoratori e imprese durante questi processi di cambiamento. Esistono diversi esempi concreti. In Danimarca un progetto ha fornito orientamento e sviluppo delle competenze a datori di lavoro e manager, coinvolgendo piccole e medie imprese in percorsi finalizzati alla digitalizzazione, all'automazione di alcuni processi o all'adozione di strategie legate alla transizione verde. In Francia, in particolare in Martinica, il Programma FSE ha sostenuto la riqualificazione di lavoratori che non potevano più operare nel settore agricolo a causa di eventi climatici estremi. In questo caso, non erano disponibili risorse nazionali o locali dedicate alla riqualificazione e il FSE ha svolto un ruolo essenziale nel consentire a queste persone di acquisire nuove competenze e reinserirsi nel mercato del lavoro. In alcuni casi, il sostegno del Fondo ha contribuito anche a innescare cambiamenti strutturali più ampi. In Finlandia alcuni progetti pilota hanno introdotto nuovi modelli di cooperazione, caratterizzati da un approccio partecipativo e basato sulla comunità. Questi modelli sono attualmente presi in considerazione come base per riforme nazionali nei settori sociali e sanitari, in particolare nel welfare.

Altro ambito di particolare interesse riguarda la transizione demografica e l'invecchiamento attivo. Sono state rilevate, infatti, politiche di attivazione e integrazione nel mercato del lavoro delle persone più anziane, nonché misure di invecchiamento attivo in senso più ampio. La priorità di investimento 8.6 è dedicata proprio all'invecchiamento attivo: complessivamente, poco più di un milione di partecipanti ha beneficiato di interventi in questo ambito. È interessante notare che solo un numero limitato di Stati membri ha programmato azioni in questa priorità: appena sei, tra cui l'Italia, impegnata in interventi a sostegno di lavoratori anziani a rischio di espulsione dal mercato del lavoro. In questo caso è stata rilevata una forte sinergia tra programmi operativi regionali e altri strumenti strategici, come il Programma nazionale di riforma e la strategia Europa 2020. In Italia, questi strumenti hanno agito in modo coordinato per promuovere l'invecchiamento attivo e l'inclusione attiva, valorizzando anche il ruolo delle imprese sociali nel favorire l'integrazione lavorativa delle persone anziane.

Dal Rapporto della Commissione, emergono alcune criticità, ad esempio, per quanto riguarda i tassi di assorbimento delle risorse, le regioni meno sviluppate tendono ad avere tassi di assorbimento più bassi. Questo fenomeno è spesso collegato a problemi di capacità amministrativa, come accennato in precedenza. Altra criticità riguarda l'applicazione del principio di partenariato. Il coinvolgimento della società civile e degli stakeholder non è uniforme in tutta l'Unione europea: alcuni Stati membri mostrano performance migliori di altri. In questo contesto, va sottolineato che per l'Italia emergono evidenze positive essendo uno dei Paesi in cui il partenariato economico e sociale e le organizzazioni della società civile hanno partecipato in modo più significativo alla programmazione, nonostante alcuni limiti che vedremo nel capitolo dedicato al partenariato. In particolare, si osserva un elevato coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore, nell'ambito dei programmi nazionali per l'occupazione femminile e giovanile.

Altra questione centrale che resta da affrontare riguarda gli oneri amministrativi, nonostante siano stati introdotti diversi elementi di semplificazione, come le opzioni di costo semplificate, la digitalizzazione e una razionalizzazione dei sistemi di monitoraggio. Pertanto, nel ciclo programmatico 2021–2027 sono state introdotte ulteriori misure di semplificazione, come la riduzione del numero di obiettivi di policy, una logica di intervento più chiara con indicatori completi, una rendicontazione più leggera e accordi di audit unici. Questi elementi rappresentano un passo nella giusta direzione, ma restano, comunque, una lezione chiave per i futuri periodi di programmazione.

5. Disparità territoriali, di genere, generazionali, vulnerabilità

Uno degli scopi principali della politica di coesione e delle programmazioni che si sono succedute e, quindi, anche della Programmazione 2014-2020, è quello di ridurre le disparità regionali e, in particolare per la 2014-2020, promuovere uno sviluppo armonioso al fine di avere un'Europa più intelligente, sostenibile e inclusiva.

Le disparità territoriali a livello europeo si sono ridotte ma continuano ad esistere a livello nazionale dove si registra sempre una grande differenza tra le città, che crescono, e sulle quali agiscono forze di agglomerazione, e le zone rurali che, invece, subiscono processi di spopolamento. Col fine di ridurre tali disparità territoriali è stata attivata la Strategia nazionale per le aree interne a cui, durante la Programmazione 2014-2020, il FSE ha fornito il proprio contributo nei vari territori italiani.

La riduzione delle disparità regionali passa anche per la riduzione dei gap ancora esistenti rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro, alle occasioni di formazione, alle misure volte all'inclusione sociale di specifiche categorie di destinatari a cui il FSE si rivolge.

A tale proposito, durante il periodo 2014-2020, è stato rilevante l'impegno programmatico rivolto ai giovani, in particolare a quei giovani esclusi dai percorsi formativi e lavorativi, i Neet, attraverso la Garanzia Giovani che ha offerto un'occasione importante per intervenire in un contesto, quello italiano, con un alto tasso di disoccupazione giovanile, anche se differenziato lungo il territorio nazionale. Il Programma ha consentito ai 2/3 dei destinatari di trovare lavoro, anche autonomo; di rafforzare le competenze e innalzare il relativo empowerment individuale; di usufruire di misure di accompagnamento, durante il percorso, volte ad agevolare il raggiungimento degli obiettivi (Anpal 2022). Si sono mantenute, tuttavia, differenze di genere e territoriali negli esiti dei percorsi, in particolare con riferimento alla qualità del lavoro, a vantaggio dei maschi più giovani e di chi risiede nelle regioni del Nord piuttosto che nel Mezzogiorno.

I gap territoriali e di genere si intersecano soprattutto laddove le misure di politica attiva, predisposte a livello centrale, devono trovare attuazione al livello locale, in particolare, nelle aree interne. Durante questo processo intervengono diversi problemi e criticità per cui al gap di genere già evidenziato si somma una differenza in termini di opportunità offerte ed esiti occupazionali raggiunti tra le donne residenti in aree interne e quelle residenti in aree non interne, creando un doppio svantaggio dell'essere donna e dell'esserlo nelle aree interne.

Il Programma Garanzia Giovani ha sostenuto anche gli incentivi al lavoro, così come effettuato, in favore di giovani e donne, anche da un altro Programma operativo nazionale, il PON SPAO (Sistemi di Politiche attive per l'Occupazione); strumenti, gli incentivi, che, tendenzialmente, determinano una ricaduta occupazionale più certa. In Garanzia Giovani si osserva che le giovani donne sono meno presenti nelle misure di incentivo (Anpal 2022); nel PON SPAO, in cui erano destinatari degli incentivi giovani under 36 e donne in determinate condizioni di svantaggio, queste ultime vi hanno acceduto in misura minore rispetto agli altri destinatari, oltre a continuare a registrare i tradizionali gap di genere con riferimento ai livelli professionali, inquadramenti contrattuali e livelli retributivi (Anpal 2020).

Anche il livello regionale della programmazione ha promosso interventi in favore dei giovani e delle donne. Rispetto ai giovani le programmazioni regionali hanno anche integrato quanto previsto a livello nazionale attraverso la Garanzia Giovani, sostenendo inoltre azioni di sistema territoriali di modo da agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani, così come hanno promosso interventi volti a combattere la dispersione scolastica, in particolare nei territori in cui è alto l'abbandono scolastico, attraverso azioni innovative che, oltre a coinvolgere figure professionali specialistiche in tali percorsi, mobilitano anche la comunità nel suo insieme con particolare riferimento a giovani appartenenti a famiglie in condizioni di svantaggio economico-sociale.

Diversificate sono state le iniziative volte a combattere le disparità di genere attraverso i diversi Assi di intervento. Tra queste si evidenziano: la presa in carico e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo di donne disoccupate, in particolare con figli minori a carico; contributi al pagamento delle rette degli asili nido sottoforma anche di buoni educativi 0-3 anni; buoni servizio per favorire l'accessibilità ai diversi servizi sociosanitari; voucher di conciliazione per favorire l'equilibrio tra vita lavorativa e vita personale; misure *family friendly* e di welfare aziendale nei contesti lavorativi; interventi di rafforzamento delle competenze femminili in ambito STEM.

L'approccio trasversale alle pari opportunità tra donne e uomini è stato, generalmente, garantito attraverso l'applicazione di criteri di selezione e la definizione di priorità premiali sensibili alle differenze di genere inserite negli Avvisi emanati durante la programmazione così come assicurando la presenza di competenze istituzionali sulla parità di genere negli organismi di sorveglianza della stessa programmazione.

Di rilievo sono stati anche gli interventi realizzati in favore delle persone con disabilità che hanno interessato gli ambiti propri dell'istruzione scolastica, della formazione, compresa quella universitaria, dell'inserimento lavorativo attraverso l'impiego di servizi e strumenti innovativi volti a favorirne l'integrazione attiva e il miglioramento della qualità della vita. Gli interventi hanno promosso, generalmente, la presa in carico multiprofessionale attraverso la definizione di progetti personalizzati.

Importanti sono state anche le iniziative di rafforzamento dell'occupabilità sostenute in favore delle persone in condizioni di vulnerabilità e fragilità sociale. Si tratta di fasce di popolazione sulle quali gli interventi standard non funzionano mentre è necessario adattare e personalizzare l'azione, spesso con un dispendio importante di risorse, sia economiche che di tempo, in ragione della continua mutevolezza delle situazioni legate ai contesti di riferimento, così come alle caratteristiche degli stessi destinatari. Le azioni promosse sono state, in sostanza, azioni di empowerment e di rafforzamento del bagaglio individuale che, nei contesti aziendali, hanno anche assunto la connotazione di misure di *diversity management*.

Rispetto a tali tipologie di destinatari, la finalità è stata quella di investire sull'occupabilità delle persone e, pertanto, sulle misure volte a garantire occupazione e autonomia, quale leva per contrastare l'esclusione sociale attraverso l'utilizzo di un insieme di interventi integrati e multiprofessionali per l'accompagnamento al lavoro, fondati anche sulla valorizzazione delle potenzialità offerte dalle imprese e cooperative sociali e dalle organizzazioni del Terzo settore presenti nei territori di riferimento. Fondamentali in questi casi appaiono i programmi di intervento personalizzati che devono essere monitorati e valutati in itinere affinché possano essere ridefiniti all'occorrenza e, conseguentemente, risultare efficaci.

Gli interventi hanno teso anche a promuovere misure di innovazione sociale rivolte a comunità disagiate che coinvolgono, oltre ai diretti destinatari, anche le famiglie e il complesso del territorio di riferimento attraverso il coinvolgimento delle forze presenti, siano esse pubbliche, private e del Terzo settore, col fine di dare soluzioni innovative e risposte nuove alle domande sociali delle persone, delle organizzazioni e delle comunità locali. È da evidenziare, infine, che il FSE, col passare delle programmazioni, ha allargato sempre più il proprio raggio di competenza alle tematiche dell'inclusione sociale dedicando loro quantità sempre più importanti di risorse.

6. Ruolo del partenariato

Con il Regolamento contenente le disposizioni comuni ai Fondi strutturali per il settennio 2014-2020³⁸, all'art. 5, viene conferita una delega alla Commissione europea a emanare un Regolamento delegato per definire con norme formali i contenuti legati all'applicazione del principio del partenariato alla politica di coesione, principio già applicato precedentemente a questa richiesta di regolamentazione ma lasciato alla discrezionalità delle Autorità di Gestione dei Fondi strutturali. Se tale atto³⁹ rappresenta, indubitabilmente, un passo in avanti nel regolamentare l'applicazione del principio di una governance multilivello⁴⁰ e l'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità propri della politica di coesione⁴¹, la sua attuazione non sembra aver soddisfatto unitariamente una parte importante degli attori coinvolti, rappresentata dalla componente economica e sociale.

