



## Osservatorio sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche pubbliche

### **La Proposta di Regolamento per l'istituzione del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)**

Novembre 2018

Il 30 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE +), che definisce la disciplina del fondo, stabilendone gli obiettivi, il bilancio per il periodo 2021-2027, i metodi di attuazione, le forme di finanziamento da parte dell'Unione e le regole di erogazione dei finanziamenti.

L'FSE + è destinato, nelle intenzioni della Commissione europea, a diventare il "*principale strumento dell'UE per investire nelle persone e attuare il pilastro europeo dei diritti sociali*", con l'accorpamento in esso dei seguenti Fondi e programmi, attualmente operativi:

- [il Fondo sociale europeo](#) (FSE) e [l'iniziativa per l'occupazione giovanile](#) (IOG);
- Il [Fondo di aiuti europei agli indigenti](#) (FEAD);
- il [programma per l'occupazione e l'innovazione sociale](#) (EaSI);
- il [programma di azione dell'Unione in materia di salute](#).

Un radicale cambiamento di prospettiva da parte della Commissione per rafforzare la coerenza e le sinergie fra strumenti tra loro complementari, aumentarne la flessibilità e semplificare la programmazione e la gestione dei fondi, riducendo l'incidenza degli oneri amministrativi delle autorità e dei beneficiari.

In relazione alle principali finalità a cui sarà dedicato, il Fondo sarà articolato in **tre componenti**: la componente in gestione concorrente, la componente "Occupazione e innovazione" e la componente "Salute".

Nella relazione elaborata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e trasmessa alle Camere il 27 giugno 2018, il Governo italiano fornisce una valutazione positiva del progetto, che si ritiene **conforme all'interesse nazionale**. Se ne condivide, in particolare, l'impostazione concentrata sulle politiche per le persone "*con il riconoscimento che tali politiche costituiscono una overarching priority di tutto il bilancio europeo*".

La relazione ritiene che **effetti positivi** possano derivare dalla proposta:

- **per le imprese**, in virtù delle disposizioni per l'istituzione di un "ecosistema di mercato", volto ad aumentare l'offerta di finanziamenti in favore delle imprese sociali. Si potrebbe così far fronte alla domanda di categorie vulnerabili (ad esempio, disoccupati o donne) che intendono creare o sviluppare una microimpresa;
- **per i cittadini**, grazie alle misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, promuovere l'inclusione sociale, lottare contro la povertà.

La relazione contiene altresì osservazioni specifiche su singoli articoli della proposta in oggetto, di cui si dà qui conto successivamente, nell'ambito della descrizione delle misure.

Si ricorda che i Fondi dell'Unione possono essere gestiti a livello centrale, direttamente dalla Commissione europea, o in maniera condivisa tra l'UE e gli Stati membri (è quest'ultimo il caso dei fondi strutturali e della maggior parte degli aiuti comunitari) <sup>(1)</sup>.

L'articolo 3 della proposta in esame individua come segue gli **obiettivi generali** del Fondo sociale europeo Plus:

- a) **sostegno agli Stati membri nel conseguire livelli elevati di occupazione**, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente, "pronta per il mondo del lavoro del futuro". Tale sostegno, si afferma nella Proposta, sarà coerente con i principi enunciati nel pilastro europeo dei diritti sociali. Il Pilastro europeo dei

diritti sociali stabilisce venti principi e diritti, suddivisi in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; mercati del lavoro dinamici e condizioni di lavoro eque; sostegno pubblico / protezione sociale e inclusione.

- b) **sostegno, integrazione e dotazione di valore aggiunto per le politiche degli Stati membri**, al fine di "*garantire pari opportunità, accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e un livello elevato di protezione della salute umana*".

La **dotazione finanziaria** complessiva del fondo per gli anni 2021-2027 è individuata in € 101.174.000.000.

La componente del FSE + in regime di gestione concorrente corrisponde, in linea di massima, alle attività già attualmente riconducibili al Fondo sociale europeo, alla Garanzia per i giovani e all'assistenza materiale di base alle persone indigenti (FEAD).

