



Freie Universität Bozen
Libera Università di Bolzano
Università Lìedia de Bulsan

Faculty of Economics and Management

Master in Public Policy and Administration

Master Thesis

**Il Fondo sociale europeo nell'ambito della Politica di Coesione:
aspetti giuridici in Italia e nella Provincia autonoma di Bolzano**

Candidate: Sofia Bonvicin

Supervisor: Stefania Baroncelli

Date final exam: 17/03/2025

Abstract

Il presente lavoro esplora la tematica della Politica di Coesione europea per il settennato 2021-2027 portando particolare attenzione al Fondo sociale europeo Plus (FSE+) nella Provincia autonoma di Bolzano. In particolare, vengono analizzati i principi giuridici e di funzionamento alla base della Politica di Coesione europea 2021-2027 e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) nel territorio altoatesino. Per dare concretezza all'impatto che questa politica europea ha sul territorio degli Stati membri, nello specifico in Alto Adige, viene riportato anche un *case study*, il progetto "Achilles 2022", progetto finanziato dall'Ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano concernente la lotta al fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico nella Scuola secondaria inferiore di Colle Isarco. Inoltre, l'elaborato espone anche la problematica del mancato utilizzo e dell'utilizzo irregolare dei Fondi destinati alla Politica di Coesione europea dimostrando come il contributo europeo possa essere spesso frustrato dalle inefficienze degli Stati membri.

L'approccio metodologico adottato è stato un approccio analitico e basato su un'analisi critica ed un approfondimento teorico dei principi giuridici alla base della Politica di Coesione europea 2021-2027 e del Fondo sociale europeo Plus 2021-2027. Si è proceduto, infatti, effettuando principalmente un'analisi qualitativa di Regolamenti e Trattati europei, Leggi nazionali, Decreti della Provincia autonoma di Bolzano e della dottrina esistente in materia di Politica di Coesione europea.

La seguente ricerca dimostra che i principi giuridici alla base della Politica di Coesione europea 2021-2027 e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) sono rappresentati principalmente dal Regolamento 2021/1060 recante le disposizioni comuni ai fondi, dal Regolamento 2021/1057 specifico per il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) 2021-2027, dall'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027 e dal Programma Regionale della Provincia autonoma di Bolzano FSE+ 2021-2027, programma che definisce come i fondi FSE+ per il settennato 2021-2027 sono organizzati e distribuiti sul territorio altoatesino.

Il presente lavoro evidenzia non solo l'importanza della Politica di Coesione europea e, quindi, gli effetti positivi che questa politica apporta concretamente sul territorio degli Stati membri ma anche le inefficienze che ricorrono nell'attuazione della stessa.

This paper explores the issue of the European Cohesion Policy for the seven-year period 2021-2027, with particular attention to the European Social Fund Plus (ESF+) in the Autonomous Province of Bolzano. Specifically, it analyses both the legal and operational principles underlying the European Cohesion Policy 2021-2027 and the European Social Fund Plus (ESF+) in the South Tyrolean territory. To provide concrete insight into the impact of this European policy on the

territory of Member States, specifically in South Tyrol, a case study is also presented, namely the 'Achilles 2022' project. This project, funded by the ESF Office of the Autonomous Province of Bolzano, addresses the phenomenon of the early school leaving and the school drop-out in the Colle Isarco Lower Secondary School. In addition, this paper also exposes the problem of non-utilisation and irregular use of the Funds allocated to the European Cohesion Policy, showing how the European contribution can often be frustrated by the inefficiencies of the Member States.

The adopted methodological approach is analytical, based on a critical analysis and theoretical investigation of the legal principles underlying both the European Cohesion Policy 2021-2027 and the European Social Fund Plus 2021-2027. Specifically, a qualitative analysis of European Regulations and Treaties, National Laws, Decrees of the Autonomous Province of Bolzano and of the existing doctrine on European Cohesion Policy was mainly conducted.

The following research demonstrates that the legal principles that govern the European Cohesion Policy 2021-2027 and the European Social Fund Plus (ESF+) are mainly represented by the Regulation 2021/1060, which establishes common provisions for the Funds, the Regulation 2021/1057, which contains specific legal provisions related to the European Social Fund Plus (ESF+) 2021-2027, by the Italian 2021-2027 Partnership Agreement and the Regional Program of the Autonomous Province of Bolzano ESF+ 2021-2027, which underlines how the ESF+ funds for the seven-year period 2021-2027 are organized and distributed in the South Tyrolean territory.

This paper highlights not only the importance of the European Cohesion Policy and, therefore, the positive effects that this policy brings in practice on the territory of the Member States, but also the inefficiencies that occur in its implementation.

Das vorliegende Papier befasst sich mit dem Thema der europäischen Kohäsionspolitik für den Siebenjahreszeitraum 2021-2027, mit besonderem Fokus auf den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) in der Autonomen Provinz Bozen. Insbesondere werden die rechtlichen und operativen Grundlagen der Europäischen Kohäsionspolitik 2021-2027 sowie des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) im Südtiroler Gebiet analysiert. Um die Auswirkungen dieser europäischen Politik auf die Mitgliedstaaten, insbesondere in Südtirol, zu konkretisieren, wird auch eine Fallstudie vorgestellt, beziehungsweise das Projekt „Achilles 2022“. Dieses Projekt wurde vom ESF-Büro der Autonomen Provinz Bozen finanziert und bezieht sich auf die Bekämpfung des Phänomens des Schulabbruchs und der Schulabbrecher an der Unterstufe der Eisackschule. Darüber hinaus wird in dem Papier auch das Problem der Nichtverwendung und der unregelmäßigen Verwendung der für die europäische Kohäsionspolitik bereitgestellten Mittel

aufgezeigt, wobei deutlich wird, wie der europäische Beitrag häufig durch die Ineffizienz der Mitgliedstaaten zunichte gemacht wird.

Als methodischer Ansatz wurde ein analytischer Ansatz gewählt, der auf einer kritischen Analyse und theoretischen Untersuchung der rechtlichen Grundlagen der Europäischen Kohäsionspolitik 2021-2027 sowie des Europäischen Sozialfonds Plus 2021-2027 beruht. Dabei wurde insbesondere eine qualitative Analyse der europäischen Verordnungen und Verträge, der nationalen Gesetze, der Dekrete der Autonomen Provinz Bozen und der bestehenden Doktrin zur europäischen Kohäsionspolitik durchgeführt.

Die folgende Untersuchung zeigt, dass die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Kohäsionspolitik 2021-2027 und des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) hauptsächlich in der Verordnung 2021/1060 über die gemeinsamen Bestimmungen für die Fonds, in der Verordnung 2021/1057, die spezifische rechtliche Bestimmungen für den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) 2021-2027 enthält, sowie in dem italienischen Partnerschaftsabkommen 2021-2027 und im Regionalprogramm der Autonomen Provinz Bozen ESF+ 2021-2027 verankert sind. Letzteres regelt, wie die ESF+-Mittel für den Siebenjahreszeitraum 2021-2027 in Südtirol organisiert und verteilt werden.

In diesem Papier wird nicht nur die Bedeutung der europäischen Kohäsionspolitik und damit die positiven Auswirkungen dieser Politik in der Praxis auf das Gebiet der Mitgliedstaaten hervorgehoben, sondern auch die Ineffizienzen, die bei ihrer Umsetzung auftreten.

Ringraziamenti

Desidero esprimere un sentito ringraziamento alla professoressa Stefania Baroncelli per l'aiuto nella stesura di questo documento.

Un ringraziamento speciale va anche a tutto l'Ufficio del Fondo sociale europeo della Provincia autonoma di Bolzano, in particolare alla Responsabile d'Ufficio Claudia Weiler, per la costante disponibilità e l'aiuto dimostratomi.

Un caloroso ringraziamento è rivolto soprattutto alla mia famiglia per avermi da sempre supportata e aver creduto in me più di quanto io abbia mai fatto.

Infine, un ringraziamento va anche a tutte le persone care che mi hanno supportata in questi due anni intensi, ma ricchi di soddisfazioni e ai miei compagni di corso Veronica, Marco, Thomas, Gianni e Lena.

INDICE

Abstract	I
Ringraziamenti	IV
Introduzione	1
1 Il bilancio europeo: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027	4
1.1 Struttura e principi generali del bilancio europeo	4
1.2 Il nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027	6
2 La Politica di Coesione europea: valori fondativi e storia	11
2.1 Valori fondativi della "politica regionale"	11
2.2 Storia della Politica di Coesione europea	13
3 Il regime di gestione e il metodo di assegnazione dei Fondi a sostegno della Politica di Coesione 2021-2027	17
3.1. Fondi europei a gestione concorrente, diretti ed indiretti	17
3.1.1 Fondi europei a gestione concorrente	17
3.1.2 Fondi europei a gestione diretta	23
3.1.3 Fondi europei a gestione indiretta	24
3.2 Metodo di assegnazione dei fondi destinati alla Politica di Coesione	25
3.2.1 La classificazione NUTS	25
3.2.2 Le regioni europee: dotazioni FESR, FSE+ e FC	26
4 Principi di funzionamento dei Fondi SIE 2021-2027	31
4.1 Priorità di investimento della Politica di Coesione europea 2021-2027	31
4.2 Gestione concorrente, Partenariato e <i>governance</i> a più livelli	32
4.3 Accordo di Partenariato: contenuto, approvazione e modifica	34
4.4 Programmazione delle risorse comunitarie: preparazione, approvazione, modifica, contenuto dei programmi e trasferimento di risorse	35
4.5 Condizioni abilitanti: Condizioni Abilitanti Orizzontali e Tematiche	38
4.6 Coesione e sana <i>governance</i> economica europea	39
4.7 <i>Performance</i> , monitoraggio e valutazione dei PN e PR	41
4.8 La funzione di gestione, di controllo e contabile dei fondi di coesione	44
4.9 La gestione finanziaria, l'ammissibilità e le forme di sovvenzione dei fondi a gestione concorrente	46
4.9.1 La gestione finanziaria	46
4.9.2 L'ammissibilità delle spese rendicontate	48

4.9.3	Le forme di sovvenzioni	49
4.10	L'ottenimento del contributo europeo: i pagamenti agli Stati Membri	53
4.11	Meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio unionale: lo stato di diritto	56
4.12	I fondi nazionali a sostegno della Politica di Coesione	58
5	Il Fondo sociale europeo (FSE)	63
5.1	Evoluzione storica del Fondo sociale europeo: dalle origini fino ai giorni nostri	63
5.2	Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) 2021-2027	69
6	Il Fondo sociale europeo (Plus) 2021-2027 della Provincia Autonoma di Bolzano (PAB)	78
6.1	Sfide specifiche e trasversali connesse al Programma FSE+ 2021-2027 PAB	79
6.2	Le priorità strategiche del Programma FSE+ 2021-2027 della PAB	81
6.2.1	Prima Priorità Strategica: Occupazione	81
6.2.2	Seconda Priorità Strategica: Istruzione e Formazione	85
6.2.3	Terza Priorità Strategica: Inclusione Sociale	87
6.3	La quarta Priorità Strategica: l'Assistenza Tecnica	90
6.4	Le Operazioni di Importanza Strategica (OIS) 2021-2027: OIS1 e OIS2	92
6.5	Il Partenariato FSE+ 2021-2027 PAB	93
6.6	Visibilità e comunicazione del sostegno fornito dal FSE+ 2021-2027 PAB	94
6.7	L'iter della presentazione delle proposte progettuali e della relativa procedura di selezione degli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo della Provincia autonoma di Bolzano	96
7	Priorità Strategica 2 "Istruzione e Formazione" FSE+ 2021-2027: il tema della dispersione e dell'abbandono scolastico in Alto Adige	98
7.1	Disagio, dispersione ed abbandono scolastico	98
7.2	Evoluzione del fenomeno dell'abbandono scolastico in Alto Adige	99
7.3	Le ragioni della diffusione del fenomeno dell'abbandono scolastico in Alto Adige	100
7.4	Ulteriori aspetti collegati al fenomeno dell'abbandono scolastico in Alto Adige	102
7.5	Osservazioni e rimedi alla dispersione e all'abbandono scolastico in Alto Adige	104

8 Interventi di contrasto alla dispersione scolastica PO FSE 2014-2020 della PAB: Il caso studio della Scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco (BZ)	109
8.1 Avviso pubblico: interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave - Annualità 2021-2022	109
8.2 Il caso studio della Scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco: il progetto "Achilles 2022"	110
9 Utilizzo inefficace dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei: il caso dei "disimpegni siciliani" e le irregolarità connesse all'utilizzo dei contributi europei nella Regione italiana Puglia	117
9.1 Utilizzo irregolare dei Fondi FESR 2000-2006: il caso del Programma Operativo Regionale – POR Puglia	117
9.2 Il principio del "disimpegno": il caso della Regione italiana Sicilia	122
Conclusione	128
Fonti del diritto	131
Bibliografia	134
Sitografia	139

Introduzione

Codesto elaborato si inserisce all'interno della disciplina del Diritto Amministrativo Europeo e contribuisce ad approfondire il tema della Politica di Coesione europea con particolare attenzione al Fondo sociale europeo Plus 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano.

La scelta di trattare il tema della Coesione europea nasce, in primo luogo, dall'obiettivo stesso che tale tema intende perseguire, ossia quello di promuovere un'evoluzione armoniosa dell'Unione Europea attraverso la riduzione del divario di sviluppo delle sue Regioni. In secondo luogo, il praticantato estivo svolto presso l'Ufficio del Fondo sociale europeo (FSE) della Provincia autonoma di Bolzano ha contribuito ulteriormente ad intraprendere e sviluppare questo ambito di ricerca poiché ha esemplificato come i fondi a sostegno della coesione vengano concretamente implementati sul territorio, in particolare nella Provincia autonoma di Bolzano.

Questo elaborato intende, perciò, delineare i principi giuridici e di funzionamento alla base della Politica di Coesione europea per l'attuale settennato 2021-2027 ponendo particolare attenzione al Fondo sociale europeo Plus 2021-2027 in Alto Adige. In particolare, al fine di comprendere al meglio il tema della coesione e gli interventi specifici finanziati dal Fondo sociale europeo Plus 2021-2027 sul territorio altoatesino, tale elaborato apporta il caso studio della Scuola secondaria inferiore di Colle Isarco (BZ), progetto finalizzato a ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico e facente parte della seconda Priorità Strategica "Istruzione e Formazione" del Programma Regionale (PR) FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano. Infine, codesto elaborato analizza anche la tematica del "disimpegno" dei Fondi dedicati alla Politica di Coesione assieme all'utilizzo irregolare degli stessi attraverso l'analisi della regione italiana Sicilia e Puglia.

Il tema della Politica di Coesione europea è stato ed è ancora oggi oggetto di molteplici studi, molti infatti sono i contributi accademici inerenti all'ambito della coesione europea con focus Fondo sociale europeo (FSE) soprattutto per il contributo positivo che tali finanziamenti europei hanno apportato al settore sociale migliorando le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei.

Nonostante il panorama accademico esistente sia rappresentato da svariati elaborati riguardanti questa tematica, codesta ricerca si differenzia grazie alla presentazione aggiornata dei principi giuridici alla base della Politica di Coesione e del Fondo sociale europeo Plus 2021-2027, all'attualità stessa degli interventi, sempre più necessari in un contesto dominato da crescenti disparità economiche, sociali e territoriali, e all'inserimento di un caso pratico per far comprendere ai lettori come le politiche europee, viste spesso come troppo "lontane", abbiano effettivamente un riscontro e giovino sui territori degli Stati membri. Ulteriore novità apportata da questa ricerca concerne la possibilità di un utilizzo irregolare dei Fondi destinati alla coesione economica, sociale e territoriale o addirittura di un loro mancato utilizzo, dimostrando dunque sia i punti di forza che di debolezza insiti nella Politica di Coesione europea.

L'approccio utilizzato in tale progetto di ricerca è stato un approccio analitico, basato perciò su un'analisi critica ed un approfondimento teorico dei principi giuridici alla base della Politica di Coesione europea e del Fondo sociale europeo al fine di comprenderne il funzionamento attuale nel settennato 2021-2027. Tale approccio è stato avvalorato anche dall'introduzione di un caso studio, il quale ha permesso di applicare concretamente i principi del diritto europeo nell'ambito della Politica di Coesione sul territorio altoatesino. La principale tecnica di ricerca utilizzata è stata un'analisi qualitativa di testi giuridici europei, nazionali e provinciali, quali Regolamenti e Trattati europei, Leggi nazionali, la Costituzione Italiana, e svariati Decreti della Provincia autonoma di Bolzano assieme ad un'analisi della dottrina giuridica esistente in materia di Politica di Coesione europea.

Questo progetto di ricerca è strutturato in nove sezioni totali. Nella prima sezione viene definita la struttura del bilancio europeo e la "posizione" che la Politica di Coesione europea occupa all'interno delle rispettive Rubriche del bilancio europeo 2021-2027. La seconda sezione è dedicata ai valori fondativi e alla storia della politica di coesione europea partendo dalle origini fino ai giorni nostri. La terza sezione si concentra sulla presentazione delle varie tipologie di fondi europei, ossia i fondi a gestione concorrente, a gestione diretta ed indiretta per poi passare al metodo di assegnazione dei fondi di coesione europei. In questa terza sezione particolare attenzione viene dedicata ai fondi in regime di gestione concorrente del settennato 2021-2027 poiché questi ultimi rappresentano lo strumento *ad hoc* per attuare la politica di coesione dell'Unione Europea. La quarta sezione si concentra sui principi di funzionamento della Politica di Coesione europea 2021-2027 contenuti nel Regolamento 2021/1060 recante le disposizioni comuni ai fondi. Nello specifico, questa sezione tratta le priorità di investimento dei fondi di coesione 2021-2027, il concetto del Partenariato europeo assieme all'Accordo di Partenariato Italia-UE e alla redazione dei Programmi Regionali e Nazionali (PR-PN) a capo degli Stati membri. In più, codesta quarta sezione indica le condizioni abilitanti verticali e tematiche per accedere ai fondi di coesione così come il rispetto di alcuni principi di *governance* economica ed il carattere *performance based* dei fondi strutturali. Verranno poi elencate le varie funzioni di gestione, controllo e contabili dei fondi di coesione assieme ad una panoramica sulla gestione finanziaria dei fondi, le spese ammissibili a ricevere finanziamento, la tipologia di sovvenzioni esistenti e le forme di pagamento agli stati membri. Infine, la sezione tratta anche del meccanismo di condizionalità dello stato di diritto al fine di ricevere i finanziamenti europei assieme alla descrizione dei principali Fondi Nazionali dedicati alla coesione economica, sociale e territoriale.

Le ultime quattro sezioni sono dedicate al Fondo sociale europeo 2021-2027 con attenzione particolare alla Provincia autonoma di Bolzano e ad un progetto finanziato dall'Ufficio FSE, ovvero il progetto "Achilles 2022" della Scuola secondaria inferiore di Colle Isarco (BZ).

Nello specifico, la quinta sezione tratta l'evoluzione storica del Fondo sociale europeo e ne descrive le relative caratteristiche per il settennato 2021-2027. La sesta sezione delinea il Programma Regionale FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano descrivendone le

sfide, le priorità strategiche, quali Occupazione, Istruzione e Formazione, Inclusione Sociale ed Assistenza Tecnica. Inoltre, questa sesta sezione presenta le Operazioni di Importanza Strategica (IOS) scelte per il settennato 2021-2027 dalla Provincia autonoma di Bolzano, il Partenariato economico e sociale alla base del Programma assieme agli obblighi di comunicazione e visibilità e all'iter da seguire per il finanziamento dei progetti a valere sul Fondo sociale europeo.

La settima sezione si concentra sulla seconda Priorità Strategica "Istruzione e Formazione" del Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano, ed in particolare, sulla tematica della dispersione e dell'abbandono scolastico in Alto Adige delineandone le cause ed i possibili rimedi. Importante da menzionare per questa sezione è il fatto che la lotta alla dispersione scolastica fa parte di una delle Azioni nell'ambito della seconda Priorità Strategica "Istruzione e Formazione" del Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano.

L'ottava sezione è dedicata alla presentazione di un caso studio, ovvero il progetto Achilles 2022 finanziato dall'Ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano, il quale esemplifica il fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico verificatosi nella Scuola secondaria inferiore di Colle Isarco e ne sottolinea l'importanza dell'educatore scolastico come soluzione al fenomeno. In conclusione, l'ultima sezione analizza la tematica del mancato uso e dell'utilizzo irregolare dei Fondi destinati alla Politica di Coesione europea prendendo in considerazione quanto accaduto nella Regione italiana Sicilia e nella Regione italiana Puglia durante le Programmazioni europee 2000-2006 e 2014-2020.

1. Il bilancio europeo: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027

1.1 Struttura e principi generali del bilancio europeo

Il bilancio a lungo termine dell'Unione Europea, definito anche "Quadro Finanziario Pluriennale" (QFP) o nell'acronimo inglese *Multiannual Financial Framework (MFF)*, stabilisce le priorità europee di investimento ed il loro limite di stanziamento in un orizzonte temporale "multianuale" (di sette anni), in modo tale da dare concretezza alle diverse politiche europee e da garantire un certo livello di prevedibilità ed efficienza delle spese.

Il Quadro Finanziario Pluriennale si inserisce poi all'interno del bilancio annuale dell'Unione Europea (regolato dagli articoli 313-316 TFUE), e distribuisce i suoi finanziamenti destinandoli a progetti ed attività in base a quanto è stato stabilito precedentemente nel QFP¹.

Interessante aspetto da tenere in considerazione è il fatto che il bilancio a lungo termine dell'UE finanzia iniziative che sono meglio raggiungibili da un livello europeo piuttosto che da un livello nazionale o locale e per le quali un singolo Stato membro non riuscirebbe da solo ad ottenere un risultato ugualmente soddisfacente². Questo appena descritto è infatti il principio di sussidiarietà delineato all'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), il quale sottolinea la facoltà dell'Unione di poter intervenire qualora gli Stati membri non siano in grado di raggiungere determinati obiettivi in misura sufficiente, conseguenza del fatto che tali obiettivi sono meglio conseguiti a livello unionale piuttosto che a livello degli Stati membri.

Il Quadro Finanziario Pluriennale è regolato dall'articolo 312 del TFUE, il quale delinea i suoi obiettivi e le modalità di negoziazione. In particolare, il bilancio a lungo termine dell'UE è un regolamento adottato secondo una "procedura legislativa speciale" su proposta della Commissione europea. Generalmente, tale regolamento giuridicamente vincolante viene poi accompagnato da un accordo interistituzionale che mira a dare una completa ed efficiente attuazione al bilancio stesso³.

Secondo quanto riportato all'articolo 312 TFUE, la Commissione europea presenta una proposta di bilancio che definisce quanto l'Unione Europea può spendere e le diverse fonti di entrata. A questo punto sia il Parlamento europeo sia il Consiglio dell'UE definiscono una loro posizione, e una volta trovato un accordo comune, si adotta il bilancio secondo una "procedura legislativa speciale". Questa procedura richiede l'unanimità in sede di Consiglio dell'UE previo

¹Servizio studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2020, p. 12, cit.,

²Unione europea - DG Comunicazione, *Come viene adottato il bilancio dell'UE*, cit.

³Servizio studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2020, cit., p. 12

consenso del Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri ("maggioranza assoluta") che può solo approvare o respingere la posizione del Consiglio dell'UE, ma non modificarla⁴.

Il bilancio a lungo termine dell'Unione Europea può essere così definito "bilancio di investimento", poiché si prospetta, tramite le sue ampie categorie di spesa, chiamate rubriche, di creare valore aggiunto all'interno dell'UE, e quindi, di promuovere sia crescita che solidarietà nei diversi stati membri⁵.

Inoltre, il QFP prevede dei principi contabili che rispecchiano quelli dei bilanci pubblici nazionali, come riportato di seguito: unità, veridicità, annualità, pareggio, unità di conto, universalità, specializzazione, sana gestione finanziaria e trasparenza.

Altro punto fondamentale a riguardo concerne le fonti di entrate dell'Unione Europea, ovvero le risorse proprie, che vanno a finanziare le spese programmate all'interno del bilancio pluriennale. Le risorse proprie europee, che corrispondono anche a quelle presenti nell'attuale programmazione 2021-2027, fanno riferimento a tre entrate principali:

1. dazi doganali verso paesi terzi;
2. contributi basati sull'IVA riscossi nei 27 Stati membri;
3. contributi diretti degli Stati membri calcolati sul reddito nazionale lordo (RNL), noti anche come "contributi nazionali" e rappresentanti la principale fonte di entrata europea.

Fonti ulteriori di finanziamento, ma di minor peso rispetto a quanto sopra riportato, riguardano le sanzioni verso le imprese che non rispettano il diritto unionale, le imposte sulle retribuzioni dei funzionari UE, gli interessi bancari e i contributi di paesi terzi.

Oltre alle tre importanti fonti di entrata, le quali rappresentano il 90% di capacità di finanziamento europeo, l'Unione intende introdurre entro il 2026 nuove risorse proprie in modo tale da fronteggiare le spese del *Next Generation UE (NGUE)*, il Fondo sociale per il clima e diminuire i "contributi nazionali" basati sul reddito nazionale lordo.

Le nuove risorse proprie sono contenute nell'allegato II dell'Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020, tra cui la tassa sulla plastica non riciclata, la tassa sul carbonio alla frontiera, la tassa sulle transazioni finanziarie e la tassa digitale o societaria⁶.

⁴Unione europea - DG Comunicazione, *Come viene adottato il bilancio dell'UE*, cit.

⁵Servizio studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2020, cit., p. 13

⁶Camera dei deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione europea, *Il nuovo quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027*, 2022, cit., p. 5

1.2 Il nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027

Il nuovo QFP 2021-2027 disciplinato dal regolamento 2020/2093 è stato approvato definitivamente dal Parlamento europeo il giorno 16 dicembre 2020 ed il giorno successivo dal Consiglio dell'Unione Europea. Questo bilancio pluriennale è stato oggetto di lunghe consultazioni, iniziate già nel maggio 2018 quando la Commissione "Juncker" aveva presentato una sua prima proposta di bilancio.