Il partenariato, nella politica di coesione, proprio per le caratteristiche insite in tale politica, è sempre stato uno dei principi chiave dell'attuazione dei Fondi dell'Unione europea a gestione concorrente⁴², in particolare il FSE. Il principio di partenariato implica, anche per il nostro Paese, una stretta cooperazione tra la Commissione europea e le autorità pubbliche degli Stati membri a livello nazionale, regionale o locale, le parti economiche e sociali e gli organismi che rappresentano la società civile. Esso costituisce un evidente valore aggiunto nel garantire l'efficacia dell'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE); accresce l'impegno collettivo e la responsabilità delle politiche dell'Unione, aumenta le conoscenze, le competenze e i pareri disponibili nella programmazione; promuove l'attuazione di strategie e assicura una maggiore trasparenza nei processi decisionali.

Il partenariato trova espressione in momenti di confronto formali, quali, in primo luogo, i Comitati di Sorveglianza e altri comitati tematici che possono essere istituiti in funzione di determinate linee programmatiche considerate prioritarie, e in altri momenti di confronto più informali e maggiormente operativi quali possono essere, ad esempio, la predisposizione di avvisi/bandi o la definizione di strumenti di monitoraggio o di specifiche valutazioni. La composizione, gli ambiti di azione, le funzioni e i compiti previsti rispetto ai periodi di programmazione dei Fondi strutturali e, quindi, anche del FSE, vengono, generalmente, definiti all'interno di un Regolamento di funzionamento del partenariato e possono assumere anche la veste di Protocolli d'intesa.

L'approfondimento condotto attraverso il presente lavoro rileva, in maniera apparentemente paradossale, che il partenariato ha avuto un ruolo maggiormente attivo durante la Programmazione 2007-2013 piuttosto che nella 2014-2020, periodo a partire dal quale vigono i contenuti dello stesso Codice. Viene, infatti, evidenziato dagli intervistati come durante la Programmazione 2007-2013 gli attori che componevano, in particolare, il partenariato economico e sociale siano stati coinvolti sia nelle sedi formali, quali gli incontri dei Comitati di Sorveglianza e le relative riunioni preparatorie, durante le quali era possibile discutere i diversi punti all'ordine del giorno, sia in sedi maggiormente informali, quali tavoli ad hoc convocati durante le diverse fasi della programmazione, in particolare in sede FSE, aventi a oggetto i vari temi e le relative modalità attuative, di monitoraggio e di valutazione.

³⁸ Cfr. (UE) n.1303/2013 del 17 dicembre 2013.

³⁹ Cfr. Commissione europea, *Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014.

⁴⁰ La governance multilivello è un sistema di governo in cui l'autorità decisionale è condivisa e coordinata tra diversi livelli istituzionali – sovranazionale (UE), nazionale, regionale e locale – e attori non governativi.

⁴¹ I principi di sussidiarietà e proporzionalità disciplinano l'esercizio delle competenze dell'Unione europea. Il primo assicura che l'Unione intervenga, per settori non di competenza esclusiva, laddove la sola azione degli Stati membri risulti non sufficiente; il secondo limita l'azione dell'Unione a quanto strettamente necessario per raggiungere gli obiettivi definiti.

⁴² Tali Fondi rappresentano circa il 70-80% del bilancio europeo e sono gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali/regionali. I principali Fondi (oggi FESR, FSE+, FEAMPA, JTF) finanziano la coesione economica e sociale.

Con la Programmazione 2014-2020 si sarebbe, invece, registrato un progressivo deficit di coinvolgimento lungo tutto il processo programmatico; coinvolgimento che sarebbe avvenuto, nella generalità dei casi, solo a programmazione già avanzata. E questo sia con riferimento ai programmi nazionali che a quelli regionali e, in particolare, del Mezzogiorno dove si concentrano ingenti risorse economiche e sarebbe necessario e auspicabile concertare e convenire sulla finalizzazione e il relativo utilizzo di tali risorse.

Una possibile spiegazione di questo andamento nel nostro Paese viene rinvenuta nel fatto che, se da un lato, il Codice ha sancito sulla carta il rafforzamento del ruolo del partenariato e questo, in particolare, ha rappresentato una conquista a livello europeo, in quanto sono stati stabiliti dei principi comuni a cui ispirarsi fornendo delle linee comuni a tutti i Paesi sulla regolamentazione del confronto e della partecipazione - elementi, questi, tradizionalmente differenti nei diversi contesti nazionali -, dall'altro, la sua introduzione è stata accompagnata, sicuramente, da importanti aspettative ma anche da alcuni irrigidimenti e da un aumento della burocrazia rispetto alle modalità di funzionamento esperite durante la programmazione precedente.

La percezione trasmessa è quella secondo cui se il Codice, da un lato, ha rappresentato, indubbiamente, un elemento positivo perché ha fornito una base regolamentare che le Autorità di Gestione devono rispettare, dall'altro, può aver dato una sponda alle stesse AdG perché tale principio possa trasformarsi in un semplice adempimento. Viene, infatti, osservato che il livello e la qualità della partecipazione e del coinvolgimento che si erano registrati in maniera, seppur scarsamente regolamentata⁴³, nella Programmazione 2007-2013, durante la 2014-2020 siano andati riducendosi per quanto riguarda i momenti di confronto informale, forse i più produttivi, in favore di un'attenzione maggiore rivolta verso quei momenti formali rappresentati sostanzialmente dalle riunioni dei Comitati di Sorveglianza. Attenuanti al grado di coinvolgimento del partenariato economico e sociale vengono individuate anche nella grande quantità di risorse che, in primo luogo a seguito del Covid-19, sono risultate aggiuntive rispetto a quelle previste a inizio programmazione e che, quindi, possono aver richiesto impegni di gestione significativi che non hanno lasciato spazio all'altrettanta operazione faticosa che è quella di collaborare, cooperare e coinvolgere l'insieme del partenariato nell'intero processo programmatico.

Aspetti positivi nell'introduzione del Codice vengono individuati nell'aumento delle risorse destinate al ruolo e al funzionamento del partenariato, cresciute ancora durante la Programmazione 2021-2027 rispetto allo stanziato per il 2014-2020, e nell'introduzione del diritto di voto nelle sedi formali di confronto, il quale fornisce, in particolare al partenariato economico e sociale, la possibilità di incidere nelle fasi deliberative.

Considerando come acquisito nel nostro Paese quanto asserito nel Codice, ovvero che il partenariato venga costantemente coinvolto in tutte le fasi della programmazione e, quindi, anche nell'attuazione, nel monitoraggio, nella valutazione e nella stessa riprogrammazione, molto rimane ancora da fare, secondo le testimonianze raccolte, rispetto al rafforzamento della capacitazione dei diversi attori che lo compongono e che sono coinvolti nel processo partenariale.

A fronte dello stanziamento di risorse economiche di assistenza tecnica per il rafforzamento del partenariato, si ritiene che, in linea generale, queste siano state utilizzate solo in minima parte in favore del partenariato economico e sociale mentre, al contrario, in larga parte per il rafforzamento di quello istituzionale. Si ritiene, inoltre, che tali risorse andrebbero incrementate al fine di consentire una partecipazione alle diverse fasi della programmazione più pertinente e di qualità; si evidenzia, infatti, che partecipare richiede documentarsi, approfondire, sostenere un lavoro di rete e questo ha un costo che, senza un contributo dedicato e adeguato, il partenariato economico e sociale non può sempre sostenere. Tra l'altro, si ritiene che la partecipazione richieda impegno e competenze diverse nelle varie fasi della programmazione e nei diversi momenti di

⁴³ Le forme di regolamentazione adottate generalmente erano rappresentate da protocolli di intesa tra le AdG e il partenariato economico e sociale.

concertazione. Se, infatti, nella iniziale fase di programmazione la platea partenariale può essere anche molto ampia così da raccogliere, per poi mettere a sistema, le diverse istanze dei territori a cui la stessa programmazione nel periodo di riferimento deve e vuole dare risposte, durante le altre fasi si rivela più utile specializzare il contributo partenariale attraverso la partecipazione di attori con competenze specifiche in grado di innescarsi costruttivamente nella fase di riferimento del ciclo programmatico e nei temi di volta in volta affrontati anche se questo significa, necessariamente, ridurre e selezionare il numero dei partner da coinvolgere.

Sicuramente durante la Programmazione 2014-2020 sono stati importanti, in termini di partecipazione delle diverse parti istituzionali, economiche e sociali, i tavoli realizzati per l'Accordo di partenariato, i tavoli tecnici previsti su specifiche materie (ad esempio i giovani o l'inclusione sociale), così come gli incontri sui diversi temi realizzati presso il Sistema nazionale di Valutazione. A parte queste occasioni, di programmazione iniziale, di approfondimento di determinate tematiche e di valutazione, il modello gestionale è apparso sempre più accentrato e somigliante al modello di governance poi introdotto dal PNRR, modello che sembra riproporsi anche nella definizione del nuovo quadro economico e finanziario.

Una criticità è stata anche individuata nel sottodimensionamento del personale assegnato agli uffici per la coesione presso le Amministrazioni che svolgono anche la funzione di Autorità di Gestione che, tuttavia, non giustifica l'assenza o, nel migliore dei casi, la carenza nella volontà di fare un reale coordinamento politico istituzionale di tutte le politiche di coesione in Italia che, dalle testimonianze raccolte, evidentemente, c'era durante la 2007-2013, pur in condizioni di carenza di personale.

Considerate tutte le criticità, il convincimento generale è che il ruolo del partenariato, nell'ambito della politica di coesione, sia fondamentale e debba essere sostenuto affinché il territorio e le persone che vi vivono possano ricevere degli interventi orientati alla riduzione delle disparità e al bene comune.

Un esempio che la volontà politica sia una ragione fondamentale per far essere il partenariato istituzionale ed economico sociale un organismo attivo nella politica di coesione può essere rappresentato da quanto accade, a titolo di esempio, in due territori regionali, uno del Centro Nord e l'altro del Mezzogiorno d'Italia. Nel primo caso (Emilia-Romagna) il consolidato oramai esistente nell'ambito della politica di coesione ha portato a esportare il metodo del lavoro partenariale anche nelle politiche e nei programmi di competenza regionale e, quindi, fondati su finanziamenti di natura ordinaria; nel secondo caso (Puglia) l'AdG dei Fondi strutturali, durante il ciclo di Programmazione 2014-2020, in cui nella generalità dei casi si è constatata scarsa partecipazione, lo ha attivato in più di 90 incontri, con una media di 15 incontri all'anno, garantendo rappresentatività, competenze e capacità di partecipazione attiva su tutti i temi proposti, dalla programmazione, al confronto sulle procedure di selezione da avviare e alla costruzione degli Avvisi, ai criteri di selezione, ai risultati conseguiti, al monitoraggio, alla valutazione, alle nuove azioni da pianificare, alla riprogrammazione.

Questo richiede, ovviamente, anche un'organizzazione interna che assuma il ruolo del partenariato quale valore fondamentale, in primis della politica di coesione, e la capacità di agire secondo geometrie variabili in funzione degli obiettivi da raggiungere e delle competenze da attivare nell'interesse più generale dello sviluppo locale e della creazione del bene comune.

7. Formazione degli adulti e Fondo nuove competenze

7.1 Le politiche di formazione degli adulti nel FSE 2014-2020. Alcune Regioni a confronto

L'analisi delle strategie regionali attuate nell'ambito della Programmazione FSE 2014-2020 in Sardegna, Puglia, Lazio, Emilia-Romagna e Veneto, Regioni coinvolte nell'indagine, consente di ricostruire un quadro articolato e differenziato delle politiche di formazione rivolte agli adulti, pur all'interno di una cornice regolativa e strategica comune.

L'analisi comparativa evidenzia come, a fronte di contesti socioeconomici, assetti istituzionali e tradizioni amministrative differenti, le cinque Regioni abbiano progressivamente condiviso una concezione estesa della formazione, intesa non solo come strumento di qualificazione professionale, ma anche come leva strutturale delle politiche attive del lavoro e dell'inclusione sociale. Tale convergenza si è rafforzata, in particolare, nella seconda parte del ciclo di programmazione, anche in risposta agli shock esogeni legati alla crisi pandemica.