Deve essere assegnato da parte degli Stati membri un **importo adeguato** delle risorse del FSE + in gestione concorrente a "*interventi volti a far fronte alle sfide individuate nei loro programmi nazionali di riforma, nel semestre europeo e nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese*", rispettando le seguenti percentuali minime:

- I. almeno il 25% per gli obiettivi specifici per le politiche di inclusione sociale, compresa la promozione dell'integrazione socio-economica dei cittadini di Paesi terzi.
- II. almeno il 2% per il contrasto della deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base<sup>1</sup>.
- III. almeno il 10% per azioni mirate e riforme strutturali volte a sostenere l'occupazione giovanile e la transizione dalla scuola al lavoro.

Saranno necessarie anche **norme di coordinamento**<sup>2</sup> tra l'attività del Fondo e le altre attività o priorità UE.

---

<sup>1</sup> La relazione del Governo italiano segnala come "formulazione da approfondire" quella contenuta nell'articolo 7, par. 4, secondo comma della Proposta, secondo cui "*in casi debitamente giustificati*" possono essere prese in considerazione (per la verifica del rispetto del limite minimo del 2 per cento), se destinate agli indigenti, anche le risorse genericamente volte a promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, pur senza l'erogazione di prodotti alimentari o di assistenza materiale di base;

<sup>2</sup> Si prevede che siano promosse sinergie e garantiti "il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra FSE + e altri Fondi, programmi e strumenti dell'Unione". Si richiede in particolare un'ottimizzazione dei meccanismi di coordinamento "per evitare la duplicazione degli sforzi e garantire una stretta collaborazione con i responsabili dell'attuazione, al fine di realizzare azioni di sostegno coerenti e razionalizzate". Possono intervenire in questo senso non solo gli Stati membri, ma - come evidenziato dalla relazione del Governo italiano - anche la Commissione europea "su mere ragioni di opportunità". Si menziona espressamente la necessità di coordinamento, "sia nella fase di pianificazione che durante l'attuazione", con il programma Erasmus, il Fondo Asilo e migrazione e il programma di sostegno alle riforme strutturali. La relazione del Governo fa riferimento anche al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, al Corpo europeo di solidarietà, al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione<sup>6</sup> (FEG) ed ai programmi "Orizzonte Europa" ed "Europa digitale". In particolare, ambiti di sovrapposizione potrebbero crearsi con Erasmus, che opera anch'esso ai fini dell'investimento sul capitale umano, dell'acquisizione di nuove competenze e della specializzazione per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro. Per realizzare un coordinamento effettivo la Commissione rinvia a successivi programmi di lavoro e a guide per i singoli programmi; il Governo italiano osserva, nella suddetta relazione, che è necessario lo sviluppo della cooperazione (con il FSE +) da parte dell'Autorità nazionale del programma Erasmus +.

Le **attività di sostegno all'occupazione, all'istruzione e formazione e all'assistenza** ( artt. 12-16 della Proposta) in regime di gestione concorrente, riguardano azioni di innovazione sociale e sperimentazioni sociali<sup>3</sup> o consolidano approcci dal basso verso l'alto, basati su partenariati che coinvolgono le autorità pubbliche, il settore privato e la società civile, e possono altresì sostenere l'applicazione su larga scala di approcci innovativi testati su scala ridotta.

Le **attività intese a contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti** (articoli 17 e 19) intendono fare in modo che i prodotti alimentari e l'assistenza materiale di base siano forniti gratuitamente e che le scelte delle tipologie di beni e servizi siano effettuata "*secondo criteri obiettivi correlati alle esigenze delle persone indigenti*", tenendo conto anche degli aspetti climatici ed ambientali, "*in particolare in vista della riduzione degli sprechi alimentari*".

La "*assistenza materiale di base*" a cui si vuole provvedere con tali attività attiene all'insieme di beni che soddisfano le esigenze fondamentali di una persona per una vita dignitosa, quali abbigliamento, prodotti per l'igiene e materiale scolastico.

Sono considerati costi ammissibili:

- l'acquisto di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base e, anche in una percentuale forfetaria, i relativi costi di trasporto, magazzinaggio, amministrazione, accompagnamento;
- la raccolta, trasporto, magazzinaggio e distribuzione delle donazioni di prodotti alimentari ma anche le attività di sensibilizzazione correlate;
- le misure di accompagnamento o le ulteriori attività realizzate con l'obiettivo di contrastare l'esclusione sociale.