Ad allungare le trattative e quindi a rielaborare la proposta di tale bilancio sono stati una serie di fattori, tra cui il cambio dei vertici istituzionali nel 2019 (la Commissione "Juncker" è stata seguita dalla Commissione "von der Leyen"), la *Brexit* e soprattutto nel 2020 la pandemia COVID-19.

Tutti questi fattori, ed in particolare l'emergenza COVID, hanno contribuito a modificare ed integrare la proposta di bilancio in modo tale da utilizzare strategicamente il nuovo QFP per affrontare al meglio la crisi economico sanitaria causata dalla pandemia. Secondo la Presidente, Ursula von der Leyen, il nuovo bilancio a lungo termine dell'UE avrebbe dovuto svolgere la funzione di un nuovo "piano Marshall per la ripresa dell'Europa"⁷.

Difatti, il nuovo QFP 2021-2027 venne rafforzato dall'introduzione dello "Strumento", ovvero il noto *Next Generation UE* detto anche *Recovery Plan*. Questo strumento integrativo al bilancio, disciplinato dal regolamento 2020/2092, fu introdotto per riparare ai danni sanitari, economici e sociali della pandemia, per avviare una ripresa e per creare un futuro migliore alle nuove generazioni. Questo strumento finanziario trova anche fondamento giuridico all'articolo 122 del TFUE, il quale sancisce che il Consiglio europeo, su proposta della Commissione, possa offrire assistenza finanziaria ad uno Stato membro qualora si trovi in grave difficoltà.

Il QFP 2021-2027 comprende un arco temporale di sette anni ed ammonta ad un totale di risorse concordate di 1824.3 miliardi di euro, di cui 1074.3 miliardi riguardano il MFF e 750 miliardi fanno riferimento allo strumento *NGUE*, pacchetto composto sia da sovvenzioni (312,5 miliardi) sia da prestiti (360 miliardi) con tassi di interesse quasi nulli (o addirittura negativi) da ripagare entro il 2058. Il principale programma in termini finanziari presente all'interno del *NGUE* riguarda il "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" e per ottenere i relativi fondi agli Stati Membri viene richiesta la redazione di Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) in cui vengono descritte le modalità di utilizzo dei finanziamenti UE in modo tale da raggiungere, come concordato in sede europea, i vari *milestones and targets*, ossia i target intermedi e finali posti per il rispetto delle scadenze ed i termini previsti e che se non rispettati portano alla mancata erogazione o alla restituzione dei contributi europei. Infatti, importante novità in seno al PNRR è la sua

⁷Servizio studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2020, cit., p. 12

caratteristica di essere *performance based*, quindi connesso al raggiungimento di *milestones* (obiettivi – traguardi intermedi) e *targets* (traguardi finali) a cui è subordinato il versamento o meno delle stesse risorse comunitarie.

I vari PNRR redatti dai singoli Stati membri sono tenuti a contribuire in modo particolare alla transizione verde e digitale e a potenziare una resilienza sociale ed economica. Il termine “resilienza” assume particolare importanza all’interno del *NGUE* e dei PNRR e va a sottolineare come l’Unione Europea debba essere preparata per affrontare sfide e rischi futuri sia in termini economici, sociali ed ambientali in modo tale da creare un’Europa economicamente e climaticamente più forte ma anche più equa e democratica. Da notare, in ogni caso, che, come accade per la politica di coesione europea, i finanziamenti per tale dispositivo del *NGUE* sono assegnati agli Stati membri in modo differente, ovvero per il 70% sulla base del tasso di ricchezza del Paese e per il 30% in base ai danni subito dalla pandemia COVID-19 dal rispettivo Paese. Inoltre, il Dispositivo per la ripresa e resilienza sarà anche collegato con il semestre europeo, nel senso che dovrà essere coerente con gli obiettivi di ogni singolo Stato membro fissati in sede di semestre europeo⁸.

In particolare, la Commissione europea tramite il *NGUE* ha acquisito il diritto di finanziare gli Stati membri emettendo debito comune, quindi raccogliendo risorse a suo nome sui mercati finanziari e andando così a delineare una sua capacità fiscale autonoma rispetto ai tradizionali trasferimenti dei singoli Stati membri⁹.

Il nuovo bilancio settennale europeo, oltre ad essere di importo significativamente maggiore rispetto a quello precedente (1835,3 miliardi contro i 1083,3 del QFP 2014-2020), si articola anche in 7 rubriche di spesa, numero nettamente superiore rispetto al QFP 2014-2020 che ne prevedeva solamente 5.

Gli ambiti di intervento dell’attuale bilancio, corrispondenti alle 7 rubriche, sono i seguenti:

- | | |
|----------------|---|
| 1. Rubrica I | Mercato unico, innovazione e agenda digitale; |
| 2. Rubrica II | Coesione, resilienza e valori; |
| 3. Rubrica III | Risorse naturali e ambiente; |
| 4. Rubrica IV | Migrazione e gestione delle frontiere; |
| 5. Rubrica V | Sicurezza e difesa; |
| 6. Rubrica VI | Vicinato e resto del mondo; |

⁸IFEL – Fondazione ANCI, *Le strategie territoriali nella politica di coesione 2021-2027*, 2023, cit., pp. 13-14

⁹IFEL – Fondazione ANCI, *Le strategie territoriali nella politica di coesione 2021-2027*, 2023, cit., p. 16

7. Rubrica VII Pubblica amministrazione europea¹⁰.

La Rubrica I "Mercato unico, innovazione e agenda digitale" ha come obiettivo la crescita comune europea per affrontare la riduzione delle emissioni di carbonio ed il cambiamento demografico. Con dotazione di 143,4 miliardi di euro di cui 132,8 del QFP e 10,6 del *NGUE*, essa finanzia progetti in campo di ricerca ed innovazione per 88,2 miliardi di euro (comprende il programma "Horizon Europe" per la salute, resilienza, innovazione e transizione verde e digitale), mercato unico per 5,9 miliardi (comprende il Programma per il mercato unico), spazio per 13,4 miliardi (comprende il nuovo Programma spaziale) ed investimenti strategici europei per 35 miliardi (comprende il Fondo InvestEU, il Meccanismo per collegare l'Europa ed il programma Europa Digitale).

La Rubrica II "Coesione, resilienza e valori" intende potenziare la coesione europea e l'investimento verso i giovani. Questa rubrica rappresenta la parte più significativa in termini di finanziamento del Bilancio UE (34,6% del QFP UE) poiché presenta una dotazione di 1099,7 miliardi di euro, di cui 377,8 facenti parte del QFP e 721,9 del *NGUE*. Tale rubrica finanzia il famoso Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (693 miliardi), lo sviluppo regionale e di coesione per 290,6 miliardi (comprende principalmente i programmi FESR, Fondo di coesione, REACT-EU ed EU4Health), l'Investimento nelle persone, nella coesione sociale e nei valori per 115,8 miliardi (in particolare contiene il FSE+, Erasmus+, Creative Europe e Diritti e valori).

La Rubrica III "Risorse naturali ed ambiente" impiega le proprie risorse per la protezione dell'ambiente, il clima e lo sviluppo rurale e presenta una dotazione finanziaria di 373,9 miliardi di euro dei quali 356,3 del QFP e 17,5 dal *NGUE*. In questa rubrica rientrano le risorse per l'Agricoltura e politica marittima per 350,4 miliardi (comprende sia il Fondo FEAGA che FEASR, entrambi legati alla PAC, ed il Fondo FEAM) e per l'Ambiente e azione per il clima per 22,8 milioni di euro (comprende il programma LIFE ed il famoso Fondo per la Transizione Giusta – *Just Transition Fund*).

La Rubrica IV "Migrazione e gestione delle frontiere" riguarda i fondi per la gestione dell'immigrazione in Europa. La Rubrica è interamente finanziata, rispetto alle tre descritte sopra, da fondi del QFP ed è dotata di 22,7 miliardi di euro, di cui 9,8 per la migrazione e 12,7 per la gestione delle frontiere. Ricomprende rispettivamente il Fondo asilo e migrazione ed il Fondo per la gestione integrata delle frontiere.

¹⁰Patti A., *FSE+ 2021-2027: Il fondo sociale europeo per l'occupazione, la formazione e l'inclusione sociale*, cit., 2022, pp. 7-10

La Rubrica V "Sicurezza e difesa" concernente la difesa dei cittadini UE dalle minacce interne ed estere, è anch'essa finanziata totalmente da fondi del QFP e presenta una dotazione di 13,2 miliardi di euro, di cui 8,5 per la Difesa esplicitato nel Fondo europeo per la difesa, e 4,1 per la Sicurezza tramite il Fondo per la sicurezza interna.

La Rubrica VI "Vicinato e resto del mondo", ancora totalmente finanziata da fondi del QFP, mira a potenziare gli aiuti umanitari ed ha una dotazione complessiva di 98,4 miliardi, di cui 85,2 per l'Azione esterna tramite lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) e lo Strumento per gli aiuti umanitari. I restati 12,6 miliardi rimangono per l'Assistenza di Preadesione tramite il programma Assistenza preadesione.

La Rubrica VII "Pubblica amministrazione europea", nuovamente finanziata solo da fondi del QFP, ha come obiettivo gli stipendi e le pensioni del personale UE e la gestione delle scuole europee e contribuisce a ciò con una dotazione finanziaria di 73,1 miliardi di euro¹¹.

Da notare, in particolare, che le Rubriche V e VI rappresentano l'elemento di differenza rispetto alla Programmazione 2014-2020, la quale era composta solo da 5 Rubriche complessive. Ulteriore aspetto da sottolineare riguarda il fatto che i fondi derivanti dal *NGUE* coprono solo le prime tre Rubriche (Rubrica I, II, III) tramite i seguenti dispositivi: *Recovery and Resilience Facility*, *REACT-EU*, *Rural Development* attraverso le risorse date al *FEASR*, *Just Transition Fund*, *InvestEU*, *rescEU* e *Horizon Europe*¹².

Il bilancio europeo 2021-2027 intende perseguire anche le cosiddette "Priorità orizzontali", ovvero obiettivi generali che l'Unione Europea deve raggiungere tramite il suo bilancio.

Gli obiettivi orizzontali riguardano l'obiettivo climatico, la transizione digitale, la biodiversità e la parità di genere. Per quanto riguarda l'obiettivo climatico, il bilancio si prefigge di utilizzare almeno il 30% del bilancio complessivo UE per il clima, invece, la transizione digitale prevede di incrementare gli investimenti in tale settore. Per la biodiversità dovrà essere destinato almeno il 7,5% della spesa annuale e il bilancio, in generale, dovrà tenere in considerazione la parità e l'uguaglianza di genere.

Altra particolarità del bilancio europeo 2021-2027 è la presenza di "strumenti specifici al di fuori dei massimali" fissati dal QFP, ossia strumenti che rendono il bilancio UE flessibile e, quindi, utilizzabili solo in contesti di emergenza e necessità, come viene sancito dall'art.2, par.2

¹¹Servizio studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2020, cit., pp. 16-21

¹²Servizio studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2020, cit., p. 22

del regolamento sul Quadro finanziario pluriennale. Tali strumenti sono il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, la Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza, la Riserva di adeguamento alla Brexit e lo Strumento di flessibilità.

Punto interessante da considerare nel nuovo QFP sono anche le ardue trattative che si sono tenute per approvare un Regolamento che protegga il bilancio UE dalle violazioni dello Stato di diritto, requisito fondamentale degli Stati Membri per poter beneficiare dei finanziamenti provenienti dal bilancio unionale. Il Regolamento che disciplina questo meccanismo di protezione del bilancio è il Regolamento 2020/2092 all'articolo 2. L'iter di approvazione di questo Regolamento è stato reso difficoltoso dall'Ungheria e dalla Polonia, Stati membri già coinvolti nel mancato rispetto di questo valore fondativo europeo come previsto dall'articolo 2 del TUE.

Il bilancio 2021-2027 è stato rivisitato interamente e ripubblicato il 29 febbraio 2024 sotto una comunicazione della Commissione europea del 18 maggio 2022 a causa dell'emergenza in Ucraina. Secondo la Commissione "Von der Leyen", le risorse finanziarie preposte nel nuovo QFP non erano abbastanza per fronteggiare la crisi causata dalla guerra e vi era necessità di richiedere una revisione complessiva del bilancio. Tale revisione ha comportato, quindi, una nuova dotazione finanziaria di 50 miliardi per fronteggiare la guerra in Ucraina, ulteriori finanziamenti per migrazioni e sfide globali concernenti le Rubriche IV e VI, l'introduzione dello strumento EURI per risollevare l'Europa dalla crisi, la creazione della piattaforma STEP per potenziare la competitività aumentando i massimali delle Rubriche 1,3 e 5 (ossia i limiti di spesa delle rispettive Rubriche), un aumento di finanziamenti per lo strumento di flessibilità e un incremento dei fondi previsti per la Rubrica VII della PA Europea. Tale revisione intermedia di bilancio è peculiare, poiché mai fino ad ora una revisione "in medias res" ha comportato un aumento netto dei massimali di spesa¹³.

¹³Parlamento europeo – Note tematiche sull'Unione europea, *Quadro finanziario pluriennale*, 2024, cit.

2. La Politica di Coesione europea: valori fondativi e storia

2.1 Valori fondativi della "politica regionale"

La Politica di Coesione sociale, economica e territoriale, detta anche "politica regionale", è una politica "caposaldo" dell'Unione Europea, un pilastro portante unionale sia dal punto di vista economico sia per quanto riguarda il perseguimento e l'attuazione dei singoli valori europei.

Importante da sottolineare, prima di evidenziare la base giuridica sottostante alla politica di coesione europea, è il significato stesso del termine "coesione economica, sociale e territoriale".

Con "coesione economica" si intende perseguire delle azioni che vanno a ridurre il divario di sviluppo tra le regioni europee, in particolare, si punta a diminuire il ritardo delle aree meno sviluppate al fine di realizzare uno sviluppo equilibrato di tutte le regioni della Comunità. Questo obiettivo è perseguito principalmente dal FESR – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Con "coesione sociale" si punta ad assicurare che tutti i cittadini abbiano gli stessi diritti fondamentali in campo lavorativo, sociale ed economico promuovendo uguaglianza e non-discriminazione. La coesione sociale è obiettivo principale del FSE – Fondo Sociale Europeo.

La "coesione territoriale" mira, invece, a promuovere uno sviluppo equilibrato dei territori europei favorendo anche l'integrazione delle zone più svantaggiate dal punto di vista dell'accessibilità e della crescita, quali isole, zone di confine ed aree interne. La coesione territoriale è perseguita dal FESR tramite il suo programma Interreg.

La Politica di Coesione economica, sociale e territoriale se guardata da un punto di vista dei valori fondativi europei, attua il principio di uguaglianza dell'Unione Europea (articolo 2 del TUE) poiché mira a ridurre le disparità sia a livello degli Stati membri, sia tra le regioni all'interno di uno singolo Stato. Questo concetto viene approfondito all'articolo successivo, ossia all'articolo 3 paragrafo 3 del TUE, dove viene ribadito il fatto che l'Unione sostiene una coesione economica, sociale e territoriale e la relativa solidarietà tra i diversi Stati membri.

L'Unione attraverso i fondi di coesione permette, quindi, di promuovere uno sviluppo armonioso delle regioni europee in modo tale che nessuno venga lasciato indietro come ribadito all'articolo 174 del TFUE. Tale articolo pone anche un'attenzione particolare alle regioni rurali, insulari, alle zone più settentrionali e alle località montane, regioni europee che più soffrono di divari economici, sociali e territoriali. La riduzione delle disparità regionali per creare una Europa "coesa" deve essere un continuum all'interno di ogni nuova proposta politica europea in modo tale che tutti possano trarre vantaggi dalle politiche unionali, finalità ben definita all'articolo 175 del TFUE.

Inoltre, la Politica di Coesione europea trova fondamento anche nella Costituzione italiana all'articolo 3 comma 2 e all'articolo 119 comma 1 e 5.

L'articolo 3 comma 2 della Costituzione pone l'accento, come all'articolo 2 del TFUE, sulla rimozione degli ostacoli economici e sociali che impediscono ai cittadini di godere della stessa e piena partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese. L'articolo 119 comma 1 e comma 5 possono essere visti in concomitanza, poiché al primo comma si definisce il rispetto dei vincoli dettati dall'Unione Europea anche da parte delle singole regioni e al comma 5 viene ribadito l'intervento dello Stato nel destinare risorse aggiuntive alle regioni per agevolare la coesione, la solidarietà, la rimozione degli svantaggi economici e sociali e per garantire una piena attuazione dei diritti dei singoli cittadini¹⁴.

Da un punto di vista prettamente economico, la politica di coesione europea viene definita come la "politica di investimento europea" poiché i suoi investimenti generano un forte ritorno economico.

La Politica di Coesione occupa anche una parte fondamentale del bilancio europeo; infatti, rappresenta circa un terzo del bilancio complessivo. Guardando il ritorno economico della coesione si può affermare che impatta positivamente sul mercato unico poiché gli investimenti promossi dalla politica di coesione portano ad aumentare il PIL nazionale degli Stati membri, impatto sentito sia dai Paesi beneficiari che dai Paesi contributori (tra cui l'Italia).

Se i Paesi beneficiari (in particolare gli Stati Membri dell'Est europeo) traggono vantaggio dai fondi di coesione vedendo una convergenza verticale del loro pil pro capite, anche i Paesi contribuenti (come principalmente Germania, Francia, Olanda e Italia) avvertono i vantaggi della coesione economica, sociale e territoriale poiché risentono dell'effetto positivo degli investimenti delle aree più deboli dell'Unione. Si tratta del cosiddetto "effetto moltiplicatore del mercato unico" in cui un investimento in un'area influenza positivamente anche le zone circostanti. Difatti, gli Stati contributori netti beneficiano indirettamente dei finanziamenti grazie all'aumento degli scambi commerciali e finanziari che si sono verificati grazie all'aumento del reddito nelle aree in cui la politica di coesione si è concentrata maggiormente¹⁵.

A sostegno di ciò, l'Unione Europea si aspetta che per un euro investito tra l'inizio della scorsa programmazione (2014) e la fine dell'attuale (2027) generino entro il 2030 1,3 euro di PIL e che per il 2043 quest'ultimo si sarà pressoché triplicato.

¹⁴Servizio Studi Camera dei deputati, *I Fondi europei per la politica di coesione 2021-2027*, 2022, cit., p. 1

¹⁵Salimbeni A.P., *Fondi Europei 2021-2027: Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2019, cit., p. 13

Si può quindi affermare che la Politica di Coesione funzioni come uno “stabilizzatore di mercato” poiché permette che tutti i vantaggi derivanti dagli investimenti europei siano distribuiti in modo uniforme in tutte le regioni europee. Questo lo si è visto nel corso degli anni sin dall’inizio della storia europea fino ai giorni nostri, ovvero dalla creazione del mercato unico, all’Unione economica e monetaria, ai vari allargamenti (soprattutto quello del 2004) e negli ultimi tempi alla pandemia di Covid-19 e alla transizione verde e digitale. Tutti questi avvenimenti hanno portato a dei vantaggi all’interno dell’Unione ma sarebbe stato impensabile che questi ultimi potessero essere distribuiti in modo uniforme in tutte le regioni d’Europa, per questo motivo la politica di coesione dell’Unione trova fondamento e può essere definita come “bene pubblico europeo”.

Visto l’importante ruolo della Politica di Coesione europea è necessario che quest’ultima vada costantemente rivisitata e modernizzata in modo tale che riesca a fare fronte alle nuove sfide europee, come i cambiamenti climatici e la recente guerra in Ucraina causata dall’invasione Russa. Si è visto, difatti, che le zone più colpite sono state le regioni periferiche e meno sviluppate, dato che avvalorava ancora di più la necessità della politica di coesione e la sua rivisitazione in base alle sfide strutturali ed emergenti¹⁶.

2.2 Storia della Politica di Coesione europea

Il punto di partenza della politica regionale europea può essere assegnato al Trattato di Roma del 1957. In questo trattato, che dà vita alla Comunità Economica Europea (CEE) e alla Comunità Europea per l’Energia Atomica (EURATOM), non c’è in realtà uno specifico riferimento alla coesione europea, poiché si pensava che in questo frangente di sviluppo economico i divari di crescita economici e sociali tra le diverse regioni europee si sarebbero risolti. L’unico fondo strutturale che riesce a prendere forma in questo contesto è il Fondo Sociale Europeo (FSE) per migliorare l’occupazione, la formazione dei lavoratori e l’equità tra questi ultimi. Da ricordare è il fatto che il Fondo sociale europeo fu, quindi, il primo fondo di coesione ad essere istituito e funzionava come un rimborso: l’UE pagava agli Stati membri la metà del costo totale attribuito alle spese per l’occupazione e la formazione lavorativa¹⁷.

Questo fu solo l’inizio poiché attraverso i vari allargamenti verificatesi nel 1981 con l’ingresso della Grecia e poi nel 1986 con Spagna e Portogallo, le disparità regionali cominciarono ad incrementare. Difatti, se già erano presenti delle divergenze prima delle nuove adesioni, con l’ingresso di nuovi Paesi queste ultime non potevano fare altro che rafforzarsi. Questa fase non fu altro che un anticipo di quanto avverrà nel 2004 con l’ingresso di 10 nuovi Paesi, il cosiddetto

¹⁶Commissione europea, *Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, 2024, cit., p. 30

¹⁷Patti A., *FSE+ 2021-2027: Il fondo sociale europeo per l’occupazione, la formazione e l’inclusione sociale*, 2022, cit., p. 15

“allargamento ad Est”. In questo frangente i divari regionali aumentarono di circa un terzo e il PIL di solo cinque punti percentuali¹⁸.

Intanto, nel 1975 nacque il secondo fondo strutturale, ossia il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) di durata triennale e con l’obiettivo di ridurre i divari regionali causati dalla riconversione industriale con attenzione particolare alla disoccupazione e all’agricoltura. La particolarità di questo fondo sta nel fatto che questo ultimo andava ad attuare una politica regionale comunitaria “aggiuntiva” rispetto a quelle nazionali e non sostitutiva come invece aveva caratterizzato inizialmente il FSE. Questo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale operava essenzialmente attraverso contributi a fondo perduto ed erano, inoltre, gli stessi Stati Membri che definivano le aree agevolabili a finanziamento (generalmente quelle zone della Comunità soggette a svantaggi strutturali) e le rispettive quote di finanziamento. La Commissione europea non poteva esercitare alcuna influenza sulle decisioni. Importante da menzionare è anche il fatto che la data di creazione del FESR, ovvero il 1975, coincide anche con la prima programmazione europea, la quale iniziò appunto nel 1975 e terminò nel 1978.

La grande svolta si ebbe nel 1986 con l’Atto Unico Europeo (AUE), quando i fondi strutturali presero importanza divenendo parte delle competenze della Comunità Europea e andando a delineare non solo una coesione economica e sociale, ma anche territoriale. Importante da ricordare è il fatto che l’istituzionalizzazione della “coesione territoriale” avverrà solo dopo con il Trattato di Lisbona nel 2007, Trattato che inserisce esplicitamente la coesione territoriale come obiettivo dell’Unione Europea assieme alla coesione economica e sociale. Nonostante ciò, l’AUE pose l’accento sulle disparità regionali, le quali cominciarono ad essere viste come fattore di freno per la realizzazione del Mercato Unico Europeo e per una vera e propria integrazione europea.

Un ulteriore sviluppo si ebbe nel 1988 quando la politica di coesione venne istituzionalizzata e prese piede una prima riforma dei Fondi strutturali. Tale riforma, denominata anche “Pacchetto Delors”, dal nome dell’allora Presidente della Commissione europea Delors, prevedeva il raddoppio delle risorse per i fondi FSE e FESR per un totale di 64 miliardi di ECU (la vecchia Unità monetaria europea). Inoltre, con questa Riforma vennero introdotti alcuni dei principi fondamentali su cui si basa tuttora la politica di coesione, ovvero il principio di concentrazione (focus alle regioni più povere), del partenariato (coinvolgimento dei partner regionali e locali), dell’addizionalità (la spesa UE è aggiuntiva e non sostitutiva a quella nazionale) e della programmazione (programmazione dei fondi su un piano temporale pluriennale), principi che tale elaborato svilupperà più nel dettaglio nelle sezioni seguenti¹⁹.

¹⁸ISFOL – I libri del Fondo sociale europeo, *Compendio normativo del FSE – Manuale 2000-2006*, 2003, cit., p. 28

¹⁹Annunziata L. – Ruocco A. (a cura di), *Diritto dell’Unione Europea e disciplina dei fondi strutturali – Compendi per concorsi*, Portalba Editori, 2022, cit., pp. 114-116

Altra tappa importante per la politica regionale fu anche il Trattato di Maastricht del 1993, Trattato che istituì il Fondo di coesione (1994), importante Fondo che destina le sue risorse finanziarie agli Stati Membri con pil pro-capite inferiore al 90% rispetto alla media europea. Inoltre, inserisce le zone rurali tra le zone meno favorite e quindi bisognose di aiuti europei ed al Comitato delle Regioni (CdR) viene associato il compito di salvaguardare la politica regionale e quindi di far rispettare la coesione all'interno delle nuove proposte politiche europee.

La politica di coesione europea tramite Maastricht diviene quindi uno dei capisaldi della politica europea accanto alla politica monetaria ed al mercato unico. A sostegno di ciò, le risorse finanziarie della politica di coesione furono raddoppiate tra il 1993 ed il 1999.

Tra le ultime tappe della politica regionale europea, dopo il Trattato di Maastricht del 1993 che fonda l'Unione Europea, compare l'Agenda 2000, in cui la coesione economica, sociale e territoriale diventa un presupposto imprescindibile per l'azione della Unione, soprattutto in vista del più grande processo di allargamento europeo in cui 10 Stati membri nel 2004 entrarono a far parte dell'UE. I fondi strutturali, soprattutto in questo periodo, hanno l'obiettivo di sostenere la competitività, promuovere una crescita sostenibile e generare occupazione. In questi anni, ovvero tra il 2000 ed il 2006, si pone quindi l'accento sull'allargamento.

Nel corso del tempo sempre più risorse sono state destinate alla politica di coesione andando a ricoprire quasi un terzo del bilancio europeo. Difatti, negli ultimi bilanci settennali si è visto un incremento delle risorse destinate alla coesione arrivando fino ad una dotazione di 195 miliardi di euro per il settennato 2000-2006, 335 miliardi per il 2007-2013 e 350 miliardi nel 2014-2020.