Di seguito si riportano alcuni modelli e linee di azione strategiche che le Regioni, sopra citate, hanno attuato negli specifici segmenti/target della programmazione.

Formazione degli adulti disoccupati: convergenze strategiche e differenze operative

In tutte le Regioni analizzate, la formazione per adulti disoccupati rappresenta uno degli assi portanti del FSE 2014-2020. Dal punto di vista della narrazione sulla programmazione, emerge una elevata capacità di intercettazione dei target, con livelli di partecipazione spesso in linea o superiori alle previsioni iniziali, anche a seguito delle riprogrammazioni emergenziali.

Le Regioni si distinguono, tuttavia, per l'impostazione dei dispositivi. Dalle interviste è emerso un elevato grado di consapevolezza nella definizione delle strategie operative:

- Il Lazio e l'Emilia-Romagna hanno adottato modelli fortemente integrati tra formazione, orientamento e servizi per il lavoro, con dispositivi territoriali (es. presidi multifunzionali, presa in carico personalizzata) capaci di accompagnare i disoccupati lungo percorsi complessi di transizione;
- Il Veneto ha privilegiato una logica di ampia copertura e rapidità di attuazione, con risultati particolarmente significativi in termini di partecipazione, a fronte di esiti occupazionali più sensibili al contesto macroeconomico;
- La Sardegna ha concentrato una quota rilevante delle risorse sui disoccupati, soprattutto di lunga durata, anche a seguito della pandemia, rafforzando l'integrazione delle fonti finanziarie (FSE, POC, risorse nazionali);
- La Puglia ha collocato la formazione dei disoccupati all'interno di una strategia più ampia di sviluppo regionale, con una forte connessione alle politiche industriali e all'autoimpiego.

L'analisi indica che la formazione per disoccupati ha prodotto esiti positivi in termini di occupabilità, pur con risultati occupazionali differenziati, influenzati da fattori strutturali dei mercati del lavoro regionali.

Formazione degli adulti occupati: adattabilità, continuità e innovazione degli strumenti

La formazione continua per adulti occupati costituisce un ambito in cui emergono con maggiore chiarezza le differenze di modello tra le Regioni:

- La Puglia e l'Emilia-Romagna si distinguono per un'impostazione strutturale e di lungo periodo della formazione continua, concepita come strumento di adattabilità permanente. In Puglia, in particolare, l'uso di avvisi a sportello e di strumenti come i voucher per micro e piccole imprese ha ampliato l'accesso alla formazione anche a soggetti tradizionalmente esclusi dai Fondi interprofessionali;

- Il Veneto ha sostenuto in modo significativo la formazione dei lavoratori, ma ha riallocato parte delle risorse verso misure emergenziali nel periodo del Covid-19, riducendo l'intensità degli interventi formativi tradizionali;
- Il Lazio ha orientato la formazione continua soprattutto verso i lavoratori a rischio di espulsione dal mercato del lavoro, integrando riqualificazione e accompagnamento;
- La Sardegna ha registrato una contrazione relativa degli interventi per occupati nella fase pandemica, privilegiando i disoccupati, scelta che appare coerente con l'emergenza, ma che segnala una criticità strutturale nella copertura della formazione continua.

Nel complesso, l'analisi comparativa suggerisce che la formazione degli occupati risulta più efficace laddove inserita in ecosistemi stabili e prevedibili, meno quando è utilizzata come variabile di compensazione nelle fasi di crisi.

Rispetto alle Regioni considerate, si è confermato, inoltre, che durante tutto il periodo della programmazione non vi è stato alcun rapporto formalizzato, stabile e strutturato con gli altri attori del sistema della formazione continua, ossia i Fondi paritetici interprofessionali. Le motivazioni di tale scelta, seppur diverse, sono riconducibili principalmente al disallineamento della programmazione tra piano locale (Regioni) e piano nazionale (FIP). Tale iato rischia di permanere, nonostante l'attuale spinta a potenziali interazioni tra Regioni e Fondi interprofessionali, rappresentata dal decreto n. 115 del 2024⁴⁴ che riguarda l'inclusione dei Fondi interprofessionali tra gli enti titolari per i soli servizi di individuazione e validazione delle competenze. A tale decreto hanno fatto seguito le nuove Linee guida per la gestione dei Fondi interprofessionali pubblicate nel gennaio 2026⁴⁵. Solo un incremento di fiducia reciproca può portare a costruire una visione strategica condivisa che renda possibile, in specifici territori, anche la cogestione del segmento della formazione continua.

Adulti svantaggiati, donne e giovani adulti: la dimensione inclusiva del FSE

Uno degli elementi di maggiore convergenza tra le cinque Regioni riguarda la centralità nell'impegno attuativo del programma delle categorie svantaggiate, con particolare riferimento a: adulti lontani dal mercato del lavoro; persone con disabilità; donne in condizioni di fragilità; giovani adulti a rischio di esclusione.

Nel Lazio e in Emilia-Romagna, la formazione per questi target è esplicitamente inserita in modelli di presa in carico integrata, in cui le componenti formative sono affiancate da misure sociali, sanitarie e di accompagnamento intensivo. Per molti aspetti in queste Regioni è stato, in parte, anticipato il percorso 4 'Lavoro e inclusione' previsto successivamente nel Programma GOL, in cui si identifica la necessità di presa in carico multidimensionale sia nella fase di assesment che in quella di erogazione dei servizi sulla base dei bisogni personali e contingenti.

In Sardegna e Veneto, la dimensione inclusiva è fortemente presente, ma incontra maggiori difficoltà operative, soprattutto in termini di stabilità degli esiti occupazionali.

In Sardegna tali difficoltà sono legate sia alla particolare fragilità e 'volatilità' di alcuni destinatari (migranti ed ex detenuti), che in diversi casi hanno interrotto percorsi o si sono spostati fuori regione, sia ai limiti degli strumenti amministrativi nel raggiungere i soggetti più vulnerabili senza problemi di rendicontazione o di

⁴⁴ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, decreto n. 115 del 9 luglio 2024, *Disciplina dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze*, G.U. n. 185 dell'8 agosto 2024.

⁴⁵ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, decreto direttoriale n. 8 del 9 gennaio 2026, *Linee guida in materia di attivazione, funzionamento e vigilanza dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua*, <https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/linee-guida-fondi-paritetici-interprofessionali-la-formazione-continua>. A breve sarà pubblicata una nuova versione con alcuni aggiornamenti.

doppio finanziamento. In territorio sardo, infatti, la lunghezza e la complessità dei percorsi inclusivi, necessari per target molto fragili, hanno reso più difficile ottenere esiti occupazionali stabili entro i tempi del ciclo programmatico FSE; la stessa Amministrazione riconosce che su alcuni gruppi vulnerabili non si è ancora riusciti a definire una politica strutturale pienamente compatibile con le regole di gestione e controllo dei Fondi.

In Veneto, invece, l'elevata capacità operativa e la rapidità di attuazione, specie durante il Covid, hanno garantito una copertura inclusiva molto ampia, ma parte degli interventi è stata necessariamente orientata a misure di protezione sociale immediata, rendendo meno lineare la stabilizzazione occupazionale nel medio periodo. Infatti, nel caso del Veneto, la fase pandemica ha comportato una forte riallocazione delle risorse verso misure di protezione sociale (sostegni al reddito, servizi di cura, pagamenti rapidi), che hanno garantito inclusione e continuità dei servizi ma hanno inevitabilmente ridotto lo spazio per politiche di stabilizzazione occupazionale di lungo periodo. Infine, un ulteriore fattore che ha inciso sulle difficoltà operative è stato lo squilibrio tra il forte aumento delle attività (specie in fase emergenza pandemica) e la riduzione degli organici regionali, che ha reso più complesso presidiare in modo capillare gli esiti occupazionali di medio-lungo periodo.

In Puglia, la formazione per soggetti svantaggiati è spesso collegata a percorsi di autoimpiego, economia sociale e innovazione, con una forte integrazione tra competenze, incentivi e politiche industriali. Anche in questo caso, il modello ha fatto da apripista rispetto ai percorsi GOL, non solamente in riferimento al percorso 4 'Lavoro e inclusione' precedentemente citato.

Per quanto riguarda donne e giovani adulti, l'analisi evidenzia un'attenzione trasversale alla parità di genere in tutte le Regioni e risultati significativi in termini di partecipazione femminile. Tali risultati risultano più robusti laddove la formazione è stata accompagnata da servizi di conciliazione (centri estivi, buoni nido, supporto alle famiglie con disabilità), che hanno alleggerito i carichi di cura e facilitato la continuità dei percorsi.

Nel Lazio, in particolare, gli interventi a favore delle donne sono stati spesso gestiti tramite organismi intermedi con un approccio integrato tra formazione, empowerment e sostegno familiare: ciò ha consentito di collegare più strettamente formazione femminile, servizi sociali e misure di sostegno alle famiglie, rafforzando l'efficacia complessiva degli interventi. In Emilia-Romagna, misure di conciliazione come i centri estivi finanziati con FSE si sono rivelate cruciali per evitare l'abbandono dei percorsi formativi da parte delle donne con carichi di cura. Sul fronte dei giovani adulti emerge la difficoltà di intercettare i 'silenti' - giovani lontani dai servizi - che richiedono modalità di ingaggio più intensive rispetto alla sola offerta formativa.

Inoltre, permane una criticità comune: la difficoltà di trasformare gli esiti formativi in occupazione stabile, soprattutto per i target con vulnerabilità multiple, nonostante i molti casi di ricorso massiccio a incentivi alle imprese (spesso nelle regioni del Sud dove gli incentivi del FSE sono compresenti con quelli di livello nazionale) la cui durata è stata via via allungata anche oltre i 12 mesi di sostegno integrativo alle imprese che hanno assunto.

Per contrastare la 'fuga dei cervelli', fenomeno sempre più frequente e preoccupante, diffuso soprattutto al Sud, diverse sono le iniziative emerse in tutte le cinque Regioni esaminate. Vi è, infatti, una traiettoria comune orientata al rafforzamento del capitale umano giovanile, dell'istruzione terziaria e della connessione tra formazione e sviluppo territoriale, attraverso politiche volte non solo ad aumentare l'occupabilità ma anche a trattenere competenze qualificate nei territori regionali; in questo quadro, esperienze come 'Torno Subito' nel Lazio o 'Pass laureati' in Puglia e altri interventi di alta formazione e ricerca in Sardegna, dedicate alla transizione dei giovani verso alta formazione, innovazione e lavoro rappresentano esempi emblematici di una strategia che interpreta la mobilità, la formazione avanzata e il raccordo con il sistema produttivo come strumenti di coesione territoriale e contrasto implicito alla dispersione dei talenti.

Anche Regioni come Veneto e Emilia-Romagna, nonostante i loro territori siano caratterizzati da una forte connessione tra alta formazione e sistema produttivo, rispetto ad altri contesti nazionali, hanno investito notevolmente in tale direzione, non solo per evitare la fuga dei propri talenti, ma anche per attrarne altri. Il Veneto si è posto l'obiettivo di giungere ad un'economia di sviluppo sostenibile capace di compensare la migrazione di risorse qualificate attraverso politiche e meccanismi di attrazione dei cervelli, prevedendo percorsi di ritorno, nonché la creazione di poli territoriali di ricerca e innovazione volti a contribuire allo sviluppo dell'intero sistema socioeconomico regionale, attraverso processi di migrazione temporanea e circolare (in e out) di risorse qualificate⁴⁶. L'Emilia-Romagna ha finanziato percorsi di Alta Formazione (Dottorati innovativi, ITS e percorsi post-laurea focalizzati sui settori strategici dell'innovazione), sostenendo l'occupazione giovanile all'interno del sistema produttivo, contrastando il disallineamento, riducendo la dispersione e valorizzando il capitale umano locale. A seguito dell'esperienza del POR FSE 2014-2020, la Regione ha introdotto una specifica legge per l'attrazione e la permanenza dei talenti⁴⁷.