Interessi passivi, fornitura di infrastrutture e costi di beni di seconda mano non sono mai considerati ammissibili.

\*\*\*

Il regime di **gestione diretta** (da parte della Commissione europea) o **indiretta** (da parte di Paesi terzi, di organizzazioni internazionali o di agenzie per lo sviluppo) sarà invece applicabile alla componente "Occupazione e innovazione sociale" ed alla "componente Salute" dell'FSE +.

---

Contestualmente alla proposta in esame la Commissione europea ha altresì presentato una proposta di revisione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione. Per maggiori dettagli, si rinvia al Dossier predisposto dall'Osservatorio per la Finanza Pubblica in materia.

<sup>3</sup> Le "sperimentazioni sociali" sono "interventi programmatici che offrono una risposta innovativa alle esigenze sociali, attuati su piccola scala e in condizioni che garantiscano la possibilità di misurare tale impatto, prima che siano attuati in altri contesti o su scala più ampia in caso di risultati convincenti".

Questi interventi sono legati agli **obiettivi operativi** delle componenti occupazione e innovazione sociale<sup>4</sup> o salute<sup>5</sup> e possono essere sviluppati con la possibile partecipazione ai relativi programmi di Paesi terzi associati. In questo caso, il Paese terzo deve concedere all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed alla Corte dei conti europea i diritti necessari per "*esercitare integralmente le rispettive competenze*". Nel caso dell'OLAF, ciò comporta il diritto di effettuare indagini, inclusi controlli e verifiche.

\*\*\*

L'iniziativa, oltre ai dichiarati obiettivi di risparmio, potrebbe avere l'obiettivo di migliorare l'efficienza del fondo nei vari campi, assicurando un intervento sociale comune di livello comunitario e sottraendo rischio di sovrapposizione tra i vari fondi. Dal punto di vista sociologico, inoltre, il trasferimento progressivo all'Unione di competenze sociali, potrebbe diminuire le distanze tra gli Stati Membri e garantire una maggiore coesione sociale, facendo regredire le istanze divisive presenti. Le misure resterebbero complementari a quelle solo nazionali in quei paesi dove sono già presenti interventi nei settori menzionati, con il risultato di agevolare il carico sulle strutture assistenziali preesistenti e garantire un migliore coordinamento delle stesse. Un passo in più verso un'Europa più vicina ai popoli che la compongono e più attenta alle loro esigenze.

---

<sup>4</sup> la fornitura di specifici servizi di sostegno ai datori di lavoro e alle persone in cerca di lavoro; il sostegno allo sviluppo dell'ecosistema di mercato, relativo alla fornitura di microfinanza per le microimprese nelle fasi di avvio e di sviluppo, in particolare quelle che occupano persone vulnerabili; il sostegno allo sviluppo della capacità istituzionale dei servizi pubblici per l'impiego, degli istituti di sicurezza sociale, degli istituti di microfinanza e degli enti che forniscono finanziamenti alle imprese sociali e all'economia sociale; il sostegno allo sviluppo di imprese sociali e di un mercato degli investimenti sociali, agevolando le interazioni tra pubblico e privato e la partecipazione di fondazioni ed attori filantropici; la fornitura di orientamenti per lo sviluppo di infrastrutture sociali (alloggi, assistenza all'infanzia, e così via), necessarie per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

<sup>5</sup> Il rafforzamento della preparazione, della gestione e della risposta in caso di crisi nell'Unione, per proteggere i cittadini da minacce sanitarie transfrontaliere; il potenziamento dei sistemi sanitari; il sostegno alla legislazione dell'Unione in materia di salute; il sostegno alla legislazione dell'Unione in materia di salute. La relazione del Governo italiano auspica che tra le misure ivi menzionate (relative, in linea di massima, al sostegno dell'attuazione delle legislazioni in alcuni ambiti del settore sanitario) sia incluso il sostegno a misure di contrasto delle ludopatie; il sostegno al lavoro integrato nell'ambito delle reti di riferimento europee e della rete di valutazione della tecnologia sanitaria (HTA).