Un'eccezione è rappresentata dalle risorse destinate alla politica di coesione europea per il settennato 2021-2027 poiché ammontano a solo 330,2 miliardi di euro, risorse nettamente inferiori rispetto al settennato precedente 2014-2020 (350 miliardi).

Tale riduzione è da imputare alla Commissione europea, la quale ha deciso di attuare dei tagli del 20% e delle riassegnazioni per un totale dell'80% per finanziare le nuove priorità europee come ricerca ed innovazione, ambiente, difesa e migrazione. Come conseguenza di tale decisione a farne le spese sono state la Politica Agricola Comune, la cosiddetta PAC, e la politica di coesione europea. Andando a guardare i singoli programmi di coesione, risulterebbe che il FESR, il Fondo di Coesione ed il FSE+ subirebbero un taglio del 10,6% comparandolo con il settennato 2014-2020²⁰.

Nonostante vi sia una riduzione complessiva delle spese per la politica di coesione, i tagli per suddetta politica risulterebbero visibili solo per alcuni Stati membri, mentre le dotazioni finanziarie per altri rimarrebbero intatte o addirittura incrementate. Un caso esemplare ne è l'Italia,

²⁰Salimbeni A.P., *Fondi Europei 2021-2027: Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2019, cit., pp. 27-30

la quale ha ottenuto una dotazione complessiva per l'attuazione della politica di coesione di 38,6 miliardi di euro, un aumento del 6% rispetto al settennato 2014-2020. La motivazione sottostante per un aumento delle risorse sarebbe l'inasprimento della situazione economica-sociale del sud Italia causata dalle varie crisi che si sono susseguite negli ultimi anni²¹.

²¹ Patti A., *FSE+ 2021-2027: Il fondo sociale europeo per l'occupazione, la formazione e l'inclusione sociale*, 2022, cit., p. 11

3. Il regime di gestione ed il metodo di assegnazione dei Fondi a sostegno della Politica di Coesione 2021-2027

3.1 Fondi europei a gestione concorrente, diretti ed indiretti

3.1.1 Fondi europei a gestione concorrente

I Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) sono gli strumenti concreti attraverso i quali l'Unione Europea promuove ed attua la politica regionale di coesione con l'effetto di attenuare i divari economici, sociale e territoriali sul territorio comunitario.

Tali fondi vengono definiti anche "a gestione concorrente" poiché si tratta di una implementazione "condivisa" tra la Commissione europea e gli Stati membri. La Commissione detta solo le linee guida generali, mentre sono gli Stati membri che attuano concretamente i fondi derivanti dalla politica di coesione tramite enti pubblici a livello locale o nazionale. Tali enti nazionali o locali sono chiamati "Autorità di gestione" (definiti comunemente anche AdG), le quali pubblicano periodicamente sui loro siti web istituzionali i vari bandi per accedere ai fondi di coesione^{22 23}.

L'Esecutivo comunitario, infatti, si occupa principalmente di definire le strategie e priorità per l'utilizzo dei fondi di coesione all'interno di un regolamento (il regolamento recante le disposizioni comuni ai fondi, per il settennato 2021-2027 si ha il Regolamento 2021/1060), il quale detta anche le basi per un successivo "Accordo di Partenariato" da stilare tra la Commissione ed ogni Stato membro.

Gli Stati membri, come definito all'interno di tale Accordo di Partenariato e dopo la sua approvazione a livello europeo, sono tenuti a presentare alla Commissione europea i cosiddetti Programmi Operativi Nazionali e/o Regionali, denominati PON (oppure solamente PN – Piani Nazionali) e POR (oppure solamente PR – Piani Regionali) poiché hanno rispettivamente una portata nazionale e regionale. Tali programmi definiscono come ogni singolo Stato membro (tramite le AdG) utilizzerà i fondi strutturali nel settennato²⁴.

I Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) che attuano la politica di coesione per il settennato 2021-2027 sono in totale quattro, ossia:

²²Patti A., *FSE+ 2021-2027: Il fondo sociale europeo per l'occupazione, la formazione e l'inclusione sociale*, 2022, cit., pp. 72-73

²³Per l'Autorità di gestione (AdG) si veda il capitolo 4.7 - La funzione di gestione, di controllo e contabile dei fondi di coesione

²⁴Salimbeni A.P., *Fondi Europei 2021-2027: Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2019, cit., p.20

- FESR Fondo europeo di sviluppo regionale
- FSE+ Fondo sociale europeo Plus
- FC Fondo di coesione
- JTF Fondo per una transizione giusta – *Just Transition Fund* – all'interno del Green Deal Europeo

Questi quattro fondi a gestione concorrente elencati sopra rientrano all'interno della politica di coesione economica, sociale e territoriale europea. Essi aiutano a raggiungere due obiettivi fondamentali:

- Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita (IOC)"
- Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" ("Interreg") – per questo obiettivo contribuisce solo il FESR.

Importante da sottolineare è che in questo contesto si inserisce anche un ulteriore Fondo a gestione concorrente, il fondo FEAMPA, il quale sostiene la politica di coesione ma non la attua direttamente come i Fondi FESR, FSE+, FC e JTF. Per questo motivo tale fondo non sarà argomento centrale di tale elaborato e verrà preso in considerazione limitatamente nelle diverse sezioni.

Di notevole importanza è il quadro giuridico che disciplina la formazione ed attuazione dei fondi SIE. Si fa presente, infatti, che oltre alle disposizioni dei Trattati, ogni Fondo SIE viene disciplinato da due regolamenti per ogni settennato, ossia un primo regolamento recante le disposizioni comuni a tutti i Fondi e un secondo regolamento proprio per ogni tipo Fondo, chiamato Regolamento Specifico.

Per il settennato 2021-2027 si ha il Regolamento (UE) 2021/1060 (RDC) che reca le disposizioni comuni per i quattro Fondi Strutturali e di Investimento Europei²⁵.

I regolamenti specifici dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei per il settennato 2021-2027 sono i seguenti:

- Regolamento (UE) 2021/1058 FESR e FC
- Regolamento (UE) 2021/1057 FSE+
- Regolamento (UE) 2021/1056 JTF

²⁵ Il regolamento (UE) 2021/1060 disciplina anche altri quattro Fondi limitatamente alla loro attuazione in regime di gestione concorrente, ovvero i Fondi FAMI, FSI, BMVI e FEAMPA.

Anche l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" ("Interreg") presenta un suo regolamento specifico, ovvero il Regolamento (UE) 2021/1059.

I regolamenti riguardanti i fondi strutturali a gestione concorrente vengono adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, ovvero la Commissione europea sottopone una proposta di atto legislativo sia al Consiglio che al Parlamento europeo (denominati co-legislatori europei). In particolare, la proposta legislativa della Commissione, prima dell'iter di approvazione dei due colegislatori, viene trasmessa ai parlamenti nazionali e viene anche sentito il parere del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Tale procedura viene disciplinata dall'articolo 164 TFUE per il regolamento del Fondo Sociale Europeo (FSE+), dall'articolo 178 TFUE per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dall'articolo 177, secondo comma, per il Fondo di Coesione (FC). Interessante aspetto da notare è che il regolamento che istituisce il Fondo per una Transizione Giusta (JTF) presuppone anche un ulteriore parere della Corte dei Conti come previsto e dall'articolo 322, paragrafo 1, lettera a)²⁶.

Come detto precedentemente, i Fondi Strutturali e di Investimento Europei che attuano la politica di coesione economica, sociale e territoriale per il settennato 2021-2027 sono il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale europeo Plus (FSE+), il Fondo di Coesione e il *Just Transition Fund* (JTF).

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) attua la coesione economica andando a creare investimenti a favore dell'ambiente, energie rinnovabili, infrastrutture, zone urbane e negli ambiti di ricerca, innovazione e tecnologie con l'obiettivo di favorire crescita ed occupazione. Tale fondo presenta come base giuridica l'articolo 176 TFUE ed il Regolamento (UE) 2021/1058, i quali delineano il FESR come principale strumento di correzione degli squilibri regionali europei con particolare attenzione alle regioni in ritardo di sviluppo e alle regioni industriali in declino.

Inoltre, il Regolamento (UE) 2021/1058 delinea due obiettivi specifici di intervento del FESR, ovvero un primo obiettivo concernente "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita (ICO)" e un secondo obiettivo riguardante "Cooperazione territoriale europea (CTE)" tramite il suo programma "Interreg", disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/1059, che favorisce una cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale in modo tale da abbattere gli ostacoli tra territori e sostenere quindi una cooperazione tra regioni e Paesi. Importante aspetto da menzionare, come elencato nel Regolamento (UE) 2021/1058, è che il FESR contribuisce ad attuare tutti gli Obiettivi Strategici, ovvero gli obiettivi OS1, OS2, OS3, OS4 e OS5, contenuti nel Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni ai Fondi Strutturali. In aggiunta, tale regolamento predispone una dotazione finanziaria a titolo del FESR di circa 200 miliardi di

²⁶Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

euro, di cui 26,3 miliardi di euro vengono assegnati per tale fondo all'Italia per lo più nelle "Regioni meno sviluppate"²⁷.

Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), secondo quanto stabilito dal suo Regolamento istitutivo (UE) 2021/1057, attua la coesione sociale e quindi il Pilastro dei diritti sociali dell'UE, basato sulle pari opportunità, sull'equità delle condizioni sul posto di lavoro e l'inclusione, andando a potenziare la formazione, l'istruzione, l'occupazione, l'inclusione, i giovani ed in generale il superamento delle discriminazioni. Il FSE+, che nella programmazione scorsa 2014-2020 veniva denominato con l'acronimo FSE, viene così definito poiché ora accorpa a sé una serie di programmi, ovvero il Fondo sociale europeo (FSE), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) ed il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI).

Secondo quanto stabilito dal Regolamento istitutivo (UE) 2021/1057, il FSE+ dà attuazione all'Obiettivo Strategico OS4, ovvero "Un'Europa più sociale", descritto dal Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni ai Fondi Strutturali (RDC). Inoltre, tale Fondo persegue anche l'obiettivo specifico "Investimenti a favore dell'Occupazione e della Crescita (ICO)". Tale fondo intende, quindi, migliorare la competitività creando maggiori posti di lavoro e puntando alle risorse umane investendo nelle persone.

Il quadro giuridico che definisce questo fondo, oltre al Regolamento (UE) 2021/1057, è delineato dagli articoli 162-164 TFUE, i quali sottolineano come tale fondo sia particolarmente rilevante per sostenere una mobilità geografica, professionale dei lavoratori e stare al passo con le evoluzioni industriali. Inoltre, il FSE trova fondamento anche all'articolo 9 TFUE, il quale definisce che l'Unione nella formazione ed attuazione delle sue politiche tiene in considerazione la promozione dell'occupazione, la protezione sociale, la lotta contro l'esclusione, l'istruzione, la formazione e la salute²⁸. Secondo quanto stabilito dal Regolamento istitutivo (UE) 2021/1057, il FSE+ è attuato sia in regime di gestione concorrente sia in regime di gestione diretta ed indiretta tramite la componente EaSI (Occupazione e Innovazione sociale), la quale si occupa di promuovere attività in ambito di raccolta dati per elaborare delle politiche sociali nell'ambito delle sue priorità, ovvero occupazione, mobilità professionale, inclusione e condizioni lavorative eque. Importante aspetto da tenere in considerazione è che l'attuazione del Fondo Sociale Europeo deve rispettare le disposizioni della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la Commissione europea dovrebbe provvedere che le denunce fatte per mancato rispetto della "Carta" siano elaborate il più velocemente possibile. Inoltre, la CE è anche sostenuta da un comitato specifico FSE+, chiamato "Comitato FSE+", secondo quanto stabilito all'articolo 163 del TFUE per gestire

²⁷Regolamento (UE) n.2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione

²⁸Annunziata L. – Ruocco A. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea e disciplina dei fondi strutturali – Compendi per concorsi*, Portalba Editori, 2022, cit., pp. 113-114

l'amministrazione del Fondo e composto dai rappresentanti dei governi e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e presieduto infine da un membro della Commissione europea.

Secondo quanto stabilito dal Regolamento (UE) 2021/1057 la dotazione complessiva relativa al FSE+ ammonta a 87,99 miliardi di euro (675 milioni per la componente EaSI), di cui 14,8 miliardi all'Italia²⁹.

Aspetto interessante da tenere in considerazione per i fondi FESR ed FSE+ è il programma REACT-EU (Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa), entrato in vigore il 24 dicembre 2020. Tale programma rappresenta un "ponte" tra l'attuale programmazione 2021-2027 e la scorsa programmazione 2014-2021 poiché l'iniziativa REACT-EU, all'interno del QFP 2021-2027, integra le risorse della politica di coesione della programmazione precedente 2014-2020 assegnando finanziamenti supplementari al FESR e al FSE per gli anni 2021 e 2022. REACT-EU funge da rimedio per la crisi economica e sociale causata dalla pandemia COVID-19 e promuove una transizione verde, digitale e resiliente. La dotazione totale di tale programma ammonta a 47,5 miliardi e l'assegnazione delle risorse per Stato membro non rappresenta una suddivisione regionale, bensì dipende da una decisione della Commissione europea che nella distribuzione tiene conto principalmente della ricchezza del Paese e dei danni subiti dalla Pandemia. All'Italia è stato assegnato un finanziamento pari a 14,4 miliardi di euro integrato da un cofinanziamento nazionale di 186,4 milioni. REACT-EU rappresenta perciò un rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale per il settennato 2014-2020³⁰.

Il Fondo di coesione (FC) con dotazione complessiva di 42,5 miliardi di euro, aiuta gli Stati membri con un reddito pro-capite inferiore al 90% rispetto alla media europea intervenendo nei progetti di reti transeuropee e in materia di ambiente all'interno del settore delle infrastrutture e dei trasporti (TEN-T), come delineato dalla sua base giuridica all'articolo 177 TFUE e dal Regolamento (UE) 2021/1058. Secondo codesto regolamento il Fondo di Coesione attua l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione (ICO)" assieme al FESR, FSE+ e JTF. In aggiunta, sostiene gli Obiettivi Strategici OS2 (un'Europa più verde) e OS3 (un'Europa più connessa) contenuti nel Regolamento (UE) 2021/1060 sulle disposizioni comuni ai Fondi Strutturali. In particolare, per quanto concerne la dotazione finanziaria, l'Italia non risulta beneficiaria di tale fondo³¹.

²⁹Regolamento (UE) n.2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n.1296/2013

³⁰Dipartimento per le politiche di coesione per il sud, *REACT-EU*, cit.

³¹Regolamento (UE) n.2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione

Il Fondo per una transizione giusta, in inglese *Just Transition Fund* (JTF), è un nuovo strumento finanziario della politica di coesione 2021-2027 il quale sostiene il Green Deal Europeo in modo tale da raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e gli obiettivi del clima e dell'energia entro il 2030, come definito nell'Accordo di Parigi. Tale fondo mira ad attuare una transizione equa e sostenibile, ossia una vera e propria "transizione giusta", aiutando le persone, le economie e gli ambienti più esposti al meccanismo della transizione poiché maggiormente dipendenti dai combustibili fossili. La sua base giuridica fa riferimento, come tutti i fondi strutturali a gestione concorrente, all'articolo 175 del TFUE, e al Regolamento (UE) 2021/1056. Tale Fondo promuove l'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" e presenta una dotazione finanziaria complessiva di 17,5 miliardi, di cui 7,5 miliardi a carico del QFP e 10 miliardi dal *NGUE*. All'Italia spetta invece un ammontare di circa 1 miliardo di euro. Aspetto interessante, secondo quanto riportato nel Regolamento istitutivo del JTF, ovvero il Regolamento (UE) 2021/1056, è la presenza sia di un meccanismo di ricompensa verde sia di un accesso condizionato alle risorse per gli Stati membri beneficiari del JTF. Il meccanismo di ricompensa verde è di fatto una ricompensa nazionale perché gli Stati membri che si impegneranno più velocemente a ridurre le emissioni di gas serra riceveranno delle dotazioni aggiuntive al Fondo (nel caso in cui tali risorse aggiuntive verranno reintegrate dopo il 31 dicembre 2024). Invece, l'accesso condizionato alle risorse riguarda il fatto che gli Stati membri che non si sono ancora impegnati per conseguire la neutralità climatica entro il 2050 riceveranno solamente il 50% della dotazione del Fondo messo a loro disposizione. In aggiunta, il Fondo in questione pone l'accento sull'aiuto alle piccole e medie imprese (PMI) nonché alle start-up e anche alle microimprese ed alla presentazione di Piani Territoriali per una Transizione Giusta (Territorial Just Transition Plans – TJTP) per beneficiare delle risorse derivanti dal Fondo. Difatti, i territori che intendono ricevere le risorse del JTF devono redigere in accordo con i portatori di interesse e la Commissione europea dei programmi per l'energia ed il clima. Ultimo aspetto da tenere in considerazione è il fatto che le risorse del JTF possono essere integrate volontariamente tramite le risorse provenienti dal FESR e dal FSE+³².

Il FEAMPA, Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura, che nello scorso settennato 2014-2020 era denominato come FEAMP, viene disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/1139, e come sottolineato da tale regolamento, attua la politica comune della pesca (PCP), la politica marittima unionale e si impegna ad attuare gli obblighi internazionali dell'Unione Europea in campo di *governance* degli oceani. Questo fondo presenta quattro priorità: promozione di una pesca sostenibile, delle attività di acquacoltura sostenibile, dell'economia blu ed il rafforzamento della *governance* internazionale. Il FEAMA viene attuato sia in regime di gestione concorrente che in regime di gestione diretta ed indiretta, ponendo particolare attenzione alle

³²Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta

regioni ultraperiferiche. La dotazione finanziaria a carico del FEAMPA è di circa 6 miliardi di euro, di cui 5,3 miliardi per il regime a gestione concorrente e solamente 797 milioni per il regime a gestione diretta e indiretta. La dotazione complessiva assegnata all'Italia per il settennato 2021-2027 ammonta a circa 518 milioni e in regime di gestione concorrente l'utilizzo delle risorse è vincolato alla stesura di Piani Nazionali (PN) a capo di ogni Stato membro. In sostanza, i Piani Nazionali devono rispondere alle sfide incontrate in ogni singolo Paese nell'ambito della pesca e dell'acquacoltura sostenibile e questi ultimi sono sottoposti ad una costante valutazione e sorveglianza della Commissione europea. Infine, esiste anche un Comitato per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, il quale assiste la Commissione europea nei suoi lavori di gestione del Fondo³³.

Infine, importante aspetto da sottolineare è che l'intervento dell'Unione Europea nell'erogazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei sopraelencati viene giustificata dalla migliore capacità di quest'ultima, rispetto ai singoli Stati membri e alle rispettive regioni, di conseguire gli obiettivi posti da ciascun Fondo strutturale come viene sancito dall'articolo 5 TUE che disciplina il principio di sussidiarietà dell'Unione Europea. Ovviamente l'azione unionale deve rispettare contemporaneamente il principio di proporzionalità che trova base giuridica sempre all'articolo 5 TUE ed il quale delinea un'azione unionale con contenuto e forma che non possono andare al di là di quanto necessario per perseguire gli obiettivi UE³⁴.

3.1.2 Fondi europei a gestione diretta

Con gestione diretta si intende una gestione del bilancio, e quindi delle rispettive risorse, che si effettua in modo diretto e centrale dalla Commissione europea (CE). La CE, infatti, eroga e trasferisce direttamente le risorse finanziarie ai beneficiari finali attraverso le sue Delegazioni od Agenzie Esecutive e gestisce centralmente la selezione dei beneficiari ed il loro controllo ed audit. Importante da sottolineare, è il fatto che i finanziamenti diretti della UE hanno l'obiettivo di una maggiore cooperazione europea, mentre i fondi strutturali a gestione concorrente mirano a ridurre il divario che si instaura tra le diverse regioni europee.

Tali fondi a gestione diretta puntano sia a sviluppare politiche interne europee (ambiente, istruzione, formazione ecc.) sia ad attuare dei programmi di cooperazione tra gli Stati membri e paesi terzi.

³³Regolamento (UE) n.2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004

³⁴Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

Le direzioni generali (DG) della Commissione europea (CE), sotto indicazione della stessa CE relativamente alle sue priorità politiche, pubblicano periodicamente dei bandi sulla Gazzetta Ufficiale della UE (GUUE), oppure sui loro siti web o anche all'interno dei portali cosiddetti "Funding and tenders Portal". Tali bandi illustrano l'oggetto e i rispettivi obiettivi del progetto comunitario, i beneficiari, i requisiti minimi, la dotazione finanziaria e le varie deadlines. Inoltre, le DG in questi bandi vanno a finanziare i vari programmi comunitari sia attraverso sovvenzioni che gare d'appalto³⁵.

Con sovvenzioni si intendono aiuti finanziari a fondo perduto ai beneficiari finali dei progetti comunitari, i quali fanno domanda di sovvenzione tramite le cosiddette "*call for proposals*". I progetti che verranno cofinanziati devono però dare il loro contributo ad una delle politiche settoriali dell'UE in modo tale da raggiungere gli obiettivi europei. Inoltre, le sovvenzioni oltre a finanziare direttamente delle azioni specifiche, prevedono anche la possibilità di finanziare organizzazioni che mirano al soddisfacimento di obiettivi europei.

Per quanto concerne, invece, le gare d'appalto conosciute anche come "*call for tenders*", non sono da considerarsi come contributi finanziari poiché attraverso questi ultimi la Commissione europea richiede la fornitura di un bene, servizio o di una esecuzione lavori all'interno di un programma comunitario. La commissione, come in una normale gara d'appalto, riveste quindi il ruolo di committente dei lavori pagando per i servizi ricevuti. Nel decidere a chi assegnare i lavori, la CE utilizza il meccanismo del rapporto qualità/prezzo, ovvero si va a guardare sia alla qualità della stessa proposta che alla convenienza economica di questa ultima³⁶.

3.1.3 Fondi europei a gestione indiretta

I fondi europeo a gestione indiretta attuano la "politica estera" dell'Unione Europea poiché rispondono alle emergenze nel campo degli aiuti umanitari o nell'ambito della cooperazione e sviluppo nei paesi terzi. Ovviamente oltre che soddisfare una esigenza "europea", questi fondi mirano anche ad attuare specifiche politiche e priorità dei Paesi beneficiari. Di particolare rilevanza per questo tipo di fondi è la complessità che si nasconde dietro alla attuazione di questi fondi perché la loro realizzazione è da inserirsi all'interno di contesti di disagio umanitario, economico e sociale.

³⁵Formez, Lezioni d'Europa, *Lezione 14. I nuovi fondi europei 2021-2027: come e dove informarsi*, 2022, cit., pp. 10-12, 27-40

³⁶ Patti A., *FSE+ 2021-2027: Il fondo sociale europeo per l'occupazione, la formazione e l'inclusione sociale*, 2022, cit., pp. 71-72

Di fondi a gestione indiretta possono esserne classificati tre, ovvero Europa Globale (in inglese NDICI), IPA III per i Paesi che si stanno preparando per una futura adesione alla UE ed Aiuto umanitario per gestire le crisi umanitarie.

Tali fondi vengono denominati come indiretti per il fatto che i beneficiari, ovvero i paesi terzi, sono completamente responsabili della gestione di tali fondi. In ogni caso, il corrispettivo beneficio è subordinato dalla presenza di un accordo con una istituzione del Paese ricevente, la quale deve soddisfare precisi requisiti e deve avviare un percorso di pianificazione finanziaria.

I bandi per beneficiare dei fondi indiretti vengono pubblicati all'interno dei portali "Webgate" o "PROSPECT", i quali prossimamente dovrebbero entrare a far parte di un unico portale denominato "Funding and Tenders". I programmi possono essere presentati nella lingua madre del Paese beneficiario, generalmente in inglese, francese, spagnolo o portoghese e sono necessarie specifiche competenze, tra cui la conoscenza approfondita del contesto di riferimento, per coloro che andranno ad elaborare il progetto³⁷.

3.2 Metodo di assegnazione dei fondi destinati alla Politica di Coesione

3.2.1 La classificazione NUTS

L'acronimo NUTS sta per "nomenclatura delle unità territoriali per la statistica" e permette di suddividere uniformemente il territorio europeo dei rispettivi Stati membri in tre diversi livelli, ovvero NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3, in modo tale da rilevare e diffondere statistiche regionali comparabili in tutta Europa. I NUTS sono particolarmente rilevanti per la politica di coesione dell'Unione Europea poiché tramite i dati rilevati nelle diverse unità territoriali viene attuata la politica di coesione.

I NUTS risalgono agli anni '70 a seguito di un accordo tra l'Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione Europea, e i vari istituti statistici degli Stati Membri. I NUTS sono stati, in seguito, istituiti formalmente nel 2003 grazie al regolamento (CE) n. 1059/2003. Tale regolamento ha subito modifiche nel corso del tempo, soprattutto per le nuove adesioni alla UE avvenute a partire dal 2004 e successivamente anche nel 2017 a fronte della necessità costante di avere sempre un maggior numero di dati nell'ambito della coesione economica, sociale e territoriale³⁸.

³⁷La guida all'Europrogettazione, *Tipologie di fondi e programmi europei*, cit.

³⁸Parlamento europeo, *Nomenclatura comune delle unità territoriali statistiche (NUTS)*, 2024, cit., p. 1

Per quanto concerne la struttura dei NUTS, si può sottolineare che il territorio dell'Unione Europea viene suddiviso in tre diverse categorie (NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3) corrispondenti a tre diversi livelli geografici a seconda della soglia demografica che questi territori presentano.

Il livello NUTS 1 ha una soglia demografica che va da 3 a 7 milioni di persone, il livello NUTS 2 è compreso tra 800 mila e 3 milioni di persone e l'ultimo livello NUTS 3 ha una soglia che parte da 150 mila ed arriva ad 800 mila persone.

La classificazione NUTS corrente, ovvero NUTS 2021, presenta 92 suddivisioni territoriali a NUTS 1, 242 a NUTS 2 e 1166 a NUTS 3. Tali livelli sono uno il sottoinsieme dell'altro, ovvero il NUTS 2 è una suddivisione del NUTS 1 ed il NUTS 3 è la suddivisione del NUTS 2.