Alcuni apprendimenti istituzionali

In chiave comparativa, l'analisi delle cinque Regioni consente di formulare alcune conclusioni di sintesi: la formazione degli adulti nella Programmazione FSE 2014-2020 si è progressivamente trasformata da intervento settoriale a componente strutturale delle politiche di inclusione e occupazione, e i modelli più efficaci sono quelli che integrano formazione, servizi e incentivi, superando approcci standardizzati per target. Inoltre, le politiche per adulti svantaggiati, donne e giovani adulti mostrano risultati significativi in termini di presa in carico, ma richiedono tempi e risorse superiori rispetto ai cicli programmatori tradizionali; infine, si può osservare come il valore aggiunto del FSE emerga soprattutto come leva di innovazione, integrazione e apprendimento istituzionale, più che come semplice strumento finanziario.

Nel complesso, le strategie regionali analizzate offrono un patrimonio di esperienze e lezioni apprese che ha contribuito e sta ancora contribuendo a costituire una base solida per l'evoluzione delle politiche formative nella Programmazione 2021-2027, in un contesto in cui la formazione degli adulti si conferma come uno dei principali fattori di resilienza sociale ed economica.

L'analisi condotta consente di individuare alcune tipologie di modelli di intervento nella formazione degli adulti, che vanno oltre la dimensione territoriale e assumono una rilevanza più generale per la valutazione delle politiche pubbliche.

Una prima tipologia può essere definita come modello sistemico-integrato, riconducibile in particolare all'esperienza dell'Emilia-Romagna e, con caratteristiche parzialmente diverse, del Lazio. In questo modello, la formazione degli adulti è incorporata stabilmente all'interno di un sistema di politiche che integra lavoro, welfare, istruzione e servizi territoriali. L'analisi suggerisce che tale approccio consente una maggiore tenuta degli interventi nel tempo, una migliore gestione delle transizioni lavorative e una più elevata capacità di assorbire shock esogeni, come quelli verificatisi durante la pandemia.

Una seconda tipologia è rappresentata dal modello sviluppo-innovazione, emblematico del caso pugliese. In questo contesto, la formazione degli adulti non è solo una politica del lavoro o di inclusione, ma diventa una leva diretta di politica industriale, innovazione e imprenditorialità. La analisi mostra come questa integrazione produca effetti particolarmente significativi per i giovani adulti e per gli adulti occupati, soprattutto quando la formazione è connessa a investimenti produttivi e a percorsi di creazione di impresa.

⁴⁶ INN Veneto – Cervelli che rientrano per il Veneto del futuro – Progetti di innovazione sociale – Anno 2018.

⁴⁷ Legge regionale n. 2/2023 per l'attrattività, la permanenza e la circolazione dei talenti.

Una terza tipologia, osservabile in Veneto e in parte in Sardegna, può essere definita come modello estensivo-adattivo. In questi casi, la priorità è assegnata alla capacità di raggiungere una platea ampia di destinatari e di garantire rapidità di attuazione e flessibilità finanziaria. L'analisi evidenzia che tale modello risulta efficace in termini di copertura e risposta emergenziale, ma più fragile sul piano della stabilizzazione degli esiti occupazionali e della continuità delle politiche formative per gli adulti occupati.

Queste tipologie rappresentano assetti alternativi che riflettono scelte strategiche, vincoli strutturali e tradizioni amministrative differenti. Tuttavia, l'analisi comparativa suggerisce che i modelli più resilienti sono quelli che riescono a combinare integrazione sistemica, personalizzazione degli interventi e prevedibilità delle politiche formative.

Oltre alle specificità regionali, l'analisi comparativa mette in evidenza alcune questioni trasversali, che assumono rilevanza per la riflessione sulle politiche di formazione degli adulti nel loro complesso: un primo elemento riguarda la tensione tra i tempi delle politiche formative e la durata dei cicli di programmazione. In tutte le Regioni analizzate, gli interventi rivolti a adulti svantaggiati, donne e giovani adulti richiedono orizzonti temporali medio-lunghi per produrre esiti occupazionali stabili. L'analisi mostra come i cicli settennali, pur offrendo una cornice di stabilità, non siano sempre adeguati a cogliere pienamente gli effetti di politiche ad alta intensità di accompagnamento. Questo aspetto suggerisce la necessità di rafforzare la continuità inter-ciclo e di sviluppare strumenti valutativi capaci di seguire i percorsi dei destinatari anche oltre la chiusura formale dei programmi.

Un secondo nodo riguarda il rapporto tra formazione e servizi per il lavoro. Sebbene tutte le Regioni abbiano dichiarato un approccio integrato, l'analisi evidenzia differenze significative nella capacità di rendere effettiva tale integrazione. Dove la formazione è accompagnata da servizi di orientamento, tutoraggio e accompagnamento post-formazione, gli esiti appaiono più robusti. Al contrario, nei contesti in cui la formazione rimane prevalentemente un intervento 'a monte', la probabilità di dispersione degli effetti aumenta.

Un ulteriore elemento trasversale riguarda le politiche rivolte a donne e giovani adulti. L'analisi ex post segnala livelli di partecipazione generalmente elevati, anche grazie all'integrazione della parità di genere come principio orizzontale. Tuttavia, la traduzione della partecipazione in risultati occupazionali stabili rimane diseguale, soprattutto in contesti caratterizzati da mercati del lavoro segmentati o da una domanda di lavoro debole. Ciò suggerisce che la formazione, pur necessaria, non è sufficiente in assenza di politiche di contesto capaci di incidere sulla qualità e sulla stabilità dell'occupazione.

7.2 L'esperienza del Fondo nuove competenze nella Programmazione FSE 2014-2020

Con il decreto-legge n. 34/2020, cosiddetto Decreto Rilancio, viene finanziato il Fondo nuove competenze (FNC) con l'obiettivo di utilizzare la formazione dei lavoratori come leva per fronteggiare la crisi economica e i cambiamenti organizzativi e produttivi determinati dalla pandemia da Sars-Cov-2. Il Fondo sostiene attività di aggiornamento o incremento delle competenze dei lavoratori (anche attraverso il conseguimento di qualificazioni di livello EQF 3 o 4) connesse all'introduzione, da parte delle imprese, di innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo, prodotto o servizio, al fine di rafforzarne la competitività. Il meccanismo introdotto dal FNC consente alle imprese di rimodulare temporaneamente l'orario di lavoro, destinando alla formazione parte delle ore lavorative, sulla base di accordi collettivi con le rappresentanze sindacali. Le attività formative, della durata massima di 250 ore, realizzabili internamente o esternamente all'azienda, sono finanziate dallo Stato attraverso il rimborso dei costi delle ore dedicate alla formazione, per la componente retributiva e contributiva.

La prima edizione, inizialmente finanziata con 730 milioni di euro – 230 dei quali a valere sul PON SPAO⁴⁸ – e successivamente rafforzata fino a circa 1 miliardo, è rivolta ai datori di lavoro privati, anche a partecipazione pubblica, e ai lavoratori coinvolti in processi di riorganizzazione aziendale. Al finanziamento concorrono imprese, Fondi paritetici interprofessionali (FPI) e, in misura marginale, Regioni, cui spetta anche un ruolo nella valutazione dei progetti e nella certificazione delle competenze. Il successo della prima edizione, caratterizzata da un'ampia partecipazione, porta al rifinanziamento del FNC con il decreto interministeriale n. 275 del 22 settembre 2022. La seconda edizione dispone di circa 1,3 miliardi di euro e prevede percorsi formativi compresi tra 40 e 200 ore. L'intervento assume una dimensione più strutturale, sostenendo l'adeguamento dei modelli organizzativi e produttivi alle transizioni digitale ed ecologica e attribuendo particolare rilievo ai percorsi di *upskilling*. Le competenze vengono referenziate attraverso classificazioni nazionali e internazionali, tra cui DigComp 2.1, e-Competence 3.0 ed ESCO, con l'obiettivo di renderle riconoscibili, attestabili e spendibili anche in ambito nazionale ed europeo. In questa fase viene, inoltre, ridimensionato il ruolo delle Regioni e rafforzato quello dei FPI, ai quali è affidato, di norma, il finanziamento delle attività formative.

Capitalizzando gli elementi di maggiore successo e ridefinendo progressivamente responsabilità, strumenti e modalità di valorizzazione degli apprendimenti, il FNC è così passato da misura emergenziale a intervento strutturale nell'ambito delle politiche attive italiane, con particolare riferimento alla formazione dei lavoratori. Mentre è ancora in corso la terza edizione, attivata con il decreto direttoriale n. 439 del 5 dicembre 2024, è già in fase di definizione il quadro regolatorio della quarta edizione.

L'analisi valutativa condotta sulla prima annualità del Fondo⁴⁹ ha consentito di evidenziare alcuni elementi che, sia per le imprese che per i lavoratori, hanno confermato la validità della scelta di continuare a investire in questa misura di politica attiva. È emersa, innanzitutto, una significativa eterogeneità nelle caratteristiche delle imprese partecipanti, nella formazione erogata e nelle relative ricadute.

Il FNC, nella prima edizione, non sembra essere riuscito ad attrarre le imprese di dimensioni minime, generalmente meno propense a realizzare attività formative per difficoltà produttive, organizzative o culturali. Il campione delle imprese partecipanti rispecchiava, infatti, per dimensioni, quelle normalmente impegnate nella formazione. Tuttavia, grazie al finanziamento del FNC, tali imprese hanno coinvolto in formazione una quota maggioritaria dei propri dipendenti, indirizzando le attività soprattutto al rafforzamento delle competenze trasversali e generali, con contenuti variabili in relazione al settore e alla qualifica dei lavoratori. Un esito particolarmente significativo riguarda l'espansione delle attività delle imprese nel corso del 2022: la ricezione dei fondi FNC è risultata associata a un aumento di circa il 10% sia del valore aggiunto della produzione sia del numero di dipendenti.

Per i lavoratori, le evidenze hanno riguardato i livelli di occupabilità a 6 e 12 mesi dalla formazione e l'influenza della formazione sulla propensione a cambiare occupazione. In sintesi è emerso quanto segue:

- un elevato tasso di tenuta occupazionale e contrattuale a 6 e 12 mesi, con differenze significative soprattutto in relazione all'età;
- un'elevata capacità di ritrovare una nuova occupazione, soprattutto tra i lavoratori con contratti a termine e tra coloro che si sono dimessi;
- tra i dimissionari, la maggiore capacità di ricollocazione è legata sia alle caratteristiche individuali, con una maggiore mobilità dei più giovani, sia alla dinamicità dei mercati del lavoro territoriali: i lavoratori del Nord-Est hanno avuto maggiore facilità nel ritrovare lavoro, a fronte di un più elevato ricorso alle dimissioni;

⁴⁸ Allo stanziamento iniziale di 230 milioni di euro, si aggiungono, con il D.M. del 9 ottobre 2020, art. 1, comma 2, ulteriori 200 milioni di euro per il 2020 e 300 milioni di euro per il 2021.

⁴⁹ Lo studio è stato realizzato congiuntamente dall'Inapp e dall'Università di Roma Tor Vergata, con il supporto tecnico-informatico di Sviluppo Lavoro Italia, nel 2023. Trasmesse all'AdG del PON SPAO 2014-2020 presso il MLPS nel maggio 2024, le risultanze sono state successivamente inviate alla Commissione europea come valutazione dell'iniziativa FNC I Avviso.

- tra i dimissionari che hanno ritrovato lavoro, la formazione sulle competenze trasversali sembra aver favorito una maggiore propensione al cambiamento e alla ricollocazione in settori diversi da quello dell'impresa di provenienza. Ciò rafforza l'ipotesi di un'influenza positiva della formazione FNC, soprattutto su tematiche non specialistiche, nei processi di ricollocazione esterna.

Nel complesso, tali evidenze rafforzano la valutazione del FNC come strumento importante di politica attiva, cui è opportuno continuare a garantire finanziamenti adeguati.

Come osservato, per il FNC, il FSE è stato una fonte di finanziamento piuttosto consistente. In fase di chiusura della Programmazione 2014-2020 è, quindi, utile una riflessione sulle caratteristiche dell'attuazione di questa esperienza formativa, declinata in modo insolito rispetto a quanto avviene con i consueti interventi realizzati a valere sul FSE. Un punto di vista qualificato è quello degli esperti di Sviluppo Lavoro Italia (ancora denominata Anpal servizi, nel primo periodo dell'attuazione di FNC) che si sono occupati della gestione e della rendicontazione delle attività di tutte le edizioni del FNC, inclusa la terza ancora in fase attuazione: con tali testimoni privilegiati si è cercato di delineare un quadro valutativo dell'esperienza del FNC nella cornice del FSE⁵⁰. Gli aspetti di maggiore interesse vengono individuati nell'innovatività dell'intervento, nella particolarità della governance e dell'impianto amministrativo, nell'impulso dato al processo di integrazione degli interventi con la più ampia rete delle politiche attive, con particolare riferimento al ruolo dei FPI e all'utilizzo dei dispositivi nazionali di IVC.

Il Fondo viene considerato uno dei più rilevanti interventi di politica attiva degli ultimi anni; certamente i tempi ridotti ed emergenziali con i quali è stata definita la sua architettura hanno determinato alcune criticità in fase gestionale e attuativa, che hanno richiesto 'aggiustamenti' in corso d'opera, soprattutto nel rapporto tra l'impianto nazionale e le competenze regionali in materia di formazione e lavoro, ma la portata innovativa dell'iniziativa, avviata in via sperimentale, è ritenuta di indiscutibile valore tanto da essere nel tempo divenuta strutturale. L'adesione al FNC ha imposto alle imprese e alle Parti sociali una riflessione strategica sul processo di riorganizzazione da attuarsi per mantenere competitività nel momento della ripresa, definendo nella cornice dell'accordo sindacale la rimodulazione dell'orario di lavoro da destinarsi ai percorsi formativi. Determinante nel successo dell'iniziativa è stato anche il progressivo rafforzamento del ruolo dei FPI: se, nella prima edizione, quali possibili finanziatori delle azioni formative, avevano avuto un ruolo contenuto nella realizzazione di queste ultime, nella seconda edizione hanno visto allargato il proprio ambito di intervento – come dimostra l'incremento sostanziale delle istanze presentate tramite i FPI⁵¹ – anche in esito alle indicazioni dell'Avviso che li indicavano come coloro ai quali 'di norma' affidare la realizzazione delle attività formative; questa scelta è ritenuta dagli esperti dettata anche dalla necessità di dare una risposta qualificata ai rilievi della Corte dei Conti sulla necessità di un maggior presidio della qualità formativa. Il passaggio è stato quindi da una funzione prevalentemente 'amministrativa' dei FPI a una funzione più strutturata di *governance* e controllo formativo. I FPI hanno valorizzato la propria capacità di proporre linee di intervento in virtù della conoscenza dei fabbisogni professionali dei mercati del lavoro territoriali, riuscendo ad essere interlocutori credibili e autorevoli, in particolare per le imprese di minori dimensioni, meno attrezzate in un'ottica di investimenti nel rafforzamento delle competenze dei lavoratori ai fini concorrenziali e di sviluppo. Il potenziamento del ruolo è sottolineato, peraltro, oltre che dall'accresciuto intervento in qualità di co-finanziatori della formazione, dal coinvolgimento nella validazione dei Piani formativi, nella progettazione degli interventi per competenze, avendo a riferimento standard professionali

⁵⁰ Le valutazioni degli esperti di Sviluppo Lavoro Italia sono state acquisite nell'ambito di un'intervista semi-strutturata, condotta dai ricercatori Inapp in data 23 febbraio 2026.

⁵¹ Durante la seconda edizione, le aziende che hanno partecipato per il tramite di un FPI sono state circa il 45%. Con la terza edizione tale quota è ulteriormente salita, rappresentando circa l'80% del totale.

e repertori collegati ai sistemi di classificazione, e nel supporto ai processi di messa in trasparenza e attestazione delle competenze acquisite.

Il maggior peso dei FPI nell'attuazione del FNC nella seconda edizione si è accompagnato ad una contrazione significativa del ruolo giocato dalle Regioni, che viene ritenuto uno dei nodi critici dell'iniziativa: il primo Avviso affidava loro la validazione dei Piani, ma tale funzione è stata sempre meno esercitata tanto che l'iter è stato spesso lasciato proseguire tramite il meccanismo del silenzio-assenso; il ruolo delle Regioni si è, poi, ulteriormente marginalizzato nella terza edizione. Le criticità individuate vengono ricondotte essenzialmente, sul piano pratico, a questioni come le incertezze legate all'accreditamento degli enti formativi, al riferimento alla sede legale o operativa come criterio per stabilire la 'competenza territoriale', alla gestione del saldo; sul piano più attinente alla *governance*, invece, i fattori maggiormente ostacolanti un pieno coinvolgimento delle Regioni vengono individuati nella particolare struttura di FNC, pensata come misura nazionale che si innesta, però, su un sistema FSE fortemente regionalizzato. Ne è derivata una tensione strutturale tra governance centralizzata, competenze regionali in materia di formazione e certificazione ed esigenze di uniformità nazionale; dunque, c'è stata una governance formalmente multilivello ma, di fatto, poco coordinata sul piano operativo. Secondo gli intervistati, la governance dovrebbe restare nazionale, ma con l'istituzione di tavoli permanenti di confronto e una maggiore integrazione con la programmazione regionale FSE, anche al fine di arrivare ad una progettazione condivisa prima dell'uscita degli Avvisi.

Un elemento di ostacolo al pieno dispiegamento del ruolo previsto per le Regioni viene individuato nel diffuso ritardo nell'attuazione del D.Lgs. n. 13/2013 in materia di individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali. Il decreto con cui vengono fissate le Linee guide per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze è stato pubblicato il 5 gennaio 2021, due mesi dopo la pubblicazione del primo Avviso del FNC, e, per la piena attuazione di dette Linee guida, prevedeva un periodo di due anni. Lo stato di avanzamento del processo di individuazione e validazione delle competenze nei diversi contesti regionali non consentiva, dunque, la produzione di attestazioni delle competenze rispondenti a quanto indicato nel primo Avviso, in particolare; ma, in un periodo ancora precedente all'emanazione del D.M. n. 115/2024 che avrebbe riconosciuto i FPI come enti titolari delegati all'individuazione e validazione delle competenze riferite alle qualificazioni di competenza del MLPS, le Regioni avrebbero dovuto avere un ruolo imprescindibile nel garantire, come previsto dall'Avviso, l'attestazione delle competenze acquisite in esito ai percorsi formativi realizzati nella cornice del FNC; la confusione sul piano operativo e, più in generale, la scarsa maturazione del processo previsto dal D.Lgs. n. 13/2013 non ha, perlopiù, consentito alle Regioni di adempiere a quanto previsto in materia di attestazione finale delle competenze e il riconoscimento dell'esperienza formativa si è molto spesso sostanziato, per i lavoratori, in semplici attestazioni di frequenza.

Con la seconda edizione, si è, in buona parte, riusciti a superare le difficoltà in materia di individuazione e validazione delle competenze acquisite. Dalle analisi condotte sulle attività finanziate dai FPI⁵² è emerso che, pur restando, da un lato, molto consistente il rilascio di una semplice attestazione di frequenza da parte del soggetto erogatore della formazione e, dall'altro, molto contenuta la presenza di dispositivi di certificazione regionali, per il conseguimento di una qualifica o di singole unità di competenza che ne sono parte, si è registrata una apprezzabile presenza di attestazioni cosiddette 'di parte seconda': si è trattato di attestazioni degli apprendimenti referenziati ai descrittivi delle ADA classificate nell'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni; laddove gli esiti dei percorsi formativi non erano stati referenziabili alle ADA, ma ad altri sistemi

⁵² Cfr. Inapp, *XXIV Rapporto sulla formazione continua (annualità 2023-2024)*, Roma Inapp 2025, cap. 8. I dati acquisiti in riferimento alle attività concluse a dicembre 2024 (analizzati nel XXV Rapporto sulla formazione continua, in corso di pubblicazione), quindi ad uno stato di avanzamento più compiuto rispetto a quello cui si riferiscono i dati presentati nel XXIV Rapporto sulla formazione continua, confermano il quadro commentato in questo paragrafo.

di classificazione, come le europee Dig Comp 2.1 o ESCO, si è invece proceduto con documenti di messa in trasparenza o validazione delle competenze acquisite, nel rispetto delle logiche e della metodologia descritta nell'Atlante e nel Repertorio nazionale, secondo quanto previsto dal decreto interministeriale che ha lanciato la seconda edizione del FNC.

Si ritiene, dunque, che il FNC, nonostante alcune difficoltà iniziali, abbia funzionato, di fatto, da laboratorio acceleratore del processo che mira a rendere attuativo quanto disposto dal D.Lgs. n. 13/2023 in materia di riconoscimento e attestazione delle competenze, comunque acquisite; si ritiene che, nella terza edizione, l'ulteriore potenziamento delle competenze in capo ai FPI, definito con il D.M. n. 115/2024, consentirà un ulteriore miglioramento del processo di IVC, proprio in termini di upgrade delle attestazioni rilasciate in esito ai percorsi formativi.

Ragionando in termini complessivi, l'opinione degli intervistati è che, nell'esperienza del FNC, il FSE sia stato utilizzato soprattutto come importante fonte finanziaria, più che come cornice strategica. Le risorse FSE hanno assicurato la sostenibilità finanziaria e favorito una solida rendicontazione, ma i contenuti degli interventi formativi non sono stati pienamente orientati dalla programmazione FSE; inoltre, la ripartizione territoriale ha talvolta 'ingabbiato' uno strumento pensato come nazionale; in particolare, l'architettura per regioni 'più sviluppate', 'in transizione' e 'meno sviluppate' ha spesso generato rigidità. L'intervento delle Regioni in termini di finanziamento delle attività formative è stato, dunque, assolutamente residuale, se non nullo.

Viene, invece, sottolineata, quale elemento qualificante dell'attuazione del FNC, la decisione di finanziare il costo del lavoro a costi reali anziché attraverso costi standard, come è consuetudine con il FSE anche al fine di ridurre l'esposizione a errori e irregolarità: si è trattato, secondo gli intervistati, di un'opportunità conoscitiva, dell'apertura di una sorta di finestra sul mondo del lavoro. Con l'esperienza del FNC, infatti, grazie ad uno stretto raccordo tra l'Inps e l'allora Anpal Servizi (attuale Sviluppo Lavoro Italia), dopo un lungo lavoro iniziale mirato ad una definizione precisa del costo del lavoro, attraverso verifiche puntuali sui dati retributivi e controlli documentali più sofisticati, resi possibili dall'utilizzo di diverse banche dati (Inps, DURC, Infocamere) in modo interoperabile, si è arrivati al finanziamento del costo effettivo delle ore di lavoro non prestate destinate alla formazione, calcolato sulla base della retribuzione reale del lavoratore; da tale scelta effettuata sul piano del finanziamento sono certamente conseguite maggiori responsabilità di tipo amministrativo. Questa nuova modalità di gestione, particolarmente innovativa rispetto a quella usuale del FSE, ha, nel tempo, condotto ad una progressiva digitalizzazione e automatizzazione di una serie di procedure amministrative normalmente molto onerose⁵³, ha favorito e potenziato un'interazione sistemica tra banche dati pubbliche, innescando un processo di rafforzamento della capacità amministrativa, quindi di efficientamento del sistema, al netto di alcuni ostacoli e difficoltà, quali la necessità di costruire procedure in corso d'opera o i ritardi iniziali nelle procedure di saldo. Nell'esperienza del FNC viene, quindi, riconosciuto un nuovo approccio che ha spostato l'asse da una logica di 'semplice' finanziamento dell'attività formativa ad una logica di compensazione salariale finalizzata alla formazione, nella prospettiva di un processo di riorganizzazione fondato su una maggiore integrazione tra politiche attive e passive, in un quadro di attivazione di relazioni industriali. Alla luce di tutto ciò, si può affermare che il FSE può essere efficacemente utilizzato per sostenere strumenti più complessi.