In Italia, la suddivisione NUTS è rappresentata dal livello geografico NUTS 1 che corrisponde alle aree geografiche, al NUTS 2 che corrisponde alle regioni ed al NUTS 3 che corrisponde alle province. Un esempio di NUTS 1 a livelli italiani è l'area geografica Nord-Est Italia che viene poi suddivisa in NUTS 2, quindi nelle rispettive regioni (Trentino – Alto Adige, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna) e suddivisa infine in NUTS 3, quindi in province (per esempio, per il Trentino – Alto Adige si avrà la Provincia autonoma di Trento e di Bolzano)³⁹.

3.2.2 Le regioni europee: dotazioni FESR, FSE+ e FC

L'assegnazione dei fondi europei di coesione ha l'obiettivo di colmare le disparità dei differenti territori unionali e cercare, quindi, di indirizzare maggiormente le risorse verso le aree più disagiate⁴⁰.

Le risorse assegnate alla politica di coesione economica, sociale e territoriale sono alla base di un compromesso politico in sede di approvazione del bilancio pluriennale della Unione Europea. La politica di coesione, come già accennato, rientra all'interno della Rubrica II "Coesione, Resilienza e Valori" alla quale concorrono tre fondi: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) ed il Fondo di coesione (FC).

Il totale previsto per la politica di coesione derivante dal QFP e senza contributo del *NGUE* ammonta a 330 miliardi di euro, di cui circa 200 miliardi per il FESR da dividere in "investimenti a favore della occupazione e della crescita" e in "Cooperazione territoriale europea", 41 miliardi circa per il FC e i restanti 88 miliardi per il FSE+ che vanno a contribuire all'interno dell'obiettivo "investimenti a favore della occupazione e della crescita"⁴¹.

³⁹Parlamento europeo, *Nomenclatura comune delle unità territoriali statistiche (NUTS)*, 2024, cit., pp. 2-3

⁴⁰Corte dei Conti Europea, *Analisi rapida di casi – Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027*, 2019, cit., p. 7

⁴¹Salimbeni A.P., *Fondi Europei 2021-2027: Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2019, cit., p. 29

Si può affermare che per quanto concerne l'assegnazione delle risorse FESR e FSE+ all'obiettivo "investimenti a favore della occupazione e della crescita", il territorio europeo per il settennato 2021-2027 è stato suddiviso nel seguente modo e con le rispettive dotazioni finanziarie:

- Regioni meno sviluppate:
PIL pro capite inferiore al 75% della media UE – 202,3 miliardi di euro;
- Regioni in transizione:
PIL pro capite compreso tra il 75% ed il 100% della media UE – 47,8 miliardi di euro;
- Regioni più sviluppate:
PIL pro capite superiore al 100% della media UE – 27,2 miliardi di euro⁴².

Per creare tale suddivisione viene utilizzata la cosiddetta "formula di Berlino" presente già dal settennato 2000-2006, la quale è stata elaborata durante il Vertice di Berlino del 1999. Tale metodo di calcolo prende in considerazione come variabile fondamentale la ricchezza relativa dei territori europei, meglio concepiti come livello territoriale NUTS 2, ovvero coincidente con l'unità territoriale regionale.

Si può rilevare perciò che l'indicatore prevalente è il PIL pro capite regionale ma in ogni caso tiene conto anche di altre variabili, come la disoccupazione, il livello di istruzione o la densità demografica. Tale formula è stata sottoposta a cambiamenti ed integrazioni nel corso dei vari settennati per riflettere maggiormente le evoluzioni della politica regionale. In particolare, per l'attuale periodo di programmazione 2021-2027 la Commissione europea ha proposto di aggiungere oltre ai precedenti indicatori anche i flussi migratori e i cambiamenti climatici⁴³.

Importante da sottolineare per quanto riguarda la suddivisione sopraesposta è che tra la programmazione 2014-2020 e la programmazione 2021-2027 le regioni in transizione hanno subito un cambiamento. Infatti, i rispettivi valori del PIL pro capite per il settennato 2014-2020 erano compresi tra il 75% ed il 90%, invece nel 2021-2027 tali valori si collocano tra il 75% e 100%, tramutando perciò alcune regioni da "più sviluppate" a "in transizione" e ricevendo di conseguenza maggiori dotazioni per la coesione. Tale cambiamento, per esempio, a livello di

⁴²Corte dei Conti Europea, *Analisi rapida di casi – Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027*, 2019, cit., p. 15

⁴³Corte dei Conti Europea, *Analisi rapida di casi – Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027*, 2019, cit., p. 11

territorio italiano ha causato il passaggio delle regioni Marche e Umbria da "Regioni più sviluppate" a "Regioni in transizione"⁴⁴. Inoltre, dalle dotazioni finanziarie sopraesposte si può vedere come le "regioni meno sviluppate", in coerenza con la politica di coesione economica, sociale e territoriale, ricevano più risorse rispetto alle "regioni in transizione" e "regioni più sviluppate" poiché più disagiate e quindi con un maggior bisogno di aiuto.

In Italia, le risorse destinate all'obiettivo "investimenti a favore della occupazione e della crescita" che concernono, in particolare, il fondo FESR e FSE+ presentano una dotazione complessiva di 41,150 miliardi, così divise:⁴⁵

- Regioni meno sviluppate (per l'Italia, in base alla Decisione n. 2021/1130, rientrano in questa categoria Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna): 30,1 miliardi;
- Regioni in transizione (Abruzzo, Umbria e Marche): 1,5 miliardi;
- Regioni più sviluppate (restanti regioni del centro-nord): 9,5 miliardi.

Per quanto concerne, tuttavia, i finanziamenti per l'obiettivo FESR "Cooperazione territoriale europea – (CTE)" e la dotazione del Fondo di coesione, l'assegnazione di tali fondi avviene in maniera diversa rispetto a quanto riportato sopra. La dotazione complessiva per ogni Stato membro per la CTE è frutto di una funzione che si basa su quattro componenti: componente transfrontaliera, componente transnazionale, componente marittima e componente regioni ultra-periferiche. Ogni componente presenta delle dotazioni complessive diverse da assegnare ai diversi Stati membri. Per l'Italia la dotazione complessiva per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea – (CTE)" è pari a 7 768 milioni di euro così ripartiti:

- 5 812 milioni di euro per la cooperazione transfrontaliera marittima e terrestre;
- 1 466 milioni di euro per la cooperazione transnazionale;
- 490 milioni di euro per la cooperazione interregionale⁴⁶.

⁴⁴Corte dei Conti Europea, *Analisi rapida di casi – Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027*, 2019, cit., p. 17

⁴⁵Servizio Studi Camera dei deputati, *I Fondi europei per la politica di coesione 2021-2027*, 2022, cit., p.9

⁴⁶Parlamento europeo, *Coesione economica, sociale e territoriale*, 2023, cit., p.3

Infine, il FC è assegnato agli Stati che presentano un Reddito Nazionale Lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media UE. Tale fondo nel settennato 2021-2027 ha subito un taglio, infatti, le risorse non utilizzate dal Fondo di Coesione verranno trasferite all'obiettivo "investimenti a favore della occupazione e della crescita". In particolare, come già menzionato nella sezione riguardante i Fondi strutturali a gestione concorrente, l'Italia non risulta beneficiaria di tale fondo.

Importante da rimarcare è il fatto che comunque per l'assegnazione delle risorse FESR, FSE+ e FC, la componente prevalente è la prosperità economica di un Paese (PIL/RNL) e solo secondariamente il mercato del lavoro, istruzione, popolazione, migrazione e clima⁴⁷.

In conclusione, in concomitanza alle dotazioni finanziarie ricevute vengono inseriti anche degli aggiustamenti, quali i massimali e le reti di sicurezza. I massimali vanno a limitare l'importo massimo ricevibile di uno Stato membro, mentre la rete di sicurezza garantisce allo Stato membro di ricevere un livello minimo di risorse di coesione. Per il settennato 2021-2027 si ha stabilito che per quanto concerne i massimali si ha un limite dell'8% e per la rete di sicurezza non si può scendere oltre il 24% dei finanziamenti.

Ulteriore aggiustamento degno di nota per la programmazione 2021-2027 è la distinzione delle risorse FESR dalle risorse FSE+ assegnate agli Stati membri. Tali dotazioni, infatti, vengono distribuite in modo accorpato all'interno dei singoli Stati membri tramite l'obiettivo "investimenti a favore della occupazione e della crescita", creando difficoltà nel comprendere la dotazione esatta dello Stato membro a titolo FSE+. La commissione ha elaborato così un metodo per distinguere la dotazione FSE+ dalla dotazione congiunta FESR-FSE+ andando a moltiplicare le risorse FSE ricevute nel settennato 2014-2020 dal singolo Stato membro e moltiplicandole per i criteri presenti nel nuovo FSE+, ossia "disoccupazione giovanile" e "inclusione sociale"⁴⁸.

Alla politica di coesione economica, sociale e territoriale contribuisce anche il noto *Just Transition Fund* (JTF), il quale presenta un differente metodo di ripartizione delle risorse disponibili rispetto ai fondi sopraelencati. Difatti, la Commissione europea nell'Allegato D della Relazione per Paese

ha individuato i territori "maggiormente interessati dal processo di transizione" quali le aree della Provincia di Taranto (dipendente dal settore siderurgico) e del Sulcis Iglesiente (maggiore area mineraria in Italia) per l'Italia. Si può quindi affermare che la dotazione finanziaria di tale fondo non è suddivisa per le tre categorie di regioni "regioni più sviluppate", "regioni meno

⁴⁷Corte dei Conti Europea, *Analisi rapida di casi – Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027*, 2019, cit., pp.21-23

⁴⁸Corte dei Conti Europea, *Analisi rapida di casi – Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027*, 2019, cit., p.8

sviluppate” e “regioni in transizione” (livello NUTS 2) ma è legata ai territori maggiormente esposti ai danni della transizione e comprendenti per di più le aree individuate come NUTS 3 (livello delle Province nel territorio italiano).

Per accedere ai finanziamenti JTF è necessario, perciò, che gli Stati membri assieme agli enti regionali redigano dei Piani Territoriali per una Transizione Giusta per le aree più esposte alle difficoltà della transizione. Inoltre, le risorse finanziarie di tale fondo sono vincolate al raggiungimento degli Stati membri della neutralità climatica entro il 2050. Per questo motivo, solo il 50% della dotazione finanziaria assegnata a ciascuno Stato membro sarà accessibile se questo ultimo non si impegnerà nel raggiungimento dell’obiettivo climatico.

All’Italia spettano complessivamente 1 miliardo di risorse (450,8 per l’obiettivo IOC e 578,8 derivanti dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza) e tale importo può essere incrementato dal trasferimento delle risorse FESR e FSE+ a quelle del JTF. Per quanto riguarda la suddivisione delle risorse in Italia, all’area del Sulcis Iglesiente (Provincia del Sud Sardegna) spettano 367,2 milioni di euro e per la Provincia di Taranto (Puglia) 795,6 milioni⁴⁹.

⁴⁹Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta

4. Principi di funzionamento dei Fondi SIE 2021-2027

4.1 Priorità di investimento della Politica di Coesione europea 2021-2027

La Politica di Coesione 2021-2027 ha individuato cinque Obiettivi Strategici (OS) di Policy da perseguire durante questa programmazione:

1. Un'Europa più competitiva e intelligente (OS1);
2. Un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio (OS2);
3. Un'Europa più connessa (OS3);
4. Un'Europa più sociale e inclusiva (OS4);
5. Un'Europa più vicina ai cittadini (OS5).

Per quanto concerne il primo obiettivo, esso punta ad innovare, digitalizzare l'attività economica e la PA ed inoltre ha come obiettivo la trasformazione dell'economia ed un supporto alle piccole e medie imprese (PMI). Il secondo obiettivo mira ad attuare l'accordo di Parigi sul clima per creare un mondo privo di emissioni di carbonio e fronteggiare i cambiamenti climatici. Il terzo obiettivo si focalizza sulla costruzione strategica di reti di trasporto e digitali ed il quarto ha come traguardo la realizzazione concreta del pilastro europeo dei diritti sociali andando a sostenere l'occupazione, l'istruzione, l'inclusione sociale e la sanità. L'ultimo obiettivo va a rafforzare lo sviluppo locale ed urbano.

La politica regionale 2021-2027 va, quindi, a delineare un'Europa dei "più" e si differenzia dalla programmazione 2014-2020 per la sostanziale riduzione degli obiettivi tematici da undici a cinque.

Importante da ricordare è il fatto che il JTF, novità della programmazione 2021-2027, va a conseguire uno proprio obiettivo strategico, ovvero quello di supportare le economie, le persone ed i territori che stanno affrontando sfide socioeconomiche a seguito dell'inizio del percorso di transizione verde al fine di conseguire gli obiettivi climatici fissati per il 2030 ed il 2050.

Di notevole importanza con riferimento agli Obiettivi Strategici di Policy (OS) sono gli Obiettivi Specifici. Difatti, nella programmazione 2021-2027 i cinque OS si traducono poi in oltre 40 Obiettivi Specifici, di cui 32 si riferiscono ai fondi FSE+ e FESR.

Inoltre, i fondi che sostengono la politica di coesione (FESR, FSE+, FC e JTF) rafforzano la coesione economica, sociale e territoriale perseguendo i due macro-obiettivi seguenti:

- “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita” al quale contribuiscono tutti e quattro i fondi di coesione;
- “Cooperazione territoriale europea” (“Interreg”) al quale contribuisce solo il FESR.

In particolare, gli Stati membri sono tenuti ulteriormente a contribuire tramite il FESR, FSE+ e FC all’obiettivo dell’Unione di destinare il 30% delle risorse di bilancio agli obiettivi climatici (Obiettivo Strategico OS2). La Commissione europea e gli Stati membri sorvegliano infatti costantemente il raggiungimento degli obiettivi climatici e se le azioni messe in atto fino a quel momento non sono sufficienti, lo SM assieme alla CE concorderà delle misure correttive da tenere in considerazione durante il riesame intermedio⁵⁰.

Per quanto concerne la situazione italiana delineata all’interno dell’Accordo di Partenariato, si può notare come i diversi fondi strutturali vanno a perseguire tutti i cinque obiettivi sopraelencati. Infatti, il FESR tramite la sua dotazione finanziaria, punta a realizzare tutti e cinque gli obiettivi strategici di policy, il FSE+ realizza solamente l’obiettivo OS4 (Un’Europa più sociale e inclusiva), il FEAMPA persegue gli obiettivi OS2 (Un’Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio) e OS5 (Un’Europa più vicina ai cittadini) ed infine il JTF si focalizza sul proprio obiettivo climatico della transizione giusta⁵¹.

Di notevole importanza per una buona attuazione degli obiettivi strategici di policy sono i principi orizzontali. In sede di preparazione, attuazione, sorveglianza, rendicontazione e valutazione delle varie azioni connesse agli obiettivi sopraelencati devono essere rispettati i diritti fondamentali, la Carta dei diritti fondamentali dell’UE, la parità uomo-donna, l’integrazione di genere, le misure di prevenzione per ogni tipo di discriminazione (disabilità, età, orientamento sessuale ecc.) e l’Accordo di Parigi assieme al principio del “non arrecare un danno significativo – *dnsH* (*do not significant harm*)”.

4.2 Gestione concorrente, Partenariato e *governance* a più livelli

Con gestione concorrente si intende, come già definito precedentemente, una gestione condivisa dei fondi tra i diversi Stati Membri e la Commissione Europea. Più nello specifico, gli Stati Membri (attraverso le AdG nazionali e/o locali) si occupano di dare seguito alle azioni pre-

⁵⁰Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

⁵¹Accordo di Partenariato Italia 2021-2027

poste nei programmi nazionali e regionali e di rimborsare le spese ai beneficiari. Invece, la Commissione europea ha il compito di monitorare e rimborsare gli Stati Membri delle loro dotazioni finanziarie.

La gestione concorrente è in stretto collegamento con il principio di partenariato, principio che mira a coinvolgere il maggior numero di soggetti istituzionali e di parti economiche e sociali degli Stati Membri nella definizione della politica di coesione dell'Unione Europea e quindi garantendo una maggiore efficienza dell'azione comunitaria. Questo stretto collegamento scaturisce dal fatto che lo Stato membro coinvolge i diversi partner in tutte le fasi di elaborazione della politica di coesione, ovvero dalla programmazione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione dei programmi. I partner che vanno a definire il "Partenariato" comprendono gli organismi istituzionali regionali e locali, le parti economiche e sociali come i cittadini e le imprese, gli organismi della società civile che promuovono i principi orizzontali (protezione dell'ambiente, inclusione sociale, diritti fondamentali, non discriminazione, parità di genere) e organizzazione di ricerca e università. Questo contesto va quindi a delineare una "*governance* multilivello" dove sia l'Unione Europea, sia gli Stati Membri e gli enti locali e regionali definiscono ed attuano assieme le politiche europee di coesione.

Tale partenariato svolge quindi una doppia funzione: da una parte cerca di coinvolgere le istituzioni locali e regionali vicine ai beneficiari dell'azione comunitaria e dall'altra assicura anche la stessa partecipazione dei destinatari della politica di coesione per garantire che le azioni messe in atto rispondano maggiormente alle loro esigenze e quindi riuscendo ad agire in modo più mirato sul territorio.

In particolare, il partenariato non va solamente ad esaurirsi a livello nazionale ma viene garantito anche a livello unionale poiché la Commissione europea una volta l'anno consulta le organizzazioni che rappresentano i partner a livello comunitario per verificare l'attuazione dei programmi riferendo poi i vari risultati al Consiglio e al Parlamento europeo⁵².

⁵²ISFOL – I libri del Fondo sociale europeo, *Compendio normativo del FSE – Manuale 2000-2006*, 2023, cit., pp. 53-54

4.3 Accordo di Partenariato: contenuto, approvazione e modifica

L'Accordo di Partenariato (AP), come sancito dall'articolo 10 del Regolamento (UE) 1060/2021, è un documento che definisce l'orientamento strategico della programmazione e le modalità per impiegare nel modo più efficiente possibile le risorse del FESR, FSE+, FC, JTF e FEAMPA. È lo stesso Stato membro che presenta l'Accordo di Partenariato alla Commissione europea prima o contestualmente alla presentazione dei Programmi Operativi (PO).

L'Accordo di Partenariato contiene gli Obiettivi strategici di Policy (OP) selezionati da ogni Stato membro assieme all'obiettivo proprio del JTF, inoltre, vengono indicati quali fondi faranno parte dell'Accordo e quali obiettivi strategici (OS) andranno a perseguire. Tutto questo dovrà essere allineato con le raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro, il Pilastro europeo dei diritti sociali ed il piano nazionale per l'energia ed il clima.

In aggiunta, nell'Accordo viene inserita anche la dotazione finanziaria preliminare per ciascun fondo, la ripartizione finanziaria delle risorse per categoria di regioni, la scelta per l'assistenza tecnica, gli importi dei vari fondi da versare al programma InvestEU, l'elenco dei Programmi Nazionali (PN) e Regionali (PR) per ogni tipo di fondo con la propria dotazione finanziaria preliminare, una sintesi della capacità amministrativa dello Stato membro e del soddisfacimento delle condizioni abilitanti.

L'Accordo di Partenariato viene valutato dalla Commissione europea, la quale valuta la coerenza con il regolamento RDC e con i regolamenti dei rispettivi fondi ed in particolare con il soddisfacimento delle raccomandazioni specifiche per Stato membro, il Pilastro europeo dei diritti sociali ed il piano nazionale per l'energia ed il clima. Lo Stato membro, nel caso in cui la CE formuli delle osservazioni, deve tenere conto di queste ultime nella revisione dell'Accordo. L'AP viene definitivamente approvata dalla CE tramite una decisione di esecuzione entro quattro mesi dalla data della prima presentazione dell'Accordo da parte dello SM.

L'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027 è stato approvato con Decisione di esecuzione CE 15/07/2022 dopo l'inserimento di alcune osservazioni fatte dalla Commissione europea.

Per codesto settennato l'Italia ha quindi a disposizione per i fondi SIE un totale di 75,3 miliardi di euro provenienti sia da fonti comunitarie che nazionali (cofinanziamento nazionale).

L'Accordo di Partenariato può essere modificato entro il 31 marzo 2025 a seguito del riesame intermedio entro il 31 dicembre 2024 come sancito all'articolo 13 del Regolamento (UE) 1060/2021. Tale accordo viene valutato dalla CE, la quale può proporre delle osservazioni che lo SM deve tenere in considerazione nella stesura dell'Accordo. La Commissione europea procede

poi all'approvazione non oltre sei mesi dalla prima presentazione dell'AP da parte dello Stato membro, nel caso in cui le osservazioni CE vengano considerate dal Paese⁵³.

4.4 Programmazione delle risorse comunitarie: preparazione, approvazione, modifica, contenuto dei programmi e trasferimento di risorse

Con il termine programmazione si fa riferimento al processo di preparazione, organizzazione e cooperazione su base pluriennale tra lo Stato membro, la Comunità europea ed il Partenariato al fine di redigere i programmi operativi (PO) e quindi attuare i fondi strutturali europei.

Secondo quanto riportato agli articoli 21, 22 e 23 del Regolamento (UE) 1060/2021, gli Stati Membri preparano i programmi per dare attuazione ai fondi tramite le Autorità di Gestione di ciascuna Amministrazione e cooperando con il Partenariato. Le Autorità di Gestione delle PA centrali sono responsabili dei Piani Nazionali mentre le PA regionali e delle province autonome dei Piani Regionali (PR).

Tali programmi devono essere presentati alla CE entro e non oltre tre mesi dalla presentazione dell'Accordo di Partenariato. La valutazione dei programmi da parte della CE prende in considerazione la coerenza di tali documenti con il regolamento RDC, i regolamenti specifici dei fondi e con l'AP. In particolare, nella valutazione della CE verranno valutate maggiormente le raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro, il Pilastro europeo dei diritti sociali ed il piano nazionale per l'energia ed il clima.

La Commissione europea può avanzare delle osservazioni ai programmi e queste devono essere prese in considerazione dallo SM che le ingloberà all'interno dei programmi rivisti. Infine, la CE approva i programmi tramite un atto di esecuzione ed entro cinque mesi dalla prima presentazione degli stessi da parte del Paese.

Per quanto concerne il contenuto dei programmi si può sottolineare come ogni Programma Operativo (PO) sostenga più priorità e come queste possano corrispondere ad un unico obiettivo strategico di policy (OP). In ogni caso ciascuna priorità può corrispondere a più obiettivi specifici, i quali si diramano conseguentemente in azioni.

Ogni Programma Operativo (PO) contiene:

- Una sintesi delle principali "sfide";
- La giustificazione alla scelta degli obiettivi strategici, delle priorità e degli obiettivi specifici;
- Un elenco degli obiettivi specifici per ciascuna priorità;

⁵³ Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

- Le azioni, gli indicatori, i destinatari e altre informazioni per dare attuazione agli obiettivi specifici;
- L'assistenza tecnica;
- Un piano di finanziamento dei rispettivi fondi (tabella con i contributi nazionali ed europei);
- Le azioni adottate per il coinvolgimento del Partenariato;
- Le condizioni abilitanti collegata a ciascun obiettivo specifico;
- Alcuni aspetti concernenti la visibilità e la comunicazione;
- Descrizione dell'autorità di gestione, di audit e dell'organismo preposto ai pagamenti.

I Programmi Operativi (PO) possono essere modificati presentando la domanda di modifica assieme al programma modificato alla Commissione europea. Quest'ultima può formulare delle osservazioni le quali devono essere prese in considerazione dagli Stati Membri. La CE approva la modifica al programma entro quattro mesi dalla prima presentazione di modifica del programma da parte dello Stato membro⁵⁴.

Per quanto concerne la situazione italiana delineata all'interno dell'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027 viene prevista la realizzazione di 62 programmi a valere su una dotazione finanziaria totale di 78,19 miliardi di euro.

Tra i programmi presenti all'interno della Tabella 9 e della Tabella 10 dell'AP Italia 2021-2027 si possono trovare 10 Programmi Nazionali (PN) gestiti dalle PA centrali, 38 Programmi Regionali (PR) gestiti dalle PA regionali e provinciali, e 10 Programmi "Interreg". A questi si aggiungono il Programma Nazionale FEAMPA, FAMI, FSI e BMVI.

I dieci programmi nazionali (PN) ed i 38 Programmi Regionali (PR) presentano una dotazione finanziaria a valere sui fondi FESR ed FSE+ e alcuni dei programmi presenti sono anche "plurifondo" per il fatto che ricevono un finanziamento combinato, ovvero non solo da FESR o FSE+ ma da entrambi i fondi.

I dieci programmi nazionali (PN) si distribuiscono su dieci categorie tematiche, come segue:

1. Innovazione, Ricerca e competitività per la transizione verde e digitale;
2. Sicurezza e legalità;
3. Equità nella salute;
4. Inclusione e lotta alla povertà;
5. Giovani, donne e lavoro;

⁵⁴Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

6. Scuola e competenze;
7. Metro Plus e città medie Sud;
8. Cultura;
9. Capacità per la coesione;
10. JTF.

In particolare, i PN dell'area tematica 6,3,2,7 e 9 sono oggetto di finanziamento pluri-fondo dal FESR e FSE+, mentre l'area tematica 5 del PN è oggetto di finanziamento FSE+ e l'area tematica 2,8 e 1 sono programmi nazionali a finanziamento totale FESR.

La prima categoria tematica, ossia "Innovazione, Ricerca e competitività per la transizione verde e digitale", presenta una dotazione finanziaria di 620 milioni di euro e sostiene attività in ambito di innovazione, ricerca, energia e di miglioramento della competitività per la digitalizzazione e la transizione *green*. La categoria "Sicurezza e legalità" con un finanziamento pari a 580 milioni di euro mira a combattere la criminalità e garantire maggiore sicurezza mentre la terza categoria "Equità nella salute" di dotazione pari a 620 milioni promuove la pratica della prevenzione ed il contrasto alla povertà in ambito sanitario. La quarta categoria tematica di 4,1 miliardi di euro "Inclusione e lotta alla povertà" si incentra sull'offerta di servizi omogenei sul territorio con particolare attenzione ai minori, anziani e disabili. La quinta categoria "Giovani, donne e lavoro" di 5,1 miliardi di euro punta a creare maggiore occupazione giovanile e di inclusione di genere.