In generale, l'evoluzione dell'attuazione del FNC nelle diverse edizioni rende evidente un processo di apprendimento istituzionale progressivo: se nella prima edizione veniva, ad esempio, concesso un anticipo del 70% senza fidejussione e non venivano applicati limiti stringenti sulle ore dedicate alla formazione, facilitando in alcuni casi il rischio che l'adesione all'iniziativa si tramutasse, con un approccio opportunistico,

⁵³ Dai controlli sui DURC all'identificazione delle titolarità dei conti correnti, ai collegamenti con i dati di Infocamere per le anagrafiche delle imprese.

nell'utilizzo di un ammortizzatore mascherato, in quelle successive sono stati introdotti maggiori vincoli, sono stati rafforzati i controlli e si è progressivamente data maggiore forza all'intervento formativo e alla sua qualità con il coinvolgimento più strutturato dei FPI.

Alcuni apprendimenti

Facendo sintesi delle diverse valutazioni analitiche effettuate dagli esperti, si può concludere che, nel corso delle prime due edizioni (ma su una direttrice che si è rafforzata nell'assetto dato alla terza edizione) il FNC ha avuto un carattere chiaramente innovativo, attivando processi di riprogettazione organizzativa che difficilmente si sarebbero avuti, in assenza di un incentivo così importante; particolarmente innovativo è risultato il collegamento tra formazione e costo del lavoro che ha segnato un passo significativo per l'integrazione tra politiche attive e organizzazione del lavoro, oltre ad aver innescato un potenziamento del sistema procedurale e dei controlli. L'introduzione, con il secondo Avviso, di criteri più selettivi e di priorità tematiche ha migliorato l'allineamento tra risorse impiegate e obiettivi strategici, avvicinando il FNC a una logica di politica attiva strutturale più coerente con i principi del FSE, rafforzando l'evidenza che siano stati intercettati target che non sarebbero stati raggiunti coi canali ordinari della formazione continua.

Le difficoltà di coordinamento con le Regioni hanno, ancora una volta, messo in luce limiti e potenzialità del sistema multilivello italiano, favorendo, in una sorta di laboratorio istituzionale, un'evoluzione della governance delle politiche attive per i lavoratori e l'occupabilità, che ha visto i FPI rafforzare via via il proprio ruolo da protagonisti del sistema italiano delle politiche attive a più livelli: oltre ad aver fornito un importante valore aggiunto sul piano gestionale, hanno saputo raccogliere lo stimolo dato dal FNC a legare l'analisi dei fabbisogni formativi, espressi in sede di accordo sindacale, con la progettazione per competenze riferita a precisi sistemi classificatori, divenendo attori di un processo (nel quale alcuni Fondi avevano già realizzato qualche significativa sperimentazione) che ha dato un'importante accelerazione alla sperimentazione in materia di individuazione e validazione delle competenze acquisite in esito ai percorsi formativi, che avrebbe poi trovato la sua chiara definizione con il D.M. n. 115 del 2024.

Il FNC, già nelle sue due prime edizioni, si è dunque dimostrato essere un'esperienza di politica attiva 'ad alta intensità istituzionale', che ha mostrato la possibilità di utilizzare le risorse europee in modo innovativo, ma anche la necessità di una governance più coerente, stabile e orientata ai risultati nel lungo periodo. Nella cornice della Programmazione FSE 2014–2020, il FNC è stato uno degli interventi più rilevanti per volume finanziario e impatto potenziale, oltre ad aver funzionato come strumento anticiclico⁵⁴ utilizzato anche per accelerare la spesa. Gli esperti di Sviluppo Lavoro Italia ritengono che il FNC dovrebbe diventare un intervento strutturale, con una dotazione finanziaria stabile, superando la fase degli Avvisi 'straordinari' con la revisione della norma istitutiva (art. 88 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34) e un disegno più organico. In assenza del FSE, l'attuazione del Fondo viene ritenuta possibile solo considerando di contenerne le dimensioni, anche prevedendo una maggiore selettività degli ambiti di intervento, e costruendo una diversa ingegneria finanziaria. Va, tuttavia, ben tenuto in conto il risultato valutativo che vede il FSE essere stato considerato più come 'contenitore finanziario' che come quadro strategico di riferimento; continuando ad avvalersi del FSE, si ritiene vada data opportuna centralità alla logica di sistema nell'azione dei diversi attori istituzionali, perché la formazione, anche in un quadro di massima valorizzazione delle risorse finanziarie, si inserisca in un processo complesso di analisi dei bisogni delle imprese e dei lavoratori, a sostegno dello sviluppo del territorio, nell'impegnativa sfida posta dalle transizioni.

⁵⁴ Durante la crisi pandemica, il FNC doveva sostenere le imprese in riorganizzazione, evitare licenziamenti, favorire transizioni produttive. Con un sistema a costi standard il rimborso sarebbe stato forfettario, potenzialmente disallineato rispetto al reale costo aziendale e meno incisivo nei settori ad alta intensità salariale. Il rimborso a costi reali ha invece garantito copertura piena e proporzionale, maggiore equità tra imprese, incentivo effettivo alla rimodulazione dell'orario. Lo strumento si è, dunque, rivelato credibile economicamente per le imprese.

8. Valore aggiunto europeo e lezione apprese

8.1 Alcuni aspetti qualitativi

Il percorso di approfondimento con gli esperti ha affrontato, infine, alcuni aspetti valutativi relativi alla programmazione 2014/2020 che riguardano il 'valore aggiunto europeo' delle azioni sostenute dal FSE e alle 'lezioni apprese', utili ai fini dei successivi cicli di programmazione. Sono aspetti regolati e trattati dall'impianto regolamentare dei fondi, parte integrante del processo di azione e di riflessione, in una logica di continuità e di capitalizzazione della conoscenza della azione di *policy* propria della politica di coesione europea⁵⁵. I punti a seguire sintetizzano quanto emerso, significative nel contesto delle discussioni sul futuro dell'Unione dove la politica di coesione rappresenta un elemento di forza della costruzione europea. Rispetto ad esse, è anche da sottolineare l'elevato grado di condivisione delle opinioni raccolte riguardo ai temi trattati, espressione del positivo esito dei processi di confronto dei diversi soggetti titolari della governance dei programmi a vantaggio dello sviluppo della capacità e crescita del capitale sociale, uno degli obiettivi dell'azione comunitaria.

8.2 Valore aggiunto europeo dell'azione del FSE

Rinviando agli esiti delle valutazioni messe a disposizione dalle istituzioni comunitarie sugli aspetti relativi ad efficienza, efficacia, rilevanza e coerenza delle azioni del FSE in questo ciclo programmatico, ci soffermiamo sulle valutazioni emerse che provengono dall'esperienza diretta degli esperti consultati e che riguardano specificamente il contesto e l'esperienza italiana, di valore complementare.⁵⁶

La programmazione 2014-2020 ha notevolmente aumentato il volume delle risorse a disposizione rispetto al ciclo precedente

Come più volte sottolineato, un primo aspetto di valore aggiunto riguarda lo straordinario apporto finanziario messo a disposizione del FSE, ampliato rispetto alla dotazione iniziale per effetto delle strategie di rilancio messe in atto dalla UE a seguito delle varie crisi sopravvenute ed ampliato anche rispetto alla durata dell'attuazione. Tali risorse hanno consentito il raggiungimento di un vasto numero di persone assicurando il raggiungimento di target che non avrebbero ricevuto altrettanta attenzione sulla base delle sole disponibilità nazionali, in particolare quelle di livello regionale (giovani, target deboli, ma anche donne svantaggiate, vittime di tratta, ovvero tutto il portato dell'attenzione del FSE alla coesione sociale) affermando come tale Fondo svolga una importante funzione di presidio rispetto a specifici ambiti di azione. Inoltre, la stessa previsione dei programmi operativi nazionali relativi ai giovani (PON IOG) e alla Inclusione sociale (PON Inclusione) hanno assicurato risorse ingenti e concentrate, in particolare relativamente ai giovani.

Il FSE come strumento di adattamento rapido alle sfide, in grado di raggiungere i cittadini sviluppando capacità di resilienza e rilancio della economia

Di fronte alle sfide legate alle trasformazioni in atto, (accelerazione dei processi di transizione con riferimento alle transizioni tecnologica e digitale, sostenibilità, mutamenti demografici ecc.) e agli *shock* di varia natura, il FSE ha facilitato la tenuta del tessuto economico e sociale, anche in termini di sviluppo di una solidarietà europea, ampliando l'esperienza della coesione europea su uno scenario imprevedibile e nuovo. Il FSE ha dimostrato capacità di adattamento ed è stato uno strumento di resilienza per contrastare le diverse crisi

⁵⁵ Cfr. Regolamento (UE) 1913/2013, Titolo V che disciplina le attività di sorveglianza e valutazione del Fondo Sociale Europeo (FSE).

⁵⁶ Con riferimento agli indicatori utilizzati dalla Commissione Europea in questo settore, si veda il ' *Commission Staff Working Document Evaluation, Ex Post Evaluation of the 2014-2020 European Social Fund (ESF) and Youth Employment Initiative (YEI); Brussels, 10.2.2026 SWD (2026) 60 final*. Sottolineiamo anche come nel caso dell'Italia, grande fruitore delle risorse del Fondo sociale europeo, in ragione di specifiche criticità del paese, le riflessioni relative al VAE sono preziose per sostenere la necessità della prosecuzione della sua azione anche per il futuro;

susseguitesì.⁵⁷ Esso ha messo a disposizione in tempi rapidi risorse finanziarie, ambiti di intervento innovativi (spese sanitarie), strategie di azione (con REACT-EU) raggiungendo direttamente le persone e le imprese che sono state sostenute rispetto a fabbisogni oggettivi supportando istruzione, formazione, reddito, occupazione, inclusione sociale. Lo stesso impianto regolamentare e di governance del FSE, la disponibilità di linee di programmazione in grado di raggiungere ambiti di intervento e target della popolazione negli ambiti essenziali del lavoro, dell'istruzione, della coesione sociale, costituiscono un valore aggiunto dell'azione europea in grado di favorire capacità e rapidità di risposta delle policy rispetto ad emergenze e situazioni anche di carattere eccezionale.

La programmazione 2014/2020 è stato un ambito di sostegno per le riforme e terreno di sperimentazione di innovazioni portate a sistema

Una ulteriore riflessione condivisa riguarda il riconoscimento del ruolo della programmazione 2014-2020 nel supporto a processi di riforma nel settore dei sistemi di istruzione e lavoro attraverso la diffusione e la sperimentazione di modelli ed azioni innovative contribuendo, in alcuni casi, alla loro affermazione come elementi di sistema. Tra questi, i risultati che si ritengono più rilevanti, riguardano: l'applicazione e la diffusione di strumenti per la personalizzazione dei percorsi formativi con riferimento al sistema di istruzione e formazione ma anche alle misure formative previste dalle politiche attive del lavoro, di cui sono divenute uno degli strumenti di applicazione; il sostegno alle filiere della formazione superiore ITS e IFTS e della formazione duale; le innovazioni introdotte relativamente ai giovani con riferimento all'iniziativa Garanzia Giovani e poi al PON IOG, integrate successivamente dalla riforma delle politiche attive del lavoro (profilazione, *skill gap analysis*); modelli e modalità per la presa in carico dei target trattati secondo approcci innovativi e multidimensionali nell'ambito del PON inclusione, anche per il richiamo alla innovazione sociale; tutta l'azione a supporto delle competenze dei lavoratori con quadri di programmazione innovativi quali quelli avviati con il Fondo Nuove Competenze riproposto nella successiva programmazione. Questa elencazione non esaurisce le esperienze e gli ambiti di intervento che proseguono nel ciclo 2021/2027 con riferimento, ad esempio, agli incentivi all'occupazione, agli interventi a favore della conciliazione vita/lavoro per le donne lavoratrici, al sostegno ai dottorati innovativi nell'ambito del PON Ricerca e Innovazione.

Il FSE ha favorito lo sviluppo di sedi di coordinamento nazionale per le politiche di istruzione, formazione e lavoro

Nel caso italiano, il metodo della programmazione e attuazione del FSE hanno permesso di sviluppare presidi di programmazione nazionale che hanno svolto una importante funzione di convergenza e coordinamento nella impostazione e realizzazione degli interventi da attuare a livello nazionale, ma anche regionale. A partire dai processi partecipativi che hanno portato alla definizione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi nazionali e regionali, alla costituzione di un Comitato nazionale e di Sottocomitati specifici per area⁵⁸, alle diverse opportunità offerte dai regolamenti (Comitati di Sorveglianza), tali spazi hanno favorito il superamento di aspetti di frammentazione dei sistemi regionali della formazione o delle politiche del lavoro conseguenti alla titolarità delle competenze regionali, anche a favore di una maggiore equità delle opportunità per i cittadini. Non si deve dimenticare che nell'arco temporale della programmazione in esame viene approvato il Pilastro europeo dei diritti sociali (2017) che sottolinea e incrementa aspetti sostanziali della cittadinanza europea relativi al diritto alla istruzione, alla formazione e al lavoro e lo sviluppo di servizi rivolti ai cittadini per favorire la loro partecipazione al mercato del lavoro e più ampiamente ai diversi aspetti

⁵⁷ Cfr. cap.1 e cap.2

⁵⁸ Si tratta del "Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020", previsto dall'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 8021 del 29 ottobre 2014, poi modificato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2018) 598 final del 8 febbraio 2018, nella Sezione 2.1 con possibilità di articolazioni tematiche e territoriali, per cui sono stati costituiti il "Sottocomitato risorse umane" con riferimento al FSE, il Sottocomitato "Mezzogiorno" e il Sottocomitato "Monitoraggio" con riferimento a tutti i fondi della politica di coesione.

del vivere sociale (supporto tempestivo per la ricerca di un impiego, istruzione, formazione etc.)⁵⁹. In questo senso, anche in connessione all'affermarsi di riforme nazionali, la programmazione in esame segna il passaggio verso la costruzione di un sistema di politiche attive del lavoro e di servizi per il lavoro e a favore di una inclusione attiva, con un più generalizzato accesso ai servizi per il lavoro per i cittadini. Sull'aspetto coordinamento si deve continuare a lavorare per favorire la maggiore sinergia tra i diversi livelli di *governance* e tra i diversi programmi attivi dell'attuale programmazione. A tal proposito, si sottolinea che sono stati individuati nuovi strumenti e sedi di collaborazione e confronto tra le Autorità di gestione per rispondere a tale necessità⁶⁰.

Il Ruolo valoriale del FSE a difesa della coesione economica e sociale, dell'inclusione e del pluralismo istituzionale

Si ritiene importante riportare quanto emerso rispetto al riconoscimento del ruolo valoriale del FSE, soprattutto in un contesto di discussioni sul suo futuro con riferimento alle proposte di riforma della politica di coesione relative al ciclo di programmazione 2028/2032. Si è, infatti, ribadito come esso affermi e sostenga valori fondamentali dell'UE con riferimento al diritto all'istruzione e al lavoro, all'accesso a servizi tempestivi da parte dei cittadini (quadro del Pilastro europeo dei diritti sociali) al pluralismo delle istituzioni (principio di sussidiarietà in presenza di livelli differenziati di governo delle politiche, europeo, nazionale, di livello territoriale) a difesa del modello sociale europeo di coesione e inclusione sociale. Da parte di alcuni esperti si è, inoltre, fatto notare come in un quadro di limitate risorse a disposizione, il FSE presidi le aree e i target di maggiore criticità, dove l'investimento formativo o occupazionale può essere meno remunerativo evidenziando, dunque, come tale fondo rappresenti uno strumento finanziario fondamentale e specifico a favore di uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico e sociale.

8.3 Le 'lezioni apprese'

La Programmazione 2014-2020 è stato un importante ambito di azione a sostegno delle persone

Un primo punto di convergenza tra i diversi attori riguarda la consapevolezza degli importanti risultati raggiunti dalla programmazione e il riconoscimento del valore dell'azione del FSE nei suoi molteplici campi di azione. Nonostante i molti accadimenti (crisi esogene e ricorrenti a partire dal 2020, anche di carattere eccezionale) e le modifiche della impostazione originaria della programmazione, il Fondo è stato in grado di raggiungere e sostenere un numero molto consistente di persone e i target stabiliti da obiettivi tematici e priorità di azione. Le cifre disponibili, a febbraio 2026, indicano circa 65 milioni di cittadini europei raggiunti da interventi sostenuti dal FSE di cui circa 11 milioni per l'Italia (10 milioni di cittadini italiani per quanto riguarda il FSE a cui si aggiunge 1 milione circa di giovani raggiunti dal PON IOG), distribuiti tra giovani, Neet, occupati, disoccupati, persone in cerca di occupazione, soggetti vulnerabili, ma anche imprese, interventi a sostegno di filiere formative e altro ancora, in una varietà di azioni⁶¹. Il risultato è di particolare rilievo considerando i pesanti impatti dovuti alla pandemia e le strategie di sostegno e rilancio economico e sociale promosse dall'UE rispetto ai quali il FSE, riprogrammato attraverso la strategia di contrasto alla pandemia, ha saputo fornire supporto ed azioni.

⁵⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni per l'istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali, COM/2017/0250 final.

⁶⁰ L'Accordo di partenariato Italia 2021-2027, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022, dedica ampio spazio al coordinamento e alla complementarità tra Fondi e tra programmi nazionali e regionali sottolineando come sia fondamentale, per "un' incisiva azione di coordinamento" che eviti sovrapposizioni e segmentazione degli interventi, "un forte impegno a vari livelli" sia per quanto concerne l'organizzazione delle strutture di coordinamento, sia per le procedure di programmazione ed attuazione. Il raccordo tra programmi nazionali e regionali è garantito da "sedi stabili di confronto tecnico e coordinamento attuativo tra le amministrazioni responsabili che saranno istituite per ciascun programma nazionale, anche in raccordo con il PNRR".

⁶¹ Cfr. nota 9.

Fattori che hanno inciso sul buon andamento del programma e criticità, lezioni apprese per la nuova programmazione

Rispetto al tema della performance dei programmi e della loro realizzazione fisica e finanziaria, essa risulta complessivamente positiva, malgrado la complessità della riprogrammazione dei fondi, le ingenti risorse messe a disposizione e la pluralità delle fonti finanziarie. Verso questo esito alcuni fattori sono emersi come “di facilitazione” di cui si è tenuto conto nella attuale programmazione. Tra questi:

- la previsione nel quadro regolamentare di determinate “Condizionalità ex ante”, cioè della presenza di alcuni requisiti preliminari all’inizio della programmazione ritenuti necessari per il raggiungimento di uno specifico obiettivo, è risultata efficace ma non ancora sufficiente, per cui è stata rafforzata e meglio declinata in specifiche “Condizioni abilitanti” nella programmazione 2021-2027. In base alla esperienza condotta, il loro soddisfacimento deve essere garantito non solo al momento dell’avvio, ma durante l’intero ciclo di programmazione, con la conseguente necessità di attivare opportuni monitoraggi sul mantenimento dei criteri di adempimento, onde evitare di incorrere nei meccanismi sanzionatori. Inoltre, affinché la singola condizione possa ritenersi soddisfatta, è necessario che l’adempimento copra la totalità dei criteri previsti e, per alcune condizioni abilitanti, l’intero territorio nazionale. In quest’ultimo caso, eventuali carenze, anche parziali in singole regioni non permettono di asseverare la condizione come soddisfatta a livello nazionale;
- l’applicazione dei principi di concentrazione tematica e di vincolo finanziario che hanno garantito risorse ai soggetti più svantaggiati; anche questa esperienza è stata applicata ed ampliata nell’attuale programmazione, prevedendo di destinare risorse di FSE+ per almeno il 25% all’inclusione sociale ed almeno il 5% a misure di contrasto alla povertà infantile;
- con riferimento al post pandemia, alcune forme di flessibilità introdotte dalla Commissione europea che hanno consentito la gestione delle ingenti risorse messe a disposizione dalla stessa a seguito della “Strategia di contrasto alla pandemia” fornendo al Fondo, anche per il futuro (nuova programmazione) capacità di adattamento più idonee ad affrontare situazioni di cambiamento ormai rapide e difficilmente prevedibili. In questo ambito talune soluzioni amministrative utilizzate sono state particolarmente efficaci e continuano nella programmazione 2021-2027. Tra queste: il più ampio ricorso alla metodologia delle Unità di costo standard (UCS), che ha semplificato le modalità di rendicontazione e la certificazione della spesa, agevolando le attività di audit, riducendo nell’insieme i tempi delle suddette operazioni; l’utilizzo delle risorse comunitarie per una quota pari al 100% di finanziamento, applicabile a specifici periodi contabili per far fronte a situazioni emergenziali, che ha consentito di liberare risorse, confluite successivamente nei programmi operativi complementari; il ricorso, da parte di alcune regioni (tra quelle consultate) a forme di esternalizzazione rispetto ad alcune funzioni (erogazione di bandi, sistema di pagamenti ecc.);
- miglioramento del sistema di monitoraggio e della valutazione, dell’individuazione degli indicatori che hanno avuto un’ulteriore evoluzione nell’attuale programmazione.

Tra i fattori di criticità indicati dagli intervistati, su cui ancora occorre dare attenzione, emerge l’importanza della governance ad ogni livello e del coordinamento tra programmi, ritenendo che ci siano ancora ampi spazi di miglioramento per poter incidere in modo più efficace sulle politiche, sui target, sulle azioni, favorendo sinergie ed evitando sovrapposizioni.

Il supporto alla capacità amministrativa come fattore su cui investire

Lo sviluppo della capacità amministrativa nelle diverse regioni rappresenta un elemento costante delle programmazioni del FSE. Come accaduto in precedenza, anche nella programmazione in esame esso ha

trovato un sostegno specifico nei programmi nazionali⁶² e all'interno delle programmazioni regionali. Tale capacità, è stato sottolineato, corrisponde a talune competenze 'tecniche' necessarie al buon andamento del programma ma afferisce anche ad aspetti 'culturali' e costituisce un aspetto di capacitazione dei territori e di crescita del capitale sociale. In questo ambito sussistono ancora difficoltà di alcune regioni rispetto ad altre, dovute a una pluralità di fattori anche di contesto sulle quali è importante investire. Interessanti osservazioni sono emerse anche in merito alla importanza di dare continuità alle risorse umane implicate nell'attuazione dei programmi, unitamente alla necessità di potenziare la capacità amministrativa anche rispetto all'aumento di personale. L'importanza di favorire la crescita della capacità amministrativa dei diversi soggetti direttamente coinvolti nella programmazione rappresenta una lezione appresa che continua nella programmazione 2021-2027 attraverso il Programma nazionale Capacità per la coesione – CAPCOE, rispetto al quale è stata sottolineata l'importanza della disponibilità di risorse finanziarie previste a sostegno delle varie funzioni, sin dalle fasi iniziali del processo attuativo⁶³.

La programmazione 2014-2020 e la partecipazione del partenariato economico e sociale e del terzo settore

Ulteriori riflessioni hanno riguardato la partecipazione del partenariato economico e sociale e del terzo settore relativamente al quale si registra una diversità di posizioni rispetto ai ruoli ed al livello di programmazione, nazionale o regionale. La discussione è partita dalla osservazione dell'applicazione, in questa programmazione, del 'Codice di condotta europeo del partenariato' prevista dal regolamento generale dei fondi⁶⁴. Sempre in estrema sintesi, si è ricordato come il Codice europeo si inserisca, in Italia, in un quadro di prassi consolidate e diffuse, ormai da decenni, di partecipazione e consultazione del partenariato economico e sociale da parte delle autorità di gestione; di particolare rilievo è stata l'esperienza maturata nella programmazione 2007-2013 quando è stato costituito a livello nazionale un Tavolo di partenariato per la gestione condivisa dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali Europei (FSE e FESR), attraverso specifico Protocollo di collaborazione. Tralasciando, in questa sede, altre osservazioni, sottolineiamo il ruolo di stimolo costante da parte dei rappresentanti delle istituzioni europee relativamente all'importanza di continuare a sostenere la partecipazione e il rafforzamento del partenariato economico e sociale. Anche da parte dei rappresentanti del partenariato proviene la sollecitazione ad assicurare che le risorse per il rafforzamento della *capacity building* siano disponibili a partire dall'inizio della programmazione favorendo la possibilità che esso possa beneficiare di una attività di assistenza tecnica per garantire meglio la qualità della sua partecipazione.