La sesta categoria "Scuola e competenze" con dotazione di 3,8 miliardi ha come obiettivo combattere la povertà educativa ed il fenomeno della disperazione scolastica. La settima e l'ottava categoria, rispettivamente "Metro Plus e città medie" e "Cultura", puntano per la prima a sostenere lo sviluppo urbano con dotazione finanziaria di 2,9 miliardi di euro e la seconda a promuovere la cultura ed il turismo soprattutto nelle regioni meno sviluppate con un importo pari a 650 milioni di euro. La nona e la decima categoria, "Capacità per la coesione" e "JTF", hanno l'obiettivo rispettivamente, per la prima, di reclutare personale specializzato a tempo indeterminato per la gestione dei fondi SIE tramite una dotazione di 1,3 miliardi e, per la seconda, di avviare un processo di transizione giusta nelle aree individuate in Sardegna e Puglia grazie ad un importo pari a 1,2 miliardi⁵⁵.

Secondo quanto riportato all'articolo 27 del Regolamento (UE) 1060/2021 agli Stati Membri viene data la possibilità di trasferire risorse FESR, FSE+ o una combinazione delle due, verso il fondo JTF per l'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita". L'importo totale trasferibile al *Just Transition Fund* non deve superare il triplo della dotazione assegnata a

⁵⁵Agenzia per la Coesione Territoriale, *Programmazione 2021-2027*, 2023, cit.

tale fondo e gli importi singoli del FESR e FSE+ trasferibili al JTF possono arrivare ad un massimo del 15% della dotazione assegnata a ciascuno dei due fondi. In ogni caso è lo Stato membro che, in una esplicita richiesta, decide su base volontaria quanto destinare annualmente per categoria di regioni delle proprie risorse FESR e FSE+ al fondo JTF⁵⁶.

Per quanto concerne l'Italia, codesto Stato membro ha esplicitamente dichiarato all'interno dell'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027 di non voler operare alcun trasferimento delle proprie risorse FESR e FSE+ al JTF⁵⁷.

4.5 Condizioni abilitanti: Condizioni Abilitanti Orizzontali e Tematiche

Le condizioni abilitanti, anche definite "condizionalità *ex ante*", rappresentano dei prerequisiti affinché gli Stati Membri possano usufruire delle risorse della politica di coesione. In particolare, le condizionalità *ex ante* assicurano che i programmi finanziati dai fondi SIE siano attuati nel rispetto del diritto comunitario (*acquis communautaire*) ed allo stesso tempo hanno l'obiettivo di garantire una buona qualità ed efficacia della stessa programmazione, come esemplificato dalla necessità di avere PA e organi interessanti aventi le capacità necessarie per la gestione dei fondi.

Per la programmazione 2021-2027 si hanno un totale di 20 condizioni abilitanti, divise in 16 Condizioni Abilitanti Tematiche (CAT) e 4 Condizioni Abilitanti Orizzontali (CAO), numero inferiore rispetto alla programmazione 2014-2020 che ne contava in totale 36 (29 Condizioni Abilitanti Tematiche e 7 Condizioni Abilitanti Orizzontali)⁵⁸.

Secondo quanto stabilito dall'Allegato III del Regolamento (UE) 2021/1060, le Condizioni Abilitanti Orizzontali sono applicabili a tutti gli obiettivi specifici di tutti i fondi SIE. Tali condizioni orizzontali riguardano regole concernenti gli aiuti di stato, gli appalti pubblici, la carta dei diritti fondamentali dell'UE e i diritti delle persone con disabilità.

Invece, l'Allegato IV sempre relativo al Regolamento (UE) 2021/1060, comprende le condizioni abilitanti tematiche applicabili a determinati obiettivi specifici del FESR, FSE+ e FC. Si hanno, perciò, 16 condizionalità *ex ante* (CAT 1.1 – 4.6) che spaziano dalla buona governance, alle energie rinnovabili, agli investimenti e gestione delle catastrofi, dei rifiuti, del settore idrico, dei trasporti ed infine alla pianificazione strategica per le politiche del mercato del lavoro, della

⁵⁶Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

⁵⁷Accordo di Partenariato Italia 2021-2027

⁵⁸Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud, *Le condizioni abilitanti per la politica di coesione 2021-2027*, cit.

parità di genere, dell'istruzione, dell'inclusione sociale, della povertà, della sanità e dell'integrazione dei rom.

Tali condizioni abilitanti, orizzontali e tematiche, devono essere soddisfatte sia all'inizio che durante tutto il periodo di programmazione come sancito all'articolo 15 del Regolamento (UE) 2021/1060. Se la Commissione europea ritiene che una condizione abilitante non sia più soddisfatta da uno Stato membro, essa lo informa tramite una giustificazione. Se lo Stato membro, a seguito di tale giustificazione, risulta ancora inadempiente, le spese relative a ciascun obiettivo specifico non potranno essergli rimborsate anche se queste ultime potranno comunque essere inserite nelle domande di pagamento. Questa modalità per risolvere il mancato adempimento risulta nuova rispetto alla programmazione precedente 2014-2020 poiché in passato era necessario presentare dei Piani di Azione da parte degli Stati Membri per porre rimedio al non soddisfacimento delle condizioni⁵⁹.

Per quanto concerne l'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027, le Condizioni Abilitanti Orizzontali sono applicate a tutti i fondi, ossia FESR, FSE+, JTF e FEAMP. Invece, per le Condizioni Abilitanti Tematiche applicate al FESR, queste riguardano tutte quelle disponibili (CAT 1.1 – 4.6) ad eccezione dell'inclusione dei rom (CAT 4.5), mentre al FSE+ sono applicabili solo quelle concernenti le politiche del mercato del lavoro, della parità di genere, dell'istruzione, dell'inclusione sociale, della povertà, della sanità e dell'integrazione dei rom (CAT 4.1 - 4.6)⁶⁰.

4.6 Coesione e sana *governance* economica europea

Nel corso degli anni la politica di coesione dell'Unione Europea si è sempre più intrecciata con la politica economica degli Stati Membri. Un primo esempio di interdipendenza tra la politica di coesione e la politica economica può essere ricavato dal passato, quando per aderire alla moneta unica era necessario rispettare dei criteri di convergenza. Difatti, il rispetto di tali criteri andava a favorire positivamente i fondi strutturali aumentando l'efficacia dei fondi di coesione dal momento che le spese di tali fondi venivano sostenute da solide politiche economiche gestite a livello centralizzato. Tale interdipendenza oggi, e più precisamente all'interno della programmazione 2021-2027, si sostanzia nella "condizionalità macroeconomica" e nel rispetto delle Raccomandazioni del Consiglio nell'ambito del Semestre europeo. Entrambe le misure hanno

⁵⁹Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

⁶⁰Accordo di Partenariato Italia 2021-2027

come effetto la sospensione parziale o totale dei pagamenti riferiti a uno o più programmi di un determinato Stato membro⁶¹.

Per quanto concerne la prima misura di sana *governance* finanziaria, ovvero il rispetto delle Raccomandazioni Specifiche per Paese (RSP) adottate durante il Semestre Europeo.

Importante da ricordare è il fatto che il Semestre Europeo consiste in un ciclo di coordinamento delle politiche fiscali ed economiche in modo tale da garantire uno sviluppo più armonioso e coeso dell'Unione in questi settori. Inoltre, il Semestre Europeo si sostanzia in due fasi principali, una fase di programmazione (in autunno) e una fase di monitoraggio e revisione (primavera). Durante la fase di programmazione la Commissione europea fornisce delle linee guida agli Stati Membri all'interno dei cosiddetti "*Country Reports* – Relazioni per Paese" al fine di soddisfare alcuni obiettivi di medio-lungo termine concernenti per esempio, la crescita economica, l'occupazione, e la riduzione del debito. Durante la fase di monitoraggio e valutazione, invece, gli Stati Membri vanno ad illustrare alla Commissione europea i programmi da loro elaborati per raggiungere tali obiettivi stilati nella fase di programmazione e in questo contesto la Commissione europea li valuta e in seguito può emettere delle Raccomandazioni Specifiche per Paese che gli Stati Membri sono tenuti a seguire.

Nel caso in cui lo SM risponda diversamente da quanto richiesto dalla CE per attuare tali raccomandazioni specifiche a seguito della presentazione del programma, codesta istituzione può chiedere al Consiglio di attuare una sospensione parziale o totale dei pagamenti come sottolineato dall'articolo 19 del Regolamento (UE) 2021/1060⁶².

Il legame tra le RSP ed il Semestre europeo viene rafforzato rispetto alla programmazione precedente poiché le raccomandazioni del Semestre europeo vengono prese in considerazione sia all'inizio sia a metà programmazione, ovvero quando sarà effettuata la revisione intermedia dei programmi prevista entro il 31 dicembre 2024. Nello specifico, per l'inizio della programmazione 2021-2027 si sono prese in considerazione le RSP riferite agli anni 2019 e 2020 e queste sono state utilizzate perciò come linee guida per l'attuale programmazione. Invece, le raccomandazioni utilizzate nella revisione intermedia saranno quelle più recenti in modo tale da allineare la politica di coesione alle nuove sfide.

Con riferimento, invece, alla condizionalità macroeconomica si può affermare che la Commissione europea si riserva di chiedere al Consiglio la sospensione parziale o totale dei pagamenti di uno o più programmi qualora lo Stato membro non rispetti alcuni parametri macroeconomici

⁶¹Ottaviano I., *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione*, in Rivista Eurojus, 2023, p. 110, cit.

⁶²Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

come *deficit* pubblico eccessivo e squilibri macroeconomici eccessivi. Tale condizionalità può essere categorizzata come “condizione abilitante”, in questo caso nell’ambito della politica economica invece che all’interno degli obiettivi di coesione sopra descritti (vedi paragrafo 4.5).

Tali sospensioni di pagamenti/impegni riferibili sia alle RSP che alla condizionalità macroeconomica, adempiono al principio di proporzionalità, perseguono la parità di trattamento tra i diversi SM e considerano la situazione socioeconomica di ogni Paese, ossia il livello di disoccupazione, esclusione sociale, povertà rispetto alla media europea⁶³.

4.7 Performance, monitoraggio e valutazione dei PN e PR

L’attuazione dei Piani Nazionali (PN) e dei Piani Regionali (PR) è soggetta sino dalla prima programmazione del 1988-1993 a numerosi processi di monitoraggio e valutazione. Questi processi sono essenziali per il miglioramento continuo delle politiche di coesione dell’Unione Europea poiché permettono grazie alla raccolta e l’elaborazione dei dati tramite l’utilizzo di indicatori in una specifica programmazione di apportare correzioni e perfezionare le successive programmazioni. Si tratta di concepire la politica regionale in un’ottica di *performance based*, quindi basata su risultati, obiettivi intermedi e finali da raggiungere. Per realizzare tutto ciò le varie Autorità di Gestione (AdG) dei vari Programmi Operativi si avvalgono di “quadri di riferimento dell’efficacia dell’attuazione”, in inglese *performance framework*, i quali rappresentavano un punto cardine all’interno della scorsa programmazione 2014-2020 e che per l’attuale programmazione 2021-2027 sono stati riproposti⁶⁴.

Tale quadro di riferimento dell’efficacia dell’attuazione grazie all’utilizzo di indicatori permette il monitoraggio e la valutazione della performance dei vari Programmi durante tutto il settennato ed in particolare in vista del riesame intermedio dell’efficacia dei Programmi Operativi entro il 31 dicembre 2025 come previsto all’articolo 18 del Regolamento (UE) 2021/1060. Tale riesame trova fondamento dal fatto che gli stanziamenti di bilancio della programmazione 2021-2027 sono stati erogati solamente per gli anni 2021-2024, mentre gli stanziamenti per i restanti due anni 2026-2027 (c.d. importo di flessibilità) verranno attribuiti totalmente a seguito del riesame intermedio che produrrà una vera e propria riprogrammazione. Per questo riesame, verranno considerati i progressi compiuti nel raggiungimento dei target intermedi, i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi del piano nazionale per l’energia ed il clima, i progressi compiuti per attuare il pilastro europeo dei diritti sociali, la situazione socioeconomica dello Stato

⁶³Salimbeni A.P., *Fondi Europei 2021-2027: Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2019, cit., p.55-56

⁶⁴Annunziata L. – Ruocco A. (a cura di), *Diritto dell’Unione Europea e disciplina dei fondi strutturali – Compendi per concorsi*, Portalba Editori, 2022, cit., p.116, 125

membro interessato e le nuove sfide uscenti dalle Raccomandazioni Specifiche per Paese individuate all'interno del Semestre europeo nel 2024. Tale revisione comporterà perciò nuove dotazioni finanziarie per ogni priorità e nuovi target finali.

I principi giuridici alla base del *Performance Framework* vengono posti dal Regolamento (UE) 2021/1060 agli articoli seguenti:

- Art. 16, Regolamento (UE) 2021/1060;
- Art. 38-40, Regolamento (UE) 2021/1060;
- Art. 41, Regolamento (UE) 2021/1060;
- Art. 43, Regolamento (UE) 2021/1060;
- Art. 44, Regolamento (UE) 2021/1060;
- Art. 45, Regolamento (UE) 2021/1060.

L'art.16 del Regolamento (UE) 2021/1060 sancisce che ogni Stato membro istituisce un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione che ha come obiettivo la sorveglianza, rendicontazione e valutazione della performance di un programma durante la sua attuazione. Tale quadro di riferimento si compone di indicatori di output e di risultato connessi agli obiettivi specifici previsti nei Regolamenti specifici per fondo, target intermedi per gli indicatori di output da conseguire entro il 31 dicembre 2024 e target finali da conseguire entro la fine del 2029 per gli indicatori di output e di risultato. Per quanto concerne i target intermedi e finali, questi vengono stabiliti in base agli obiettivi specifici di ciascun programma e servono alla Commissione europea e agli SM per monitorare il raggiungimento degli obiettivi specifici.

L'art. 41 del Regolamento (UE) 2021/1060 disciplina il riesame annuale della performance tra la CE e lo SM al fine di esaminare la performance di ogni programma. A queste riunioni possono partecipare anche le AdG e lo SM è tenuto ad informare la Commissione europea almeno un mese prima dalla data del riesame sugli elementi che verranno discussi durante la sessione. Lo Stato membro è poi tenuto a dare seguito alle misure concordate con la CE in sede di riesame.

Gli articoli 38-40 del Regolamento (UE) 2021/1060 disciplinano il Comitato di Sorveglianza, in particolare la sua composizione e le sue funzioni. Tale organo viene istituito dalle AdG competenti entro tre mesi dall'approvazione del Programma Operativo e ha il compito principale di esaminare tutte le questioni riguardanti lo stato di avanzamento dei programmi. Il comitato di sorveglianza si riunisce una volta l'anno, ogni suo membro presenta diritto di voto ed è composto dalle autorità competenti del programma e dai rappresentanti del partenariato. Le funzioni attribuitegli spaziano dalla verifica dei progressi compiuti dai programmi verso il conseguimento dei target, all'approvazione della relazione finale di performance ed al piano di valutazione. Tale organo approva anche le proposte di modifica di un programma da parte dell'AdG.

L'art. 43 del Regolamento (UE) 2021/1060 disciplina la relazione finale in materia di performance che deve essere presentata dallo SM, tramite le AdG competenti, alla CE entro il 15 febbraio 2031. Tali relazioni hanno l'obiettivo di valutare il raggiungimento degli obiettivi dei programmi ed ogni AdG è tenuta a pubblicare le relazioni finali sul sito web dove sono riportati i vari programmi.

L'art. 44 del Regolamento (UE) 2021/1060 disciplina la valutazione della performance *in itinere* da parte dello Stato membro, quindi da parte delle AdG competenti dei vari programmi. Tale valutazione è volta al miglioramento della programmazione e ogni AdG si impegna a predisporre le procedure necessarie, ovvero alla stesura di un piano di valutazione, per il raccoglimento dei dati in vista della valutazione. Il piano di valutazione deve essere approvato entro un anno dal comitato di sorveglianza e, inoltre, le AdG sono tenute a pubblicare le valutazioni sul sito web.

L'art. 45, Regolamento (UE) 2021/1060 disciplina, invece, la valutazione intermedia e retrospettiva effettuata da parte della Commissione europea. La valutazione intermedia ha il compito di misurare l'efficacia, efficienza di ogni fondo entro il 31 dicembre 2025, mentre quella retrospettiva è incaricata di fare lo stesso ma entro il 31 dicembre 2031. Tutte le informazioni relative alla valutazione retrospettiva devono essere pubblicate sul sito web della Commissione europea.

Gli Stati Membri in merito al processo di monitoraggio e valutazione hanno l'obbligo di trasmettere periodicamente alla Commissione europea in formato elettronico i dati relativi ai vari programmi a partire dal 31 gennaio 2022 fino al 31 gennaio 2030. Ogni dato trasmesso è connesso ad un obiettivo specifico ed è applicato ad una categoria di regioni e riporta una serie di elementi, quali i valori di indicatori di output e di risultato, il numero ed il costo delle operazioni ed il relativo contributo derivante dai fondi. Inoltre, ogni Stato membro ha il dovere di dare visibilità alle operazioni sostenute dai fondi e dare comunicazione al Partenariato dei risultati raggiunti nei rispettivi portali web⁶⁵.

⁶⁵ Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

4.8 La funzione di gestione, di controllo e contabile dei fondi di coesione

I fondi di coesione presentano una gestione molto complessa che si basa principalmente su tre funzioni, quali la funzione di gestione, la funzione contabile e la funzione di controllo. Tali funzioni trovano fondamento giuridico al Titolo VI "Gestione e controllo" del Regolamento (UE) 2021/1060⁶⁶.

Punto cardine per la funzione di gestione, di controllo e la funzione contabile è il Si.Ge.Co., ovvero il Sistema di Gestione e Controllo adottato da ogni Autorità di Gestione (AdG) per la gestione di ogni Programma poiché questo ultimo, che si sostanzia in un documento ufficiale, rappresenta e descrive gli strumenti, l'organizzazione e le procedure adeguate per una buona attuazione dei Programmi da parte delle Autorità del Programma.⁶⁷

Il Si.Ge.Co. viene disciplinato all'articolo 69 del Regolamento RDC, il quale sancisce che ogni Stato membro deve disporre di tale Sistema di Gestione e Controllo che soddisfi determinati requisiti fondamentali, come la presenza di verifiche di gestione appropriate, procedure consone per la stesura delle domande di pagamento, adeguate misure di audit etc.

Inoltre, gli Stati membri hanno la possibilità di costituire il proprio Si.Ge.Co. in base ad un modello di descrizione contenuto nell'allegato XVI di codesto Regolamento RDC. Il Si.Ge.Co. deve contenere quattro sezioni totali comprendenti un primo capitolo con informazioni generali rispetto allo Stato membro, una seconda sezione riguardante l'Autorità di Gestione, un terzo capitolo sull'organismo che svolge la gestione contabile ed un ultimo capitolo sul sistema elettronico.

Di seguito, la Commissione europea verifica che gli Stati Membri dispongano di buoni Sistemi di Gestione e Controllo tramite specifiche attività di Audit.

I soggetti coinvolti all'interno della funzione di gestione, di controllo e contabile sono le Autorità del Programma disciplinate all'articolo 71 del Regolamento (UE) 2021/1060. Tale articolo sancisce la presenza sia di una autorità di gestione, sia di una autorità di audit per ogni programma. L'autorità di Audit è una autorità pubblica, le cui rispettive funzioni di audit possono essere svolte da questo soggetto direttamente oppure da organismi pubblici/privati sotto la sua responsabilità.

L'Autorità di Gestione, invece, è un organismo pubblico o privato, locale, regionale o nazionale con la facoltà di gestire un Programma Operativo per soddisfarne i relativi obiettivi.

⁶⁶ProMIS, *Fondi Strutturali Europei Programmazione Comunitaria 2021-2027*, 2023, cit., p.17

⁶⁷ProMIS, *Fondi Strutturali Europei Programmazione Comunitaria 2021-2027*, 2023, cit., p. 55

L'AdG ha anche la possibilità di individuare Organismi Intermedi per lo svolgimento di compiti specifici sotto il suo controllo.

Per quanto concerne la funzione di gestione, questa viene assegnata alla AdG, mentre la Funzione Contabile può essere svolta anche da una Autorità di Certificazione (AdC), diversa quindi dalla Autorità di Gestione (AdG), secondo quanto riportato all'articolo 72 del Regolamento RDC.

Con riferimento alla funzione di gestione come riportato all'articolo 72 e 74 del Regolamento (UE) 2021/1061, l'AdG assiste il Comitato di Sorveglianza fornendo i dati necessari per verificare lo stato di attuazione di un programma, elabora le Relazioni finali ed annuali, supervisiona gli Organismi Intermedi ed i Beneficiari ed ha il compito importante di selezionare le Operazioni, ovvero le Azioni che verranno selezionate nell'ambito dei Programmi, e garantirne una buona attuazione. Infine, registra e conserva i dati delle varie Operazioni su un portale elettronico. Oltre a queste funzioni di gestione più generali svolge anche funzioni di gestione finanziaria e di controllo dei vari Programmi come la verifica della fornitura dei servizi, l'accertamento dell'avvenuto pagamento dei servizi da parte dei Beneficiari, l'istituzione di misure antifrode e la conferma della legittimità delle spese.

L'AdG come detto sopra può svolgere anche la funzione contabile ed in questo caso è incaricata di redigere e presentare le domande di pagamento alla CE ed i relativi conti confermando la loro veridicità ai sensi dell'articolo 76 del medesimo Regolamento.

La funzione di controllo svolta dall'Autorità di Audit (AdA) viene disciplinata nel Regolamento RDC agli articoli 77-80 e tale Autorità ha il compito principale di fornire una garanzia indipendente alla Commissione europea sulla buona funzionalità dei Si.Ge.Co. e di svolgere dei controlli specifici campionari sulla regolarità delle spese, chiamati Audit delle operazioni. L'Autorità di Audit per lo svolgimento degli audit dei sistemi Si.Ge.Co. e degli audit delle operazioni si avvale di una Strategia di Audit che deve essere presentata alla CE, essere redatta secondo l'allegato XXII del Regolamento RDC ed essere aggiornata ogni anno. Oltre a queste funzioni, l'AdA deve preparare un Parere di Audit e una Relazione annuale di Controllo. Il Parere di Audit va ad accertare l'esattezza dei conti, delle spese ed il buon funzionamento dei Sistemi di Gestione e Controllo, mentre la Relazione Annuale presenta l'esito dei controlli di audit e le problematiche riscontrate⁶⁸.

Le attività di audit svolte dalla AdA e anche dalla Commissione per i programmi che presentano una minore probabilità di rischio a carico del bilancio unionale, adottano nello svolgimento delle loro attività la partecipa dell'Audit Unico, ovvero il fatto che su una stessa dichiarazione di spesa viene eseguito un unico controllo al fine di evitare la duplicazione delle verifiche e

⁶⁸ Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

la riduzione degli oneri amministrativi. Inoltre, i progetti FESR e FC con importo che non supera i 400 mila euro, i progetti JTF con importo inferiore a 350 mila euro e i progetti FSE+ con dotazioni non superiore a 300 mila euro sono sottoposti ad Audit Unico dalla Commissione europea oppure dalla Autorità di Audit. Questa semplificazione apportata dall'Audit Unico non avviene nel caso in cui ci siano irregolarità, mancanza di efficienza e carenze nel lavoro dell'AdA⁶⁹.

Per quanto concerne la semplificazione delle procedure in aggiunta all'Audit Unico, all'interno di questa programmazione nel Regolamento RDC all'articolo 83, trovano fondamento anche le "modalità proporzionate migliorate" ovvero delle semplificazioni concernenti il Si.Ge.Co. Quando tale Sistema di Gestione e Controllo funzioni efficacemente e riporti un tasso di errore inferiore al 2%, le AdG hanno la facoltà di applicare solo delle procedure nazionali per le loro verifiche di gestione e l'AdA può effettuare l'Audit delle Operazioni su un campione più ristretto, ovvero di 30 unità statistiche anziché 300.

Se dalla relazione annuale o dai controlli della AdA si evince che il Si.Ge.Co. non presenta più un operato efficiente, si procederà ad introdurre ulteriori controlli⁷⁰.

4.9 La gestione finanziaria, l'ammissibilità e le forme di sovvenzione dei fondi a gestione concorrente

4.9.1 La gestione finanziaria

I fondi strutturali in regime di gestione concorrente, oltre ad avere l'obbligo di essere conformi alle disposizioni del Regolamento 1060/2021 riguardanti le disposizioni comuni ai Fondi, devono anche rispettare i principi finanziari dettati dal Regolamento Finanziario (UE) 1046/2018. Questo per il fatto che i fondi a gestione concorrente rappresentano la modalità principali con cui viene data esecuzione al bilancio dell'Unione Europea.

A sostegno di quanto riportato nel Regolamento (UE) 1046/2018, ogni ente che si inserisce nella gestione dei fondi SIE è tenuto a considerare quattro principi fondamentali, ovvero la sana gestione finanziaria (SGF), la trasparenza, la non discriminazione e la visibilità delle azioni dell'UE.

Il principio più interessante concerne la "sana gestione finanziaria" che comprende il concetto di economicità, efficienza ed efficacia. Con economicità si intende l'impiego delle giuste risorse dal punto di vista qualitativo, quantitativo e al prezzo più conveniente in un breve lasso temporale (quindi un utilizzo diligente delle risorse). Con efficienza, invece, si fa riferimento alla

⁶⁹Salimbeni A.P., *Fondi Europei 2021-2027: Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2019, cit., p. 63

⁷⁰Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

massimizzazione del rapporto tra le risorse che vengono impiegate in una attività ed il raggiungimento degli obiettivi posti (si cerca, così, di minimizzare le risorse impiegate) mentre l'efficacia è da intendersi come la capacità di conseguire l'effetto che si vuole ottenere (quindi, il rapporto tra il risultato raggiunto ed il risultato che poteva essere raggiunto attraverso un piano o programma). Da un punto di vista più pratico la sana gestione finanziaria consta in una corretta rendicontazione delle spese e del budget, in adeguati sistemi di monitoraggio e nella gestione trasparente delle varie attività quotidiane. La SGF è di fondamentale importanza per i fondi strutturali poiché la loro gestione, comprese la rispettiva normativa, si basa su questo importante principio e ne vincola il rispetto.⁷¹

Il principio della sana gestione finanziaria si inserisce all'interno del concetto di "rendicontazione". Concetto anch'esso rilevante all'interno dei fondi SIE poiché la rendicontazione è funzionale all'erogazione dei finanziamenti, perciò una non-corretta rendicontazione può comportare il diniego della domanda di finanziamento o la restituzione dei fondi⁷².