Riflessioni aggiuntive per la nuova programmazione

Accenniamo, di seguito, alcuni spunti emersi che ci sembra aggiungano prospettive di lavoro interessanti. Una prima riflessione riguarda la comunicazione, dove gli addetti ai lavori hanno sottolineato l'importanza di integrare le funzioni della comunicazione in tutte le fasi della programmazione. L'azione relativa al linguaggio, la sua semplificazione rispetto alla definizione di determinato obiettivo, deve essere costruita a partire dal momento della concezione di una politica o di un intervento e coordinata rispetto a tutto il ciclo di attuazione e realizzazione, fino alla comunicazione finale. Questo allineamento delle funzioni, per quanto possibile, facilita il coordinamento delle attività e in ultimo migliora tutta la costruzione della linea di azione (bando,

⁶² In particolare, si segnala il Programma Operativo Nazionale Governance e capacità istituzionale 2014-2020, dedicato al tema.

⁶³ Programma Nazionale di Assistenza Tecnica Capacità per la Coesione 2021-2027 (CapCoe), approvato con Decisione di esecuzione C(2023) 374 della Commissione europea del 12 gennaio 2023; gestito dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri dispone di 1.267.433.334 euro tra risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo Plus e cofinanziamento nazionale supporterà le Pubbliche Amministrazioni, con particolare attenzione agli Enti territoriali, per migliorare l'efficacia attuativa della politica di coesione. Per approfondimenti Cfr. anche <https://capcoe.it/>.

⁶⁴ Cfr. Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 recante un Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

progetto, programma operativo) in termini di coerenza, qualità, capacità di raggiungere in modo efficace le persone.

Una seconda considerazione riguarda la consapevolezza, da parte di molti degli *stakeholder* che hanno partecipato all'indagine, di una non piena capacità, da parte degli indicatori che attualmente misurano risultati ed impatti del FSE, di cogliere la portata del cambiamento promosso dal Fondo rispetto agli ambiti relativamente ai quali rivolge la sua azione. Mancherebbe, e diversi interlocutori ne sentono la necessità in base alla loro esperienza, una misura più ampia di progresso che tenga conto non solo degli specifici effetti delle diverse azioni (ottenimento di una qualifica, di un lavoro, numero dei destinatari raggiunti etc.) ma di aspetti di miglioramento più generale, a seguito dell'azione complessiva del FSE nei diversi campi in cui esso interviene, in particolare in materia di inclusione sociale.

Pur nella consapevolezza degli importanti obiettivi raggiunti e degli avanzamenti descritti, alcune criticità sfidano ancora il FSE e la sua azione in Italia, relativamente al raggiungimento dei soggetti più vulnerabili, in particolare i giovani, o alla necessità di superare ancora i diversi gap che riguardano persone e territori e che restano l'obiettivo principale per l'azione del Fondo. Anche in questo caso, alcune lezioni apprese risultano determinanti nella programmazione attuale.

Conclusioni e prospettive future

Al termine del percorso di analisi condotto sui risultati della Programmazione FSE 2014-2020 ci soffermiamo su alcuni punti di attenzione.

In generale, secondo quanto sostenuto dai diversi intervistati, nonostante la complessità della programmazione con nuovi strumenti e nuove disposizioni intervenute negli ultimi anni, nonostante l'entità delle risorse rese disponibili, l'attuazione dei programmi ha trovato compimento conseguendo risultati tangibili e un evidente ritorno sugli investimenti.

Inoltre, si riconosce a questa programmazione un carattere straordinario, sia perché il contesto di attuazione registra importanti avanzamenti delle politiche in materia di istruzione, formazione, lavoro, inclusione sociale, sia relativamente alle crisi occorse, di diversa natura, che hanno richiesto modifiche e innovazioni con cui il FSE, unitamente ad altre risorse finanziarie, ha fronteggiato le diverse necessità. Per quanto riguarda gli avanzamenti e i processi di riforma, anche nel quadro delle condizionalità ex ante definite dall'Accordo di partenariato 2014-2020, è bene ricordare che tra il 2014 e il 2025, anno di chiusura della programmazione, giunge a completamento il complesso processo normativo e regolatorio relativo al diritto all'apprendimento permanente, si ampliano i canali formativi relativi al Sistema Duale e alla istruzione tecnica superiore, è adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali che orienta i sistemi nazionali verso lo sviluppo di servizi e opportunità e di politiche attive del lavoro a favore di una inclusione attiva per i cittadini.

In questo quadro, la pandemia da Covid-19, per tutto quanto descritto e richiamato nel Focus, si pone come un momento di cesura e di passaggio fondamentale per il FSE che apre a una nuova stagione della politica di coesione. In particolare, si evidenziano:

- l'innescio di diversi processi di riprogrammazione iniziati a seguito della crisi pandemica e proseguiti rispetto alle crisi successive, anche di diversa natura, che ha fatto avanzare la politica di coesione e in particolare il FSE evidenziando la sua capacità di affrontare i cambiamenti attraverso le diverse forme di flessibilità precedentemente descritte, stimolando molte innovazioni;
- la flessibilità, oltre che gestionale, è stata anche di tipo politico e culturale dove, rispetto alle dinamiche in atto l'Unione, ha avuto la capacità di reagire con nuovi strumenti e risorse per sostenere nuovi scenari;
- la solidarietà tra gli Stati dell'Unione, alla base della risposta europea alla crisi pandemica, costituisce un ulteriore progresso per l'Europa e il FSE (impianto programmatico, ambiti di intervento, target e soprattutto valore della coesione economica e sociale) costituisce un fattore di resilienza rispetto alle sfide future legate al cambiamento climatico, alle transizioni connesse al digitale, alla crisi energetica, al declino demografico e ad altri possibili 'cigni neri'.

Complessivamente, la caratteristica degli ultimi 10 anni della programmazione europea, ampliata nella durata per effetto delle varie risorse aggiuntive rese disponibili nelle ultime annualità e delle conseguenti riprogrammazioni, è quella di avere alimentato in modo continuativo un unico flusso programmatico che ha avuto come spina dorsale portante proprio i Fondi SIE 2014-2020, di cui il FSE è parte fondamentale.

Lo scopo primario di creare coesione tra contesti geo-economici e sociali diversi nell'ambito dei territori europei ha aggiunto una nuova dimensione alla coesione stessa, ovvero quella di sviluppo temporale coerente e costante delle politiche implementate. Lungo il suo percorso, protratto fino al 2025, si sono infatti innestate ulteriori risorse di natura eterogenea (in particolare Sure, Next generation EU, PNRR) in grado non solo di riorientare la programmazione, ma anche di determinare importanti sinergie finalizzate a cambiare le caratteristiche degli interventi europei in termini di priorità, strumenti attuativi, gestione amministrativa, ingegneria finanziaria, processi di monitoraggio e valutazione e non ultima di governance delle politiche

attive per il lavoro. Per certi aspetti, abbiamo assistito a una sorta di dimensione meta della programmazione in cui il FSE ha giocato un ruolo di vettore di stabilizzazione delle policy.

Queste caratteristiche hanno necessariamente consentito di iniziare ad affrontare alcune 'tensioni' che fino al 2020 erano state appena accennate e che rappresentavano vincoli a una maggiore efficacia della politica di coesione europea. Nello specifico:

- la tensione tra politiche nazionali e regionali, che pur permanendo in parte anche nell'attuale programmazione, ha consentito nella '2014-2020' di creare 'luoghi' di intermediazione tra livelli decisionali diversi, con la definizione di standard di processo e di 'prestazioni esigibili' per gli utenti, laddove il livello nazionale ha condiviso standard e design delle politiche con l'insieme delle amministrazioni che gestiscono a diverso titolo i Fondi europei;
- la tensione tra finanziamenti di strumenti e progetti di policy istituzionalizzate, nuove o sperimentali; in questo senso la Programmazione 2014-2020 ha contemporaneamente permesso l'istituzionalizzazione di politiche innovative integrate tra misure attive e passive a supporto dei giovani, soprattutto attraverso il PON IOG, il supporto ai lavoratori e alle imprese a sostegno delle transizioni tecnologiche e verdi, come nel caso del Fondo nuove competenze, il ridisegno delle politiche e degli incentivi occupazionali e mantenuto un presidio su iniziative più sperimentali, ma di impatto più limitato (soprattutto registrate nell'ambito dei POR).

In ogni caso il dialogo interistituzionale, pluri-livello (nazionale e regionale) e quello con il partenariato economico e sociale, hanno facilitato l'avanzamento delle realizzazioni e favorito un importante apprendimento istituzionale.

Per quanto concerne le lezioni apprese, possiamo riassumere che all'ampiezza delle esperienze maturate, nel corso della programmazione esaminata, corrispondono molte riflessioni e apprendimenti, che sono un lascito importante per la programmazione attuale come anche per quelle future.

Le carenze a livello di governance e di capacità amministrativa sono ancora presenti in alcuni territori e impediscono di cogliere pienamente le occasioni di sviluppo offerte dalla politica di coesione e dalle altre politiche ad essa connesse. Tali ambiti rappresentano ancora una importante sfida strutturale per diverse Amministrazioni: il loro rafforzamento potrebbe innalzare l'efficacia delle politiche e degli investimenti. Inoltre, la complessità della programmazione europea necessita di un ulteriore sforzo verso la sua semplificazione di cui beneficerebbero tutte le Amministrazioni titolari dei programmi, soprattutto quelle in difficoltà. Le Amministrazioni che hanno mostrato una capacità di finanziamento maggiore e diversificato, attivando sinergie tra i vari Fondi disponibili, hanno conseguito risultati più evidenti in termini di efficacia delle politiche attuate.

Occorre investire maggiormente nello sviluppo del capitale umano, a partire da quello impegnato nella politica di coesione. Sono ancora tanti gli ambiti in cui si riscontra una carenza di personale adeguatamente qualificato e una bassa capacità di innovazione. Le transizioni verde e digitale offrono nuove opportunità e sono indispensabili per la competitività del nostro Paese, ma richiedono cambiamenti strutturali e politiche di sostegno. Molto si è fatto in questo ambito con il contributo del FSE, ma occorre continuare a investire in tale direzione. Ormai sempre più spesso, i giovani con livello di istruzione terziaria sono costretti a lasciare i territori di origine per la mancanza di opportunità lavorative adeguate alla loro formazione, impoverendo ulteriormente il capitale umano locale, generando il fenomeno della fuga di cervelli e dello spopolamento dei piccoli borghi, soprattutto quelli situati nelle aree interne. Ciò accade, principalmente, nelle regioni del Sud che più delle altre necessiterebbero dei migliori talenti per lo sviluppo e la sostenibilità delle loro economie.

Il complesso delle esperienze fin qui maturate, comprensive del Next Generation EU, unite alle esigenze legate alle transizioni e alle sfide che l'Europa deve affrontare, sono anche alla base della riforma della politica di coesione post 2027 tratteggiata nelle proposte di regolamenti presentati dalla Commissione nel 2025⁶⁵. Essa prevede l'istituzione di un unico Fondo denominato 'Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034' in cui sono accorpati i diversi Fondi, tra i quali il FSE, sempre più orientato al sociale per "creare un'Europa sociale, più performante e resiliente e attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali". Questo richiederà una accresciuta capacità istituzionale e un forte partenariato ai diversi livelli di programmazione e attuazione, unitamente a un continuo sforzo di riflessione e di conoscenza sull'attuazione dei programmi per interpretare la complessità di una politica in evoluzione e le criticità che ancora caratterizzano il nostro Paese relativamente a molti aspetti che distinguono i territori e le condizioni di vita e di lavoro delle persone.

⁶⁵ Le proposte di regolamento sono state pubblicate nel luglio 2025 a seguito di un complesso iter di discussione. Cfr. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il Regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, Bruxelles, 16.7.2025 COM(2025) 558 final 2025/0239 (COD); Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale europeo, quale parte del Piano di partenariato nazionale e regionale di cui al Regolamento (UE) [...] [Piano NRP], che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione a un'occupazione di qualità, alle competenze e all'inclusione sociale per il periodo dal 2028 al 2034.



COLLANA
FOCUS
Inapp