Con rendicontazione si intende una attività che permette di rendicontare tutte le spese ed i costi sostenuti da un beneficiario al fine di realizzare una iniziativa progettuale. In particolare, la rendicontazione si inquadra in un vero e proprio processo che avviene sia all'interno di una organizzazione che all'esterno. All'interno si focalizza sulle pratiche di raccolta, verifica e monitoraggio dei dati inerenti alle spese sostenute, all'esterno si concretizza nel confronto e supporto a enti in stretto collegamento con l'attività progettuale e nel rispetto delle regole imposte esternamente alle quali i sistemi di rendicontazione interni devono conformarsi.

Obiettivo auspicabile e finale di tale attività è quindi quello di fornire all'ambiente esterno una garanzia sulla conformità dell'organizzazione al principio della sana gestione finanziaria.

Il soggetto predisposto ad assicurare la conformità del proprio operato al principio della sana gestione finanziaria, e quindi di una corretta rendicontazione, è il "beneficiario". Secondo quanto sancito all'articolo 2 del Regolamento (UE) 2021/1060, il beneficiario è colui che è responsabile di tutte le operazioni connesse all'attività progettuale e presenta svariati obblighi, tra quelli più rilevanti ricadono il divieto di doppio finanziamento delle spese, l'adozione di una contabilità separata e di un fascicolo di progetto, la presentazione di rendiconti e dati di monitoraggio periodici e finali. Di notevole importanza è la presenza del fascicolo di progetto attuato tramite sistemi informatici e contenente documenti amministrativi e contabili di spesa afferenti ai progetti finanziati dai fondi a gestione concorrente. Tale fascicolo viene condiviso con l'AdG e deve essere conservato in modo adeguato e reso disponibile in caso di controlli⁷³.

⁷¹ProMIS, *Fondi Strutturali Europei Programmazione Comunitaria 2021-2027*, 2023, cit., p. 42,

⁷²La Guida all'Europrogettazione, *La rendicontazione dei progetti europei*, cit.

⁷³ProMIS, *Fondi Strutturali Europei Programmazione Comunitaria 2021-2027*, 2023, cit., pp. 43-44,

4.9.2 L'ammissibilità delle spese rendicontate

Le spese rendicontate devono essere anche ammissibili al fine di ricevere il finanziamento europeo. Con ammissibilità si intende la conformità delle spese rendicontate alla normativa vigente, ossia le regole di ammissibilità della spesa contenute nei regolamenti specifici per fondo, le disposizioni contenute nel Regolamento (UE) 1060/2021, le disposizioni nazionali in materia di ammissibilità delle spese per i programmi SIE contenute nel D.P.R. 22/2018 e le *Lex Specialis*, quindi la normativa per i fondi SIE elencata all'interno di bandi ed avvisi.

Per quanto concerne le regole di ammissibilità per fondo specifico, queste fanno riferimento alle singole disposizioni contenute nei regolamenti specifici per fondo, quindi il Regolamento (UE) 2021/1058 per il FESR e FC, il Regolamento (UE) 2021/1057 per il FSE+ ed il Regolamento (UE) 2021/1056 JTF. Esemplificando, il Fondo Sociale Europeo all'articolo 16 del Reg. (UE) 1057/2021 sottolinea come tale fondo non supporti le spese relative all'acquisto di terreni, beni immobili ed infrastrutture. Mentre, il FESR nel suo Regolamento specifico, Regolamento (UE) 2021/1058, sancisce all'articolo 5 come non sostenga gli investimenti in infrastrutture aeroportuali, la costruzione e lo smantellamento di centrali nucleari o gli aiuti ad imprese in difficoltà.

Con riferimento alle *Lex Specialis*, quindi alla normativa contenuta all'interno di Avvisi Pubblici e Bandi di gara, queste non possono mai contrastare le disposizioni nazionali e comunitarie. Infatti, essendo concorrente la gestione dei fondi SIE, gli Stati Membri all'interno di Avvisi pubblici attivano delle procedure specifiche per la selezione dei beneficiari e per la gestione degli interventi. Anche i Bandi di gara e gli affidamenti vengono utilizzati ogniquale volta il beneficiario di un'operazione ha necessità di eseguire un'opera o di acquistare beni o servizi. Negli avvisi pubblici e nei bandi di gara sono quindi contenuti particolari requisiti per i beneficiari, i criteri di selezione, i limiti al finanziamento e un elenco specifico delle categorie di costi ammissibili e dei relativi massimali di spesa⁷⁴.

Le regole di ammissibilità relative alla normativa comunitaria sono contenute agli articoli 63-67 del Regolamento (UE) 1060/2021.

L'articolo 63 sancisce che l'ammissibilità delle spese è determinata da regole nazionali, salvo disposizioni specifiche contenute in tale regolamento ed in quelli specifici per fondo. Inoltre, le spese sono ammissibili a ricevere finanziamento tra il 1° gennaio 2021 ed il 31 dicembre 2029. In aggiunta, le operazioni completate, ossia le operazioni per le quali i beneficiari hanno pagato

⁷⁴ProMIS, *Fondi Strutturali Europei Programmazione Comunitaria 2021-2027*, 2023, cit., pp. 44-45,

ed hanno poi ricevuto il relativo contributo pubblico, non possono essere finanziate prima della presentazione della domanda di finanziamento a titolo dell'intero programma. L'articolo 64 regola le spese non ammissibili, quali gli interessi passivi, l'acquisto di terreni che supera il 10% delle totalità delle spese ammissibili e l'imposta sul valore aggiunto (IVA). L'articolo 65 riguarda la stabilità delle operazioni, quindi la restituzione dei contributi su investimenti produttivi o in infrastrutture se si è verificato un cambio di proprietà che procura un conseguente vantaggio, o la cessazione o trasferimento della attività produttiva fuori dalla regione NUTS 2. L'articolo 66 invece dispone la non ammissibilità delle spese a sostegno di una localizzazione. Infine, l'articolo 67 regola l'ammissibilità degli ammortamenti e dei contributi in natura, i quali non possono superare la totalità dei costi ammissibili⁷⁵.

L'ammissibilità della spesa con riferimento alla normativa nazionale trova base giuridica nel D.P.R. 22/2018, il quale reca le disposizioni concernenti l'ammissibilità delle spese per i programmi finanziati dai fondi SIE. Particolarmente rilevante in tale D.P.R. è l'articolo 2 del D.P.R. 22/2018, il quale sancisce determinati principi generali al fine di decretare una spesa come ammissibile. La spesa deve essere pertinente, quindi ci deve essere coerenza dei costi con voci di spesa e massimali contenuti nei relativi bandi del programma. La spesa deve essere effettiva, ossia i costi devono essere effettivamente sostenuti dal beneficiario, il quale deve possedere e conservare giustificativi di spesa andando a soddisfare anche il principio di tracciabilità. Le spese rendicontate devono soddisfare anche il principio di legalità, ovvero la spesa deve essere contabilizzata secondo adeguati principi contabili contenuti in disposizioni di legge ed infine la spesa rendicontata deve rispettare il principio temporale concernente il rispetto del periodo di ammissibilità della spesa⁷⁶.

4.9.3 Le forme di sovvenzioni

Gli Stati Membri forniscono i contributi dei Fondi SIE ai rispettivi beneficiari dei Progetti sotto forma di sovvenzioni, secondo quanto sancito dall'articolo 52 del Regolamento (UE) 2021/1060.

Le sovvenzioni possono assumere diverse forme, come segue:

- a) rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti e pagati per l'attuazione delle operazioni;
- b) costi unitari;

⁷⁵Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

⁷⁶D.P.R. 5 febbraio 2018, n. 22 (1), Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020

- c) somme forfettarie;
- d) finanziamenti a tasso forfettario;
- e) una combinazione delle forme precedenti dalla lettera a) a b)⁷⁷.

Tali forme di sovvenzione assumono due tipi diversi di rendicontazione: la rendicontazione a costi reali e la rendicontazione a costi semplificati.

La rendicontazione a costi reali è oggetto della prima categoria di sovvenzioni, ovvero il rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti e pagati per l'attuazione delle operazioni. Tale tipologia di rendicontazione si basa sulla presentazione di idonei giustificativi di spesa (gds) da parte del beneficiario, la quale comporta la produzione, trasmissione e conservazione di tutti i documenti contabili e amministrativi riferiti al progetto al fine di ricevere il rimborso. La gestione di questa rilevante quantità di informazioni spesso è stata accompagnata da errori e non sempre è supportata da una capacità amministrativa adeguata.

Per risolvere queste problematiche, la Commissione europea già nella programmazione 2007-2013 propose una modalità alternativa di rendicontazione, ossia le opzioni semplificate in materia di costi (OSC), opzione che è prevista anche per l'attuale programmazione 2021-2027.

Questa tipologia di rendicontazione si applica alle categorie rimanenti di sovvenzione, ossia ai costi unitari, alle somme forfettarie, ai finanziamenti a tasso forfettario e alle combinazioni di tutte queste forme.

La grande differenza e semplificazione rispetto alla rendicontazione a costi reali è che la rendicontazione a costi semplificati si basa sulla possibilità di ricevere il contributo tramite il raggiungimento di output e risultati ed evitando quindi di presentare tutti i documenti necessari al fine di giustificare le spese effettuate. Questa modalità di rendicontazione permette di ridurre i rischi di non corretta rendicontazione, i costi, garantisce un maggior accesso ai finanziamenti per i piccoli beneficiari e permette maggiormente di focalizzarsi sugli obiettivi da raggiungere.

Resta però importante sottolineare che tale metodo di rendicontazione è obbligatorio per le operazioni condotte dai beneficiari e finanziati dagli Stati Membri che presentano un importo inferiore ai 200.000 euro. Per i restanti casi è a discrezione della AdG se adottare la rendicontazione a costi reali oppure a costi semplificati⁷⁸.

Per quanto concerne i costi unitari, la rendicontazione a costi semplificati trova fondamento dal momento che è possibile determinare le quantità utilizzate connesse ad una attività o risultato. Per calcolare l'importo ammissibile rimborsabile ci si basa su delle unità, utilizzando

⁷⁷Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

⁷⁸ProMIS, UF 3 - *Gestione finanziaria e ammissibilità delle spese*, 2024, cit., pp. 7-11

delle tabelle di costo unitario, tramite le quali è possibile misurare l'attività o il risultato prestabilito nell'avviso.

Un esempio di costo unitario può essere la definizione del costo unitario per un'ora di formazione.

Con riferimento alle somme forfettarie, i costi ammissibili rimborsabili vengono calcolati basandosi su un importo forfettario predefinito. Importante da ricordare è il fatto che il rimborso viene effettuato solo se vengono rispettati determinati parametri o risultati. Per esempio, un rimborso forfettario per un corso di formazione viene erogato se sono stati rispettati alcuni parametri riferiti alla durata e al numero dei partecipanti del corso⁷⁹.

Per quanto riguarda i finanziamenti a tasso forfettario, i costi ammissibili vengono calcolati applicando una percentuale precedentemente stabilita alle categorie di costi ammissibili. Gli articoli 54, 55 e 56 del Regolamento (UE) 2021/1060 presentano un elenco dei diversi tipi di tasso forfettario utilizzati sia per calcolare i costi indiretti che per il calcolo dei costi diretti del personale. Per esempio, i costi diretti ammissibili del personale vengono calcolati applicando una percentuale del 20% di tutte le spese dell'operazione diverse da quelle del personale, mentre per coprire i costi residui ammissibili di un'operazione viene applicato un tasso del 40% ai costi diretti ammissibili del personale⁸⁰.

Le combinazioni di tutte le forme sopra descritte, definite come combinazioni di OCS, possono essere utilizzate per rendicontare le spese ammissibili di più progetti all'interno di una stessa operazione e ci deve essere la presenza di diverse categorie di costi ammissibili. In questo caso, possono essere utilizzati sia costi unitari che somme forfettarie per calcolare l'importo ammissibile a rimborso⁸¹.

Di fondamentale importanza per quanto concerne le Opzioni di Costo Semplificate (OCS) è che tale metodologia di rendicontazione può essere utilizzata su due livelli differenti di rimborso: il livello inferiore ed il livello superiore.

Il livello superiore riguarda il livello Commissione europea - Stato membro, e quindi il rimborso dei contributi ai Programmi fatto dalla Commissione europea verso lo Stato membro, come definito all'articolo 51 del Regolamento (UE) 2021/1060.

⁷⁹FP CGIL, *Le opzioni di costo semplificate*, cit., pp. 2-3

⁸⁰Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

⁸¹ProMIS, *UF 3 - Gestione finanziaria e ammissibilità delle spese*, 2024, cit., pp. 41-43

Il livello inferiore concerne lo Stato membro – beneficiario dei progetti, quindi il rimborso effettuato dallo Stato membro verso l'attuatore del progetto come sancito all'articolo 53 del Regolamento (UE) 1060/2021.

Con riferimento al livello superiore, la Commissione europea rimborsa uno Stato membro sulla base di una rendicontazione a costi semplificati (art. 51 lettera c), d), ed e) del RDC), solamente in sede di approvazione di un Programma oppure tramite atto delegato adottato dalla Commissione stessa come definito all'articolo 94 del RDC. Gli Stati Membri dovrebbero fare richiesta per questa modalità rendicontativa utilizzando l'allegato V e VI contenuto nel RDC. Una volta che lo Stato membro ha fatto esplicita richiesta alla Commissione europea per il rimborso tramite opzioni semplificate di costo questa metodologia non può essere più cambiata e lo Stato membro deve adeguarsi.

La proposta dello Stato membro per essere approvata dalla Commissione deve ricevere il parere positivo della Autorità di Audit, la quale verifica se lo Stato membro nel presentare gli importi rimborsabili abbia utilizzato un metodo di calcolo giusto, equo e verificabile e controlla inoltre i vari progetti di bilancio e la corretta applicazione delle norme relative alle OCS.

Con metodo di calcolo giusto si intende un calcolo ragionevole, quindi non estremo; con il termine equo si intende che il metodo di calcolo utilizzato non debba favorire un beneficiario piuttosto di un altro e con verificabile si intende la capacità della AdG di dimostrare e motivare le scelte effettuate.

Per quanto concerne il livello inferiore, lo Stato membro, quindi l'AdG, può scegliere da sé l'opzione di costo semplificato più adatta per il processo di rendicontazione da parte dei Beneficiari senza dover coinvolgere l'esecutivo europeo, a differenza di quanto succede al livello superiore. Anche la valutazione della metodologia rendicontativa da parte della AdA non è obbligatoria ma facoltativa.

Importante aspetto da sottolineare è che per semplificare il processo rendicontativo, quindi la duplice richiesta di rimborso Commissione europea - Stato membro e Stato membro – beneficiario, si suggerisce di utilizzare la stessa metodologia di rendicontazione, quindi le OCS o la rendicontazione a costi reali per entrambi i flussi di finanziamento.

Aspetto fondamentale da tenere in considerazione è che l'utilizzo delle opzioni di costo semplificate come modalità di rendicontazione al livello superiore ed inferiore rappresentano una opportunità al fine di ridurre la mole di documenti da presentare per il rimborso.⁸².

⁸²DECRETO DEL DIRETTORE DELLA DIREZIONE PROGRAMMAZIONE UNITARIA n.130 del 27 settembre 2023 - Programma Regionale (PR) Veneto FESR 2021-2027. Allegato B "Manuale opzioni di costo semplificato", cit., pp. 40-41

4.10 L'ottenimento del contributo europeo: i pagamenti agli Stati Membri

Tutti gli adempimenti e le tempistiche inerenti al circuito finanziario dei fondi SIE, in particolare al circuito dei pagamenti, sono contenuti nelle disposizioni del Regolamento (UE) 1060/2021.

L'articolo 86 del Regolamento (UE) 1060/2021, sancisce che ogniqualvolta la Commissione europea approva un Programma di uno Stato membro tramite una decisione di esecuzione, questa va a costituire anche una decisione di finanziamento nella quale l'esecutivo europeo va a specificare l'importo totale di finanziamento comunitario per fondo e per anno e anche per categoria di obiettivo, con riferimento all'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" e all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" ("Interreg").

Importante da ricordare, è che per le dotazioni finanziarie imputabili agli anni 2026-2027, definite come "importi di flessibilità", viene mantenuto un importo del 50% e solamente a seguito del "riesame intermedio" della Commissione europea verrà assegnato l'importo totale.

La Commissione europea si avvale di tre tipi di pagamento verso gli Stati Membri, come sancito all'articolo 89 del Regolamento (UE) 1060/2021: il prefinanziamento annuale, i pagamenti intermedi e i pagamenti finali (definiti anche come pagamenti del saldo dei conti del periodo contabile).

Il prefinanziamento annuale è erogato annualmente prima del 1° luglio di ogni anno e consiste in un pagamento annuo dello 0,5%. Tale importo viene erogato ogni anno a partire dal 2021 e fino al 2026, ad eccezione dell'ultimo anno di programmazione, il 2027. Il prefinanziamento consiste in un anticipo finanziario agli Stati Membri in modo tale che i beneficiari dei progetti abbiano fin dall'inizio della presentazione dei Programmi parte delle risorse per attuare le varie operazioni.

Per quanto concerne i pagamenti all'articolo 91 del Regolamento (UE) 1060/2021, ogni Stato membro ha la facoltà di presentare non più di sei domande di pagamento per programma, per fondo e per periodo contabile (anno contabile: 1°luglio – 30 giugno anno successivo). I periodi in cui lo Stato membro può presentare domanda di pagamento sono ricompresi tra le date seguenti: 28 febbraio, 31 maggio, 31 luglio, 31 ottobre, 30 novembre e 31 dicembre.

Le domande di pagamento presentate dagli Stati Membri alla Commissione europea devono essere redatte in conformità all'Allegato XXIII del RDC e devono contenere le spese ammissibili totali sostenute dai beneficiari e pagate per effettuare le operazioni, l'importo totale della Assistenza Tecnica (organo di supporto alle Amministrazioni nazionali/regionali per la gestione

dei fondi SIE), l'importo totale della spesa pubblica (contributo proveniente da una autorità pubblica nazionale, regionale o locale).

Nel caso in cui vengano utilizzate le opzioni di costo semplificate sia a livello superiore sia a livello inferiore, le domande di pagamento devono seguire le seguenti indicazioni. Per quanto riguarda l'utilizzo delle OCS al livello superiore, lo Stato membro deve dichiarare l'utilizzo di tale metodologia di rendicontazione nella colonna C dell'Allegato XXIII. Se vengono utilizzate OCS anche al livello inferiore, ma queste sono diverse da quelle utilizzate a livello superiore, allora lo Stato membro deve includerle nella colonna B dell'Allegato XXIII. Invece, per quanto riguarda l'importo totale delle spese ammissibili (costi reali ed OCS) questo deve essere riportato nella colonna A sempre dell'Allegato XXIII.

Aspetto interessante da menzionare è il fatto che la Commissione europea inizierà a rimborsare lo Stato membro tramite la relativa trasmissione della domanda di pagamento, solamente a seguito dell'approvazione della metodologia di OCS presentata dallo Stato membro in concomitanza alla presentazione del Programma.

I pagamenti intermedi, come specificato all'articolo 93 del Regolamento (UE) 1060/2021, vengono effettuati dalla Commissione europea entro 60 giorni dal ricevimento delle domande di pagamento e consistono in un rimborso del 95% dell'importo totale della domanda di pagamento. Si va quindi a creare una trattenuta del 5%, la quale viene erogata alla fine dell'anno contabile assieme alle domande di pagamento finali.

Le domande di pagamento finali devono essere presentate alla fine dell'anno contabile, ovvero entro il 31 luglio di ogni anno. Le domande di pagamento finali sono accompagnate da un "pacchetto di affidabilità" che contiene i conti, le dichiarazioni di gestione, il parere di audit e la relazione annuale di controllo, come sancito all'articolo 98 del Regolamento UE 1060/2021.

Con riferimento ai conti, questi ultimi devono essere presentati alla Commissione europea entro il 15 febbraio di ogni anno contabile e riferibili all'anno contabile precedente. I conti presentati alla Commissione comprendono l'importo totale delle spese ammissibili assieme al finanziamento pubblico totale, gli importi ritirati durante il periodo contabile, gli importi erogati agli strumenti finanziari e un confronto tra gli importi dichiarati nelle domande di pagamento e gli importi totali delle spese ammissibili e dei contributi pubblici.

La Commissione europea accerta la veridicità dei conti non oltre il 31 maggio dell'anno successivo alla fine del periodo contabile e riferisce allo Stato membro sull'esito delle sue verifiche.

Se dalle verifiche effettuate dall'esecutivo europeo emerge che ci sono delle incompletezze in relazione ai conti, l'istituzione richiede allo SM di rivedere i conti definendo anche le modalità e le tempistiche di revisione. Se la Commissione europea non avverte irregolarità allora

procede all'erogazione del saldo annuale e liquida anche il restante 5% del prefinanziamento annuale, come descritto all'articolo 102 del Regolamento (UE) 1060/2021.

Con riferimento all'esborso dei contributi europei e alla trasmissione delle domande di pagamento emerge la figura della Autorità di Certificazione (AdC). Tale Autorità che può assumere la forma di una vera e propria Autorità pubblica, oppure organismo pubblico nazionale, regionale o locale è messa a capo di un Programma Nazionale o Regionale al fine di redigere e trasmettere le domande di pagamento alla Commissione europea, di preparare i bilanci annuali come richiesto dal Regolamento finanziario e mantenere una contabilità aggiornata delle varie operazioni in merito ai contributi versati ai beneficiari e quelli ricevuti da parte dell'Unione Europea⁸³.

Relativamente al prefinanziamento e alle domande di pagamento emerge il concetto di "disimpegno" delineato all'articolo 105 e 106 del Regolamento (UE) 1060/2021. Con disimpegno si intende la situazione in cui uno Stato membro si trova quando questo entro il 31 dicembre del terzo anno successivo agli impegni di bilancio presi per gli anni 2021-2026 non ha reclamato l'importo europeo stanziato a suo carico, ovvero quando alla Commissione europea non sono pervenute domande di pagamento da parte dello Stato membro, oppure quando l'importo del prefinanziamento non è stato impiegato. In questo caso la Commissione europea "disimpegna l'importo", quindi ritira lo stanziamento messo a disposizione dello Stato membro.

Quando, invece, i ritardi di attuazione sono da imputare a condizioni eccezionali, come la sospensione delle operazioni a causa di un procedimento giudiziario o di un ricorso amministrativo o ancora per cause di forza maggiore, allora l'importo viene escluso dal disimpegno⁸⁴.

La pratica del "disimpegno" nella programmazione 2021-2027 si basa sulla formula "n+3", ovvero esemplificando, se uno Stato membro nell'anno 2022 ha sostenuto degli impegni di bilancio, dovrà presentare domande di pagamento alla Commissione europea entro tre anni, quindi entro il 31 dicembre 2025. Novità dell'attuale programmazione è l'applicazione della regola "n+2" per l'annualità 2027, anziché "n+3", che vincolerà perciò l'invio della domanda di pagamento all'esecutivo europeo entro il 31 dicembre 2029⁸⁵.

⁸³Agenzia per la Coesione Territoriale, *Autorità di Certificazione*, cit.

⁸⁴Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni

⁸⁵Cucumile P., *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in Rivista Il Diritto Amministrativo, 2024, cit.

4.11 Meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio unionale: lo Stato di diritto

Con riferimento all'ottenimento dei contributi europei si collega il tema del "Meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto". Tale Meccanismo viene definito dal Regolamento (UE) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio entrato in vigore il 1° gennaio 2021.

Il Meccanismo prevede la possibilità di poter adottare dei provvedimenti, come la sospensione dei pagamenti o la loro interruzione in relazione all'erogazione dei Fondi SIE a seguito di una violazione del principio dello "Stato di diritto" da parte di uno Stato membro. Si crea quindi un collegamento diretto tra l'esborso dei fondi SIE e il rispetto del principio dello "Stato di diritto".

Il Regolamento (UE) 2020/2092 trae origine dalle problematiche connesse al mancato rispetto della libertà di stampa, del pluralismo e dell'indipendenza della magistratura e, quindi dello Stato di diritto, in Ungheria e Polonia nel 2010. Per la protezione del bilancio europeo vigeva già l'articolo 7 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), questo articolo però per imporre delle sanzioni agli Stati Membri che violavano un valore fondativo unionale (ai sensi dell'articolo 2 TUE) prevedeva l'unanimità in sede di Consiglio europeo (a esclusione dello Stato membro interessato), causando quindi il reciproco sostegno tra Ungheria e Polonia poiché l'una poteva porre il veto alla sospensione dell'altra.

La Commissione europea ha perciò proposto nel 2018 una bozza di regolamento che vincolava il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) e poi anche il *Next Generation UE (NGUE)* al rispetto del principio dello Stato di diritto nell'esborso dei fondi comunitari. La bozza finale del Regolamento venne resa pubblica nel 2020 ed entrò in vigore il 1° gennaio 2021. Nonostante ciò, la Polonia e l'Ungheria contestarono tale regolamento nel marzo 2021 ma la Corte di Giustizia dell'Unione Europea respinse entrambi i ricorsi nel 2022⁸⁶.

Lo "Stato di diritto" è uno dei sei valori fondativi dell'Unione Europea assieme al rispetto della dignità umana e dei diritti umani, dell'uguaglianza, della libertà e della democrazia contenuti all'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE). All'interno del principio dello stato di diritto rientrano il principio di legalità, il quale vincola il processo legislativo alla trasparenza, democrazia e responsabilità, la certezza del diritto, il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, la tutela giurisdizionale effettiva, la separazione dei poteri, la non discriminazione e l'uguaglianza di fronte alla legge.

La violazione di tale principio viene delineata all'articolo 3 del Regolamento (UE) 2020/2092, il quale fa ricomprendere come violazioni le minacce all'indipendenza della magistratura, l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da

⁸⁶Servizio studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2020, cit., pp. 32-33

autorità pubbliche e la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, la mancata esecuzione delle sentenze e la limitazione dell'efficacia delle indagini.

Lo stato di diritto è essenzialmente connesso alla gestione efficace del bilancio europeo poiché tale principio è un presupposto di base alla sana gestione finanziaria del bilancio unionale come sancito all'articolo 4 del Regolamento (UE) 2020/2092. Infatti, una sana gestione finanziaria da parte degli Stati Membri è garantita solo rispettando lo Stato di diritto, quindi, se le autorità pubbliche rispettano la legge nell'esecuzione del bilancio, se le frodi e la corruzione a carico del bilancio unionale vengono effettivamente perseguite e se l'arbitrarietà delle decisioni viene effettivamente sottoposta a controllo giurisdizionale da parte di organi indipendenti e dalla corte di giustizia europea.

Se il mancato rispetto di tale principio fondativo porta a ledere il principio della sana gestione finanziaria, allora possono essere adottate delle misure di protezione del bilancio comunitario secondo la procedura definita all'articolo 6 del Regolamento (UE) 2020/2092.

Per quanto concerne la parte del Bilancio comunitario eseguito in regime di gestione concorrente (quindi Fondi SIE), il mancato rispetto dello Stato di diritto comporta le seguenti misure come sancito all'articolo 5 del Regolamento (UE) 2020/2092:

- la sospensione dell'approvazione di uno o più programmi;
- la sospensione degli impegni;
- la riduzione degli impegni;
- la riduzione dei prefinanziamenti;
- l'interruzione dei termini di pagamento;
- la sospensione dei pagamenti.

Tali misure imposte agli Stati Membri devono essere proporzionate all'impatto della violazione sul bilancio unionale e si deve evitare che l'adozione delle precedenti misure vada a limitare gli obblighi degli Stati Membri nei confronti dei beneficiari e dei destinatari delle operazioni dei fondi SIE, come l'obbligo di effettuare i relativi pagamenti.

Le misure sanzionatorie da adottare per il mancato rispetto dello Stato di diritto fanno capo alla Commissione europea come sancito all'articolo 6 del Regolamento (UE) 2020/2092, la quale invia allo Stato membro una notifica scritta concernente i motivi della propria conclusione. Allo Stato membro viene data la possibilità di formulare osservazioni sulle conclusioni della Commissione europea e adottare conseguentemente delle misure correttive. Se lo Stato membro non si allinea alle raccomandazioni suggerite dall'esecutivo europeo, questa istituzione può chiedere al Consiglio di emanare una decisione di esecuzione sulle misure da adottare contro lo Stato membro in questione. Il Consiglio, quindi, adotta entro un mese tale decisione di esecuzione e

può anche modificarla tramite una maggioranza qualificata adottando così il testo modificato mediante una decisione di esecuzione.

Secondo quanto delineato all'articolo 7 del medesimo Regolamento, su richiesta della Commissione europea o dello Stato membro tali misure sanzionatorie possono essere revocate in qualsiasi momento se lo Stato membro certifica di aver adottato le rispettive misure correttive⁸⁷.

4.12 I fondi nazionali a sostegno della Politica di Coesione

Alla base del funzionamento dei Fondi strutturali europei in regime di gestione concorrente vigono il principio della complementarità e della addizionalità delle risorse comunitarie.

L'azione comunitaria attraverso l'erogazione dei contributi deve completare e quindi essere "complementare" all'azione nazionale, non sostituirsi ad essa. Il principio di addizionalità è strettamente connesso al principio di complementarità poiché afferma che i fondi comunitari non possono essere utilizzati per coprire spese strutturali interne ad uno Stato membro poiché questo andrebbe ad incoraggiare una riduzione degli stanziamenti nazionali. Il finanziamento comunitario deve essere perciò affiancato dal finanziamento nazionale.

Diretta conseguenza del principio di addizionalità e complementarità delle risorse comunitarie riguarda il concetto di "co-finanziamento nazionale". La politica di coesione europea necessita anche del contributo nazionale non solo per perseguire gli obiettivi unionali in maniera più efficiente ma anche e principalmente per responsabilizzare l'utilizzo dei fondi europei: essendo una quota del contributo totale a carico della politica di coesione un contributo nazionale, ogni Stato membro cercherà di adottare un comportamento più responsabile e serio nella gestione dei contributi della politica di coesione⁸⁸.

Dal punto di vista pratico, gli strumenti nazionali a sostegno della politica di coesione europea fanno riferimento principalmente al co-finanziamento nazionale attuato tramite le risorse del Fondo di Rotazione e ad una politica nazionale ad-hoc per ridurre le disparità territoriali ed incentivare la coesione in Italia, quale il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione⁸⁹.

⁸⁷Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

⁸⁸ISFOL – I libri del Fondo sociale europeo, *Compendio normativo del FSE – Manuale 2000-2006*, 2003, cit., pp. 54-57

⁸⁹Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud, *I fondi della politica di coesione*, cit.

Il Fondo di Rotazione trova base giuridica all'articolo 5 della legge n. 183/1987, il quale istituisce tale fondo e ne attribuisce la funzione di gestione, monitoraggio e controllo degli interventi comunitari. La gestione del Fondo di rotazione viene affidata all'IGRUE-Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea⁹⁰.

La funzione principale di tale fondo è quella di erogare il co-finanziamento nazionale a sostegno degli interventi comunitari riguardanti la politica di coesione conformandosi quindi al principio di addizionalità. In aggiunta, si occupa anche di gestire i flussi finanziari tra l'Unione Europea e l'Italia e di erogare alcune anticipazioni relative ai contributi nazionali obbligatori da versare al bilancio comunitario.

Il Fondo di rotazione presenta due conti correnti aperti presso la Tesoreria Centrale dello Stato: un primo conto corrente disponibile per la ricezione dei contributi europei ed un secondo conto corrente aperto per erogare la quota di co-finanziamento nazionale ed alimentato attraverso il bilancio dello stato.

La quota di co-finanziamento nazionale applicabile a sostegno della politica di coesione viene determinata a seguito di una accurata analisi che tiene in considerazione diversi aspetti, tra i quali: i criteri di co-finanziamento nazionali determinati dal CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile), eventuali richieste da parte delle PA e l'andamento storico delle varie spese attribuite al Fondo di rotazione.

Una volta determinata la quota di co-finanziamento disponibile all'interno del Fondo di rotazione, si procede alla sua erogazione alle varie PA e agli operatori pubblici e privati⁹¹.

Secondo la Delibera del CIPESS del 22 dicembre 2021 la disponibilità italiana del Fondo di rotazione per gli interventi comunitari 2021-2027 ammonta a 75 miliardi di euro e si dispone nelle diverse aree territoriali NUTS 2 per i Programmi FESR e FSE+ come segue:

Nelle regioni meno sviluppate a livello italiano: per i Programmi Nazionali il cofinanziamento nazionale è pari al 40% della spesa pubblica totale (quota europea più cofinanziamento nazionale). Questo ad eccezione del PN Capacità coesione e PN Innovazione che presenta una percentuale rispettivamente del 70% e 36,6%. Nel caso dei PN il co-finanziamento è totalmente a carico del Fondo di rotazione. Per i Programmi Regionali (PR) il cofinanziamento nazionale è pari al 44,52% della spesa pubblica totale ad eccezione della Regione Puglia che ammonta al 50%. In questo caso il cofinanziamento è per il 70% a carico del Fondo di rotazione ed il restante 30% a carico delle Regioni e/o Enti pubblici coinvolti nel Programma.

⁹⁰Legge 16 aprile 1987, n.183, Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento italiano agli atti normativi comunitari

⁹¹Formez, *Manuale delle Procedure per le Autorità di Pagamento*, cit., pp. 44-47

Nelle regioni in transizione a livello italiano: per i Programmi Nazionali (PN) il cofinanziamento nazionale raggiunge il 60% della spesa pubblica totale tranne che per il PN Capacità Coesione dove il cofinanziamento sale all'85,1%. Il cofinanziamento nazionale è totalmente a carico del Fondo di Rotazione. Per i Programmi Regionali (PR) la quota di cofinanziamento è del 60% sulla spesa pubblica totale e tale cofinanziamento è per il 70% a carico del Fondo di rotazione e per il restante 30% è da attribuirsi alle Regioni e agli Enti pubblici.

Nelle regioni più sviluppate a livello italiano: per i Programmi Nazionali (PN) il cofinanziamento totale è pari al 60% della spesa pubblica totale ad eccezione del PN Capacità coesione che presenta una percentuale dell'82,3%. Tale cofinanziamento nazionale è totalmente a carico del Fondo di rotazione. Per i Programmi Regionali (PR) il cofinanziamento nazionale raggiunge il 60% della spesa pubblica totale e tale cofinanziamento è per il 70% a carico del Fondo di rotazione e per il restante 30% a carico delle Amministrazioni regionali e degli Enti pubblici.

Per quanto concerne il cofinanziamento nazionale per il Fondo JTF, tale cofinanziamento rappresenta il 15% della spesa pubblica totale, mentre per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea il co-finanziamento nazionale ammonta al 24% ed infine per il FEAMPA al 50%.

Per il JTF e l'Obiettivo CTE il cofinanziamento è totalmente a carico del Fondo di rotazione, per il FEAMPA invece è per il 70% a carico del Fondo di rotazione e per il 30% a carico delle Amministrazioni regionali e degli Enti pubblici⁹².

Importante da sottolineare è che la Commissione europea per l'attuale Programmazione 2021-2027 ha deciso di aumentare i tassi di cofinanziamento nazionale rispetto alle precedenti programmazioni, andando a decretare perciò una conseguente diminuzione del cofinanziamento comunitario. Tale scelta è da imputare principalmente alla sempre maggiore necessità di responsabilizzare gli Stati Membri su un utilizzo efficiente delle risorse di coesione.

Per la Programmazione 2021-2027 i tassi di cofinanziamento comunitari per l'Obiettivo "Investimenti a favore dell'Occupazione e della Crescita" sono diminuiti rispetto alla Programmazione 2014-2020, poiché attualmente presentano un range dal 40%-85% rispetto al precedente range del 50%-85%. Nell'attuale programmazione, infatti, come sancito all'articolo 112 del Regolamento (UE) 1060/2021, il contributo comunitario non supera il 40% per le regioni più sviluppate, il 60% per le regioni in transizione e l'85% per le regioni meno sviluppate. Per quanto concerne il Fondo di Coesione (FC) il tasso di cofinanziamento comunitario è rimasto invariato all'85% come nella scorsa Programmazione, mentre per l'Obiettivo "Cooperazione Territoriale

⁹²Delibera numero 78, del 22 Dicembre 2021 - Programmazione della politica di coesione 2021-2027 approvazione della proposta di accordo di partenariato 2021-2027 e definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionali dei programmi europei per il ciclo di programmazione 2021-2027

europea" il contributo comunitario è diminuito essendo pari all'80% rispetto ad un tasso dell'85% nella Programmazione 2014-2020⁹³.

Con riferimento ai tassi di cofinanziamento nazionali, a livello italiano si inserì in passato il Piano di Azione per la Coesione (PAC), ossia uno strumento nazionale per attuare la politica di coesione a livello italiano. Tale strumento venne usato per la prima volta nella Programmazione 2007-2013, periodo in cui i tassi di cofinanziamento nazionali per la politica regionale vennero ridotti, mentre quelli comunitari subirono un aumento. Questo strumento, che viene attuato tramite Programmi Operativi Complementari (POC), viene finanziato tramite la riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionali a carico del Fondo di rotazione. Da un punto di vista pratico, se il tasso di cofinanziamento nazionale per i Programmi Nazionali e/o Regionali viene ridotto dal 50% al 25%, le risorse contenute nel Fondo di rotazione che non sono allocate per i rispettivi Programmi, vengono utilizzati in "Programmi Complementari" (anche definiti "Programmi di Azione Coesione).

Tali Programmi Complementari devono comunque essere in linea con gli obiettivi dei Fondi strutturali e sono particolarmente indicati per massimizzare l'efficacia degli interventi strutturali comunitari quando i tassi di cofinanziamento nazionale subiscono una diminuzione⁹⁴.

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è un ulteriore misura nazionale per attuare la coesione economica, sociale e territoriale sul territorio italiano che si aggiunge al cofinanziamento nazionale per i Fondi strutturali e al contributo europeo. Questo strumento permette quindi di chiudere il ciclo delle risorse della politica di coesione andando a soddisfare i principi della complementarità e di addizionalità delle risorse.

Il FSC, precedentemente denominato Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e disciplinato all'articolo 4 del decreto legislativo n.88/2011, è un fondo a carattere pluriennale in coerenza con il ciclo di programmazione comunitario che viene attuato tramite "Piani di sviluppo e coesione (PSC)" ed è articolato per aree tematiche.

Nell'attuale programmazione è stato previsto il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione denominato "FSC 2021-2027", il quale presenta una dotazione finanziaria totale di 50 miliardi di euro come disposto dalla all'articolo 1, comma 177, della Legge di bilancio n.178 del 2020. Tale dotazione è stata disposta per 12 aree tematiche e dal punto di vista territoriale i suoi contributi vanno a coprire per l'80% la zona del Mezzogiorno e per il restante 20% il Centro-Nord⁹⁵.

⁹³Salimbeni A.P., *Fondi Europei 2021-2027: Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2019, cit., p. 40

⁹⁴Formez-PA, *Gli altri strumenti della politica di coesione*, 2017, cit., p. 7

⁹⁵Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Monitoraggio Politiche di Coesione-Programmazione 2021-2027-Programmazione 2014-2020*, 2024, cit., p. 23

La dotazione finanziaria totale di 50 miliardi di euro attribuisce al 2021 un totale di 4 miliardi, dal 2022 al 2029 40 miliardi di euro e per il 2030 6 miliardi. A questa dotazione si è aggiunto poi un rifinanziamento di 23,5 miliardi di euro tramite la Legge di bilancio 2022.

Per quanto concerne le dodici aree tematiche del FSC, queste sono definite prendendo in considerazione le azioni previste nell'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027, gli obiettivi del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR) e le missioni elencate nel "Piano Sud 2030" (strumento di *policy* che mira a migliorare la competitività delle aree del Sud-Italia). Le dodici aree tematiche sono le seguenti: Ricerca e Innovazione, Digitalizzazione, Competitività imprese, Energia, Ambiente e risorse naturali, Cultura, Trasporti e mobilità, Riqualificazione urbana, Lavoro e occupabilità, Sociale e salute, Istruzione e formazione e Capacità amministrativa.

Con riferimento, invece, all'iter di programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, il tutto inizia con l'individuazione delle aree tematiche da parte del Ministro per la coesione e le aree territoriali interessate. In seguito, si procede a ripartire le risorse per area tematica corrispondente tramite una Delibera del CIPESS. Poi si provvede ad elaborare i vari Piani di sviluppo e coesione per ciascuna area tematica contenuti le azioni da conseguire, i risultati attesi, la stima del contributo finanziario necessario, i soggetti attuatori, la durata degli interventi e le modalità di monitoraggio. Questi piani verranno infine sottoposti alla approvazione del CIPESS tramite Delibera e da un punto di vista operativo, l'attuazione dei Piani verrà attribuita alle varie amministrazioni centrali e regionali competenti individuate sempre tramite una Delibera del CIPESS⁹⁶.

⁹⁶Cucumile P., *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in Rivista Il Diritto Amministrativo, 2024, cit., pp. 50-51

5. Il Fondo sociale europeo (FSE)

5.1 Evoluzione storica del Fondo sociale europeo: dalle origini fino ai giorni nostri

Il Fondo sociale europeo (FSE), primo tra i Fondi Strutturali, poiché già previsto nel Trattato di Roma che istituì la Comunità Economica Europea nel 1957, è sempre stato utilizzato dall'Unione europea in stretta collaborazione con gli Stati membri al fine di attuare efficienti politiche del mercato del lavoro per incentivare la crescita occupazionale ed aiutare quindi le persone a trovare un lavoro e ad acquisire nuove skills lavorative. Inoltre, tale Fondo è sempre stato dalla parte delle persone più fragili, quali donne, anziani e migranti, con l'obiettivo di fornire opportunità lavorative che contribuissero al loro riscatto sociale. Si tratta quindi di un Fondo che si basa e che presenta come ultimo fine le persone ed il loro soddisfacimento personale grazie alle opportunità di sviluppo professionale proposte⁹⁷.

Il tutto ebbe inizio con la fine della Seconda Guerra Mondiale che portò nel 1951, tramite la firma del Trattato di Parigi, alla creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). La creazione di tale Comunità, che si basava su una gestione comune del carbone e dell'acciaio da parte dei sei Padri Fondatori (Italia, Francia, Germania e Benelux) al fine di evitare un nuovo conflitto mondiale, aveva previsto un Fondo post-bellico chiamato "Fondo CECA" riguardante il reinsediamento e la riqualificazione dei lavoratori. Tale fondo istituito dalla CECA fu il precursore del Fondo Sociale Europeo (FSE) che venne istituito effettivamente nel 1957 con il Trattato di Roma.

Il Trattato di Roma del 1957 prevedeva infatti l'istituzione della Comunità Economica Europea (CEE) e come sua parte integrante il Fondo sociale europeo (FSE). Importante sottolineare come tramite la creazione della CEE si assistette alla formazione di un mercato comune; quindi, si rispecchiava la volontà dei sei Padri Fondatori di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche all'interno della Comunità, di incentivare perciò la crescita economica ed allo stesso tempo di garantire una certa stabilità. In questo contesto il FSE venne utilizzato come supporto alla creazione del mercato comune poiché promuoveva la mobilità geografica ed occupazionale dei lavoratori in tutti i settori ed aree della Comunità in cui la disoccupazione era minore e favoriva dunque una crescita economica equa a livello della Comunità. Le aree maggiormente colpite dalla migrazione di lavoratori e quindi maggiormente richiedenti del Fondo furono l'Italia che subì una migrazione forte dal Sud al Nord assieme alla Spagna e alla Germania dell'est⁹⁸.

⁹⁷European Commission, *European Social Fund – 50 years investing in people*, 2007, cit., pp. 3-4

⁹⁸European Commission, *European Social Fund – 50 years investing in people*, 2007, cit., pp. 9-11

Il Fondo sociale europeo subì una sua prima riforma nel 1971 a causa dell'inasprimento del livello occupazionale che portò tale fondo a rivolgersi maggiormente verso particolari categorie di persone e gruppi aumentando notevolmente la sua dotazione finanziaria. Il Fondo fu orientato per lo più verso le aree svantaggiate della Comunità a seguito dell'attuazione di politiche comunitarie che andarono a minare tali zone. In tale contesto nacque anche il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel 1975 con l'obiettivo di aiutare le regioni più in difficoltà come conseguenza della transizione industriale. Entrambi i fondi, quindi il FSE e FESR, vennero chiamati "Fondi Strutturali". Questi due fondi vennero utilizzati in maniera complementare, ovvero il FESR venne usato al fine di aumentare la domanda di lavoro sviluppando infrastrutture nelle aree svantaggiate, mentre il FSE venne utilizzato dalla parte dell'offerta di lavoro con l'obiettivo di formare lavoratori competenti che potessero lavorare in tali località colpite.

A causa dell'inasprimento della situazione occupazionale della Comunità, il Fondo sociale europeo subì un'ulteriore riforma nel 1977. In questi anni si assistette ad una disoccupazione che poneva le sue origini nella richiesta del mercato del lavoro di persone più qualificate e perciò il FSE iniziò a dare il suo contributo al fine di qualificare la forza lavoro con le giuste competenze. In questo frangente il Fondo sociale europeo aiutò anche le donne ed i disabili affinché potessero accedere anche loro al mercato del lavoro.

Anche la concezione dell'aiuto comunitario nel corso degli anni '70 subì un cambiamento. Difatti sia il FESR che il FSE erano concepiti originariamente come rimborsi monetari da parte dell'Unione per progetti implementati dagli strati membri; ora nasce l'idea di coinvolgere anche la Commissione europea nel processo di definizione e di approvazione dei progetti. Di conseguenza sia lo Stato Membro che la Commissione europea definiscono le priorità da perseguire ed in accordo poi definiscono le modalità di erogazione dei fondi. Si andò a delineare un approccio multilivello in cui vigeva una interazione tra il livello unionale e nazionale⁹⁹.

Il Fondo sociale europeo subì un'ulteriore trasformazione nel 1983 come conseguenza del cambiamento industriale che stava subendo il processo di transizione dall'Era industriale all'Era digitale. Questo comportò un incremento della domanda di lavoratori specializzati e il Fondo sociale europeo venne utilizzato per equipaggiare i lavoratori con le rispettive competenze tecnologiche necessarie per il mercato del lavoro. Tale riforma si focalizzò quindi nell'apportare una certa formazione professionale ai lavoratori per affrontare la nuova era tecnologica ed inoltre il fondo andò a coprire le regioni particolarmente bisognose d'aiuto. In questo *setting* si andò a definire la logica di ripartizione dei fondi comunitari in regioni più sviluppate, in transizione e meno sviluppate, logica tutt'ora presente nella distribuzione dei fondi¹⁰⁰.

⁹⁹González J., *European Social Fund: Evolution and geographical allocation. The case of Spain.*, 2016, cit., p. 186

¹⁰⁰European Commission, *European Social Fund – 50 years investing in people*, 2007, cit., pp. 22-23

L'istituzione dell'Atto Unico europeo nel 1987 fu un passo fondamentale per la politica di coesione: infatti ci fu la convinzione che il processo di integrazione economica doveva avvenire assieme a quello sociale, andando a configurare così il concetto di coesione economica e sociale. Si pensava infatti che la coesione economica all'interno della Comunità non potesse avvenire appieno se non si fosse rafforzata la coesione sociale e che quindi la dimensione sociale fosse un necessario supporto alla politica economica della Comunità. Inoltre, punto fondamentale del Trattato fu la creazione entro il 1992 del Mercato Unico europeo, ovvero un mercato economico "unificato" privo di dazi e barriere commerciali che promuoveva la libera circolazione delle persone, dei capitali, delle merci e dei servizi. In tale contesto il Fondo sociale ebbe il ruolo di garantire che i benefici derivanti dal mercato unico fossero garantiti a tutti i cittadini della Comunità.

Nel 1988 venne approvata una nuova riforma dei Fondi strutturali che cambiò significativamente anche la logica e la dotazione finanziaria del Fondo sociale europeo avvicinandosi ai caratteri dell'attuale politica di coesione europea.

In questo contesto emersero i principi di concentrazione, partenariato, addizionalità e programmazione pluriennale. Per quanto concerne il principio di concentrazione la Comunità volle perseguire una adeguata ripartizione dei fondi tra obiettivi, e all'interno dei rispettivi obiettivi anche tra azioni, beneficiari ed aree geografiche. Per quanto riguarda il principio del partenariato si cercò una più stretta cooperazione per la gestione dei Fondi strutturali tra l'Unione e lo Stato membro, comprese le regioni e gli enti locali, in modo tale da rendere più efficiente l'utilizzo dei Fondi. Si introdusse anche il principio di addizionalità, ossia le risorse comunitarie non andavano a sostituirsi a quelle nazionali ma erano complementari ad esse. Come ultimo principio introdotto si ebbe il principio di programmazione, il quale prevedeva una programmazione non più annuale, ma pluriennale dei fondi (da 5 a 7 anni), basandosi anche sul principio di partenariato, perciò su un processo decisionale multilivello che necessitava una stretta collaborazione tra lo Stato membro e l'esecutivo europeo.

In questo periodo colmo di trasformazioni, la dotazione finanziaria del Fondo sociale europeo venne raddoppiata rispetto agli anni precedenti andando a finanziare interventi di formazione e riqualificazione anche nei confronti delle donne che spesso incontravano difficoltà nell'accedere al mercato del lavoro.

Nel 1992 venne firmato il Trattato di Maastricht (anche definito Trattato sull'Unione Europea – TUE), il quale andava ad istituire l'Unione europea, e in tale occasione venne stipulato un accordo in tema di politica sociale riguardante un maggior coinvolgimento dei lavoratori, la parità tra uomo e donna e l'inclusione delle persone più fragili all'interno del mercato del lavoro. Inoltre, nel Trattato che istituisce la Comunità Europea (CE) venne previsto l'articolo 123 il quale

sanciva che il FSE destinava le sue risorse per aiutare i lavoratori nell'adattamento ai cambiamenti industriali e ai sistemi produttivi¹⁰¹.

Nel 1993, anno di entrata in vigore del Trattato di Maastricht, ci fu una ulteriore riforma dei fondi strutturali che rafforzò la coesione economica e sociale andando a raddoppiare le risorse finanziarie rispetto agli anni 1994-1999. Questo andò a segnare la grande importanza assunta dalla politica di coesione che vide incrementare anche le risorse destinate al FSE con un aumento di fondi da 45 miliardi di ECU (unità monetaria precursore dell'euro) a 195 miliardi. In questi anni il Fondo sociale europeo poneva enfasi sull'aiuto alle persone già attive nel mercato del lavoro promuovendo quindi interventi di *training* e di consulenza. Nonostante ciò, continuava a porre il suo accento alle persone più vulnerabili, come i giovani e le persone con disabilità. Anche le donne beneficiarono del FSE, queste ultime cominciarono infatti a diventare una parte attiva nel mercato del lavoro, per questo necessitavano di essere aiutate, sia per ricevere le giuste qualifiche, in modo tale da accedere al mercato del lavoro, ma anche in quanto "mamme" bisognose di essere supportate al loro rientro nel posto di lavoro e nella gestione dei figli. Allo stesso tempo il Fondo, addentrandosi nell'era della *Knowledge-based economy* cercò di utilizzare parte del suo budget per progetti d'innovazione, difatti tramite codesti fondi vennero finanziati programmi come EUROFORM, HORIZON e NOW, ovvero programmi innovativi che avevano come oggetto uno sviluppo innovativo di competenze per i giovani, le persone disabili e le donne¹⁰².

Il 1993 fu anche l'anno in cui si tenne il Consiglio europeo di Bruxelles in cui venne presentato il Libro Bianco "Crescita, competitività e occupazione" dell'allora Commissione Delors. Tale Libro Bianco (documento contenente azioni particolari dell'Unione in un preciso settore dell'economia) conteneva proposte specifiche in tema di occupazione vista la difficoltà nella definizione di politiche lavorative adeguate alla creazione di posti di lavoro e al reinserimento nel mondo lavorativo. Il Libro Bianco sottolineava però che per raggiungere tali obiettivi era necessario avere come presupposto un'economia di mercato sana e competitiva.

Ulteriore novità fu l'introduzione del Fondo di coesione nel 1994 come conseguenza dell'aumento delle disparità regionali causate dal completamento del Mercato Unico nel 1992 e dall'elaborazione dell'Unione Monetaria prevista per il 2002. Questo Fondo andava ad aiutare le aree più povere dell'Unione sviluppando infrastrutture.

Come conseguenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 1993, nel 1994 si tenne il Consiglio europeo di Essen, il quale rafforzò il tema dell'occupazione andando a delineare un vero

¹⁰¹ISFOL – I libri del Fondo sociale europeo, *Compendio normativo del FSE – Manuale 2000-2006*, 2003, cit., pp. 19-20

¹⁰²European Commission, *European Social Fund – 50 years investing in people*, 2007, cit., pp. 30-36

e proprio sforzo comunitario in tale direzione che sfociò definitivamente con il Trattato di Amsterdam nel 1997. Il tema dell'occupazione trova per la prima volta posto in questo Trattato e infatti le viene riservato l'intero Titolo VIII (Articoli 125-130). Con il Trattato di Amsterdam si riconosce che la materia occupazione fa capo agli Stati membri, ma riconosce alla Comunità il compito di coordinare tali politiche nazionali a livello unionale.

Come *output* dei due Consigli europei tenutesi a Bruxelles ed Essen si attribuiva di fatto al Fondo sociale europeo il compito di supportare l'occupazione tramite il finanziamento di programmi volti ad aumentare il tasso occupazionale dell'Unione.

Gli anni 2000 furono gli anni in cui la globalizzazione stava sperimentato una crescita sempre più consistente e l'Unione si trovò quindi nelle condizioni di elaborare una strategia per cercare di rimanere competitiva. Nacque così l'Agenda 2000, anche definita più comunemente Strategia di Lisbona, in cui l'Unione si prefisse di creare dell'Europa l'economia della conoscenza più competitiva del mondo entro il 2010. Parte integrante della Strategia di Lisbona fu la "Strategia europea dell'Occupazione" che si basava su quattro Pilastri, ossia: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità. L'occupabilità venne intesa come lo sviluppo delle competenze lavorative da parte di un individuo per aumentare la probabilità di trovare un impiego e riuscire a mantenerlo nel corso degli anni. Il concetto di imprenditorialità, che faceva riferimento alla creazione di nuovi posti di lavoro tramite la creazione di nuove imprese, si andava poi a collegare con quello di adattabilità, ossia la capacità di tali imprese di adattarsi alle nuove sfide e ai mutamenti del mercato. Infine, si puntava anche alle pari opportunità, facendo sì che le donne riuscissero, al pari degli uomini, ad accedere al mercato del lavoro¹⁰³.

Il Fondo sociale europeo con una dotazione finanziaria di 60 miliardi di euro andò a supportare quindi la "Strategia europea dell'Occupazione" negli anni 2000-2006, puntando a migliorare le competenze e la flessibilità della forza lavoro, sviluppando nuove misure per prevenire la disoccupazione giovanile, promuovendo lo sviluppo di piccole e medie imprese e prevenendo l'esclusione sociale assieme alle pari opportunità. In questo periodo il fulcro del Fondo sociale europeo fu proprio quello di promuovere delle politiche occupazionali e combattere allo stesso tempo ogni forma di disoccupazione¹⁰⁴.

Per gli anni 2007-2013 il Fondo sociale europeo ha stanziato più di 10 miliardi all'anno in concomitanza con gli stanziamenti nazionali andando a soddisfare il principio di addizionalità delle risorse, principio che in questi anni prende sempre più vigore, cercando così di favorire la crescita e la piena occupazione dei lavoratori. Il FSE negli anni 2000 si ritrova in un contesto sempre più

¹⁰³ISFOL – I libri del Fondo sociale europeo, *Compendio normativo del FSE – Manuale 2000-2006*, 2003, cit., pp. 30-39

¹⁰⁴González J., *European Social Fund: Evolution and geographical allocation. The case of Spain.*, 2016, cit., p.189

tecnologico e orientato al progresso, per questo motivo, anche a seguito degli obiettivi delineati nell'Agenda 2000, intende indirizzare i suoi fondi per l'adattabilità dei lavoratori nel mercato del lavoro. In questo contesto di trasformazione i lavoratori si trovano infatti sempre più nella situazione di acquisire nuove competenze per stare al passo con la tecnologia ed il Fondo appare quindi un'ottima opportunità e strumento per mantenere la competitività europea e rendere flessibile il mercato del lavoro. Scaturisce così anche il concetto di *flexicurity*, ovvero la capacità dell'Unione di migliorare la competitività economica, ma allo stesso tempo di garantire ai lavoratori un posto di lavoro grazie ai fondi stanziati dal FSE. Ulteriore caratteristica del Fondo è la semplificazione delle regole che lo disciplinano, garantendo quindi una maggiore collaborazione degli attori nazionali e locali al fine di attuare adeguate riforme in campo occupazionale e d'inclusione¹⁰⁵.

Per gli anni 2014-2020 al FSE vengono destinati 74 miliardi di euro da investire su quattro aree fondamentali, quali l'occupazione con particolare focus a quella giovanile, l'inclusione sociale e l'abbattimento della povertà, l'istruzione assieme alla formazione permanente e il rafforzamento dell'efficienza della *governance* pubblica. Importante da sottolineare è che per la prima volta viene introdotta una quota minima giuridicamente vincolante di risorse finanziarie sul totale della politica di coesione da attribuire al Fondo sociale europeo. Tale quota minima rappresenta una dotazione finanziaria minima di 80 miliardi di euro corrispondenti al 23,1% delle risorse totali destinate alla coesione economica, sociale e territoriale.

Inoltre, il 20% del budget assegnato al FSE deve essere destinato all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà, poiché ha come obiettivo l'integrazione nel mercato del lavoro dei gruppi più svantaggiati della società.

Il Fondo sociale europeo presenta tra gli obiettivi prioritari della Programmazione 2014-2020 l'aiuto ai giovani e ai gruppi più vulnerabili. A sostegno di ciò, il Fondo supporta l'iniziativa IOG (Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile) destinando circa 8,8 miliardi di euro (6,4 miliardi fino al 2015 e i restanti 2,4 nel 2016). Tale iniziativa va a sostenere i NEET - Not engaged in Education, Employment and Training - ossia i giovani che non studiano, lavorano e non partecipano a corsi di formazione, nelle zone in cui la disoccupazione giovanile presenta un tasso superiore al 25%¹⁰⁶.

A seguito della Pandemia COVID-19, la Commissione europea ha proposto l'iniziativa REACT-EU per un totale di 50,6 miliardi di euro per riparare ai danni economici e sociali derivanti dall'emergenza Coronavirus. Questa misura ha integrato dunque le risorse destinate alla politica di coesione per gli anni 2020-2022, ed in particolare per il Fondo sociale europeo, destinando circa 19,45 miliardi a titolo dell'Obiettivo "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel

¹⁰⁵European Commission, *European Social Fund – 50 years investing in people*, 2007, cit., pp. 49-51

¹⁰⁶EUR-Lex, *Sintesi del Regolamento (UE) 1304/2013: Il Fondo sociale europeo*, cit.

contesto dell'epidemia di COVID-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia" sempre nel contesto dell'Obiettivo principale "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita". Tali risorse aggiuntive mirano a dare una risposta immediata alla crisi e quindi a sostenere e sviluppare i servizi sociali, l'occupazione, i gruppi svantaggiati della società ed il settore sanitario¹⁰⁷.

5.2 Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) 2021-2027

Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) è il principale ed il più antico strumento finanziario dell'Unione europea che ha come obiettivo l'investimento nelle persone per migliorare l'occupazione, l'inclusione sociale e la riqualificazione del capitale umano. Fa parte dei Fondi Strutturali e di Investimento europei (Fondi SIE) e mira a rafforzare la coesione sociale all'interno dell'Unione andando ad attenuare le disparità sociali sul territorio europeo.

Le azioni finanziate dal FSE+ perseguono il raggiungimento dei venti principi elencati all'interno del Pilastro europeo dei diritti sociali – proclamato il 17 novembre 2017- investendo in tre settori principali, quali l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale. Inoltre, tale Fondo persegue lo Sviluppo sostenibile attuando gli obiettivi sostenibili dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite eliminando le forme di grave povertà (OSS 1), garantendo un'istruzione inclusiva (OSS 4), promuovendo l'uguaglianza di genere (OSS 5), sostenendo l'occupazione (OSS 8) e attenuando le disuguaglianze (OSS 10). In tema di sostenibilità, il FSE+ supporta anche la transizione verde fornendo al capitale umano le competenze necessarie per garantire un adeguato passaggio da un'economia fondata sulle emissioni di CO2 ad un'economia maggiormente *green*.

Infine, il Fondo sociale europeo Plus è di vitale importanza per sostenere l'Europa in una ripresa giusta e inclusiva dopo l'emergenza Covid-19.

La Pandemia Coronavirus ha infatti cambiato radicalmente il mercato del lavoro e ha colpito gravemente la struttura dei sistemi scolastici e quelli sanitari andando ad incrementare le disuguaglianze. Tale Fondo intende perciò dare una risposta tempestiva risolvendo e rendendo più forte l'economia sociale europea dopo la crisi¹⁰⁸.

Il Fondo sociale europeo Plus 2021-2027, disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/1057, presenta una dotazione finanziaria complessiva di 101,2 miliardi di euro a prezzi correnti e va a fornire un contributo significativo in tre settori d'investimento: Occupazione, Istruzione e Formazione ed Inclusione sociale. Importante novità introdotta dalla Programmazione 2021-2027 è

¹⁰⁷Parlamento Europeo, *Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU)*, 2024, cit., pp. 2

¹⁰⁸Regione autonoma della Sardegna, *Ciclo di programmazione FSE+ 2021-2027 – Il quadro strategico del FSE+ 2021-2027*, 2020, cit., p.4

l'integrazione all'interno del FSE+ di preesistenti fondi e programmi che nella scorsa Programmazione 2014-2020 erano separati.

Il FSE+ 2021-2027 integra al proprio interno quindi i seguenti quattro fondi e programmi:

- il Fondo sociale europeo (FSE);
- l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG);
- il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD);
- il Programma per l'occupazione e l'Innovazione Sociale (EaSI).

Tale accorpamento trova fondamento nella decisione della Commissione europea di attuare una semplificazione e ottimizzazione delle regole concernenti i vari Fondi e Programmi in modo tale da aumentarne la sinergia e la complementarità. Questa scelta strategica porterebbe inoltre ad alleggerire la gestione dei fondi e i vari oneri amministrativi ad essa collegati.

Secondo quanto sancito all'articolo 1 del Regolamento (UE) 2021/1057, il FSE+ presenta due componenti, la componente in regime di gestione concorrente e la componente Occupazione ed Innovazione Sociale attuata in regime di gestione sia diretta che indiretta.

La componente in regime di gestione concorrente ha una dotazione finanziaria di 100 miliardi di euro a prezzi correnti e riunisce il Fondo sociale europeo (FSE), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). La componente EaSI, invece, presenta un totale di 1,2 miliardi, somma nettamente inferiore a quella concorrente che rappresenta la parte più importante del FSE+. Importante da sottolineare è il fatto che la componente in regime di gestione concorrente viene disciplinata anche dal Regolamento (UE) 2021/1060, recante le Disposizioni Comuni ai Fondi mentre la componente EaSI, essendo a gestione diretta/indiretta, non rientra nelle disposizioni del Regolamento RDC¹⁰⁹.

La peculiarità della "gestione concorrente" sta nel fatto che l'Unione europea incarica gli stessi Stati membri per l'attuazione e gestione dei Programmi Nazionali e Regionali. Sono infatti le amministrazioni nazionali e regionali/locali (AdG nazionali e regionali/locali) che si occupano della stesura degli avvisi pubblici di finanziamento dei beneficiari e sono sempre loro che decidono anche quali progetti sono idonei al finanziamento. La Commissione europea si assicura che il denaro venga speso correttamente e che i progetti finanziati perseguano gli obiettivi concordati inizialmente in fase di stesura del Programma¹¹⁰.

Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) attua l'Obiettivo di *Policy 4*, ossia "Un'Europa più sociale ed inclusiva", all'interno degli Obiettivi della Politica di Coesione 2021-2027. Secondo

¹⁰⁹ENPAM, *Dove andranno i fondi dell'Unione europea – QFP 2021-2027 – Fondo sociale europeo plus (FSE+)*, 2019, cit., pp. 3-5

¹¹⁰EUR-Lex, *Fondo sociale europeo Plus – FSE+ (2021-2027)*, cit.

quanto stabilito all'articolo 3 del Regolamento 2021/1057, il FSE+ persegue due Obiettivi Generali, il primo concerne lo sviluppo dell'occupazione, dell'istruzione e l'eliminazione della povertà nel rispetto dei principi elencati all'interno del Pilastro europeo dei diritti sociali, ed il secondo riguarda l'integrazione delle politiche europee con quelle nazionali per favorire le pari opportunità e l'eliminazione delle disuguaglianze in ambito lavorativo e di istruzione.

All'articolo 4 sempre del medesimo Regolamento vengono elencati i tredici Obiettivi Specifici del FSE+ per settore d'investimento (Occupazione, Istruzione e Formazione ed Inclusione sociale). Il settore Occupazione persegue gli Obiettivi Specifici dalla lettera a alla lettera d, il settore Istruzione e Formazione persegue gli Obiettivi Specifici dalla lettera e fino alla lettera g e il settore Inclusione sociale persegue gli ultimi Obiettivi Specifici dalla lettera h fino alla lettera m.

Il settore "Occupazione" si focalizza sui seguenti Obiettivi Specifici (a – d):

- a) un migliore accesso all'occupazione per i giovani in particolare, i disoccupati e i gruppi svantaggiati;
- b) la modernizzazione delle istituzioni e dei servizi del mercato del lavoro;
- c) la partecipazione bilanciata al mercato del lavoro per attuare la parità di genere;
- d) la promozione dell'adattamento dei lavoratori, degli imprenditori e delle imprese ai cambiamenti.

Il settore "Istruzione e Formazione" si concentra sui seguenti Obiettivi Specifici (e – g):

- e) il miglioramento dei servizi di istruzione e di formazione per aumentare l'attinenza con il mercato del lavoro;
- f) la parità di accesso alla formazione e un'istruzione più inclusiva;
- g) la promozione di un apprendimento continuo (*Life Long Learning*);

Il settore "Inclusione sociale" si focalizza sui seguenti Obiettivi Specifici (h – m):

- h) la promozione dell'inclusione attiva assieme alle pari opportunità e alla non discriminazione;
- i) la promozione dell'integrazione socioeconomica dei paesi terzi;
- j) la promozione socioeconomica dei Rom;
- k) la garanzia di un accesso ugualitario a servizi di qualità assieme all'ammodernamento dei sistemi di protezione sociale;
- l) l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale (indigenti e minori);

- m) il contrasto alla deprivazione materiale tramite l'assistenza materiale (e.g. cibo) e servizi di inclusione sociale.

È importante sottolineare che il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) nell'attuazione delle Azioni previste per conseguire gli Obiettivi Specifici sopraelencati facenti parte dell'Obiettivo Strategico "Un'Europa più sociale ed inclusiva" contribuisce, inoltre, anche agli altri Obiettivi Strategici di Policy elencati all'articolo 5 del Regolamento (UE) 2021/1060, quali OS1 "Un'Europa più intelligente" ed OS2 "Un'Europa più verde", i quali sono perseguiti entrambi dal FESR. Per l'Obiettivo Strategico OS1 "Un'Europa più intelligente", le Azioni del FSE+ contribuiscono, ad esempio, allo sviluppo di competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale, la formazione dei ricercatori. Per quanto concerne l'Obiettivo Strategico OS2 "Un'Europa più verde", le Azioni del FSE+ forniscono supporto per il potenziamento dei sistemi di istruzione e formazione necessari all'adattamento delle competenze e delle qualifiche e la creazione di nuovi posti di lavoro collegati all'ambiente, al clima e all'energia.

Di notevole importanza per quanto riguarda le azioni finanziate dal FSE+ è il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea come sancito all'articolo 8 del Regolamento specifico del FSE+ e il perseguimento dei principi orizzontali, come la garanzia della parità di genere, delle pari opportunità e della non discriminazione delineati all'articolo 6 del medesimo Regolamento¹¹¹.

È bene far presente che il Fondo sociale europeo (FSE) che nell'attuale programmazione 2021/2027 viene ricompreso all'intero del FSE+ 2021/2027 assieme all'iniziativa IOG, al Programma EaSI e al Fondo FEAD, costituisce l'asse portante di questo Fondo di coesione ed, inoltre, può perseguire tutti gli Obiettivi Specifici relativi al settore "Occupazione", "Istruzione e Formazione" e "Inclusione Sociale" elencati precedentemente. È importante, quindi, non confondere tale Fondo con le altre iniziative e programmi che verranno spiegati di seguito, le quali perseguono solo determinati Obiettivi Specifici (4.a per l'Iniziativa IOG e 4.m per il Fondo FEAD) e non sono caratterizzati dal regime di gestione concorrente, particolarità del Programma EaSI (in regime di gestione diretta ed indiretta).

Per quanto concerne l'Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile (IOG), ora integrata all'interno del FSE+, questa trova fondamento giuridico nel primo Obiettivo Specifico all'interno del settore di investimento relativo all'Occupazione all'articolo 4 del Regolamento 2021/1057, ossia l'obiettivo 4.a "un migliore accesso all'occupazione in particolare per i giovani, i disoccupati e i gruppi svantaggiati". Per quanto riguarda, invece, il Fondo di aiuti europei agli indigenti

¹¹¹Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013

(FEAD), questo trova fondamento giuridico nel settore riguardante l'inclusione sociale ed in particolare all'obiettivo 4.m. relativo al "contrasto alla deprivazione materiale tramite l'assistenza materiale (e.g., cibo) e servizi di inclusione sociale"¹¹².

L'Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile (IOG) è tra le risorse finanziarie dell'Unione europea destinate ad attuare la Garanzia per i Giovani (*Youth Guarantee*), ovvero un programma comunitario che intende sostenere ragazzi e ragazze di età tra i 15 ed i 29 che non studiano e non lavorano (NEET – Not in Education, Employment or Training) fornendo loro un sostegno mirato, come un impiego, una formazione permanente, un apprendistato o un tirocinio entro quattro mesi dalla data di inizio della disoccupazione o del termine degli studi. Tale misura è stata varata nel 2013 e fornisce il suo contributo alle zone in cui il tasso di disoccupazione è superiore al 25%.

Il FSE+, integrando al suo interno l'Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile (IOG), intende, quindi, sostenere i giovani con azioni mirate per favorire la loro integrazione nel mercato del lavoro. In più, secondo quanto stabilito all'articolo 7 del Regolamento 2021/1057, gli Stati membri che presentano una percentuale di NEET superiore alla media europea devono destinare almeno il 12,5 % delle risorse FSE+ per favorire l'occupazione giovanile, processi di formazione in vista di un impiego futuro, corsi per un *second chance learning*, andando così ad attuare le iniziative contenute nella Garanzia Giovani¹¹³.

Il fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) è nato nel 2013 ma già nel 1987 era presente un programma di aiuti a favore delle persone indigenti chiamato PEAD che forniva sostegno finanziario per l'acquisto di prodotti alimentari agli indigenti, ossia le persone più esposte al rischio di povertà. Il FEAD rispetto al Programma precedente PEAD ha l'obiettivo non solo di fornire assistenza materiale diretta (e.g. cibo, vestiti), ma presenta anche delle misure di inclusione sociale, come attività di *counselling* o informative, che permettano a queste persone in estrema povertà di uscire da tale condizione o di esserne affrancate dal possibile rischio. Tale Fondo concorre anche al raggiungimento dell'obiettivo della "Strategia Europa 2020" di far uscire 20 milioni di persone dal rischio di povertà entro la fine del decennio. Il FEAD presenta lo stesso funzionamento dei come Fondi SIE, si tratta, infatti, di un fondo pluriennale e si basa su Programmi Operativi approvati dalla Commissione europea e gestiti a livello degli Stati membri dalle AdG nazionali o regionali¹¹⁴.

¹¹²Guida all'Europrogettazione, FSE+, cit.

¹¹³Commissione europea, *Occupazione, affari sociali e inclusione – Iniziativa per l'occupazione giovanile*, cit.

¹¹⁴Corte dei Conti europea, *Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD): un sostegno prezioso, ma il contributo fornito alla riduzione della povertà non è ancora dimostrato*, 2019, cit., pp. 4-12

Tale Fondo per questo periodo di Programmazione 2021-2027 è stato integrato nel FSE+ all'Obiettivo Specifico 4.m. nel settore d'investimento "Inclusione Sociale" contrastando la deprivazione materiale, sia tramite l'erogazione di prodotti alimentari, ma anche tramite misure di inclusione sociale come era previsto all'interno del FEAD. Tale integrazione fa parte del processo di rafforzamento della dimensione dell'inclusione sociale apportato dall'attuale Programmazione assieme ad altre tre misure sancite all'articolo 7 del Regolamento 2021/1057. Al paragrafo 3 del medesimo articolo il FSE+ deve destinare almeno il 5% delle sue risorse per combattere la povertà infantile, al paragrafo 4 si vanno ad assegnare il 25% delle risorse FSE+ per misure di inclusione sociale, ed infine al paragrafo 5 l'Ufficio FSE+ si impegna a destinare almeno il 3% delle sue risorse per sostenere le persone indigenti¹¹⁵.

Per quanto concerne la situazione italiana, la dotazione finanziaria totale a favore del Fondo sociale europeo plus per l'obiettivo "Un'Europa più sociale e inclusiva" ammonta a circa 17 miliardi di euro, di cui 4 miliardi vengono assegnati alle "regioni più sviluppate", circa 667 milioni alle "regioni in transizione" e 8 miliardi alle "regioni meno sviluppate".

Gli Obiettivi Specifici del FSE+ delineati a livello dell'Unione europea vengono perseguiti in ugual modo a livello nazionale nei Programmi Nazionali e nei Programmi Regionali grazie ai *Country Reports* (Relazioni per Paese) che sono alla base delle future Raccomandazioni Specifiche per Paese (RSP), delineate all'interno del Semestre Europeo per allineare le politiche nazionali a quelle europee. La Commissione europea, infatti, elabora delle RSP in ambito di Semestre Europeo per ogni Stato Membro grazie all'analisi della situazione socioeconomica identificata all'interno delle Relazioni per Paese. Tali relazioni sono significative anche per l'elaborazione della Politica di Coesione poiché identificano i settori in cui lo Stato membro deve investire di più rispetto agli obiettivi europei che vengono posti.

Per quanto riguarda la Politica di Coesione 2021-2027 a livello italiano in ambito FSE+ nel settore d'investimento "Occupazione", la Commissione europea, grazie alle analisi contenute nel *Country Report*, ha identificato infatti la necessità di migliorare l'occupazione in generale, e in particolare quella giovanile, garantendo anche un accesso paritario di uomini e donne e puntando al miglioramento delle istituzioni del mercato del lavoro. Nell'Accordo di Partenariato Italia, infatti, si punta a rafforzare l'occupabilità dei giovani e delle donne, definiti come target vulnerabili, e anche alla modernizzazione del sistema dei servizi del lavoro favorendo un'integrazione tra servizi del lavoro, servizi sociali e sanitari.

Per il settore d'investimento "Istruzione e Formazione", la Commissione europea suggerisce all'Italia di puntare al rafforzamento della didattica a distanza, al miglioramento delle competenze comprese quelle digitali, alla formazione degli educatori e ad una più stretta connessione tra istruzione e mercato del lavoro. Infatti, l'Accordo di Partenariato Italia prevede che il FSE+

¹¹⁵Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)

punti alle competenze digitali e verdi della popolazione, alla riqualificazione dei docenti e del personale, all'intensificazione del raccordo formazione e lavoro, promuovendo maggiori esperienze lavorative e anche percorsi di formazione permanente (*Life Long Learning*).

La Commissione europea nel settore d'investimento "Inclusione e protezione sociale" raccomanda all'Italia di puntare su misure per l'inclusione attiva, la lotta alla deprivazione materiale e l'attivazione di servizi sociali e comunitari qualitativamente migliori. Nell'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027 si identificano infatti azioni dell'FSE+ rivolte al miglioramento dell'accessibilità e della qualità dei servizi per ridurre le disuguaglianze sociali, all'inserimento socio-lavorativo dei cittadini dei Paesi terzi, al contrasto della discriminazione verso la comunità Rom, alla lotta contro la povertà infantile e la deprivazione materiale rafforzando la rete di distribuzione alimentare e i relativi servizi¹¹⁶.

Per quanto concerne le regole di gestione del FSE+ in regime di gestione concorrente quindi volte a perseguire tutti gli Obiettivi Specifici sopraelencati ed aventi base giuridica all'articolo 4 del Regolamento (UE) 2021/1057, si può affermare che i contributi comunitari derivanti dal FSE+ vanno a coprire determinate "spese ammissibili" e i Programmi Nazionali e Regionali riceventi i rispettivi contributi vengono monitorati costantemente attraverso indicatori sia per valutarne la performance (*Performance Framework*) ma anche per la successiva rendicontazione delle spese (Rendicontazione OCS).

Per quanto riguarda le spese ammissibili relative al FSE+, ovvero quelle spese che possono essere oggetto di contributo FSE+, l'articolo 16 del Regolamento (UE) 2021/1057 sancisce che oltre alle spese non ammissibili elencate all'articolo 64 del Regolamento (UE) 2021/1060, il sostegno comunitario FSE+ non copre l'acquisto di terreni, beni immobili, infrastrutture e attrezzature. Per la componente FSE+ relativa alla deprivazione materiale - articolo 4.m. del Regolamento (UE) 2021/1057 – i costi ammissibili riguardano l'acquisto di prodotti alimentari ed il loro trasporto, i costi amministrativi correlati assieme ai costi di raccolta e a quelli di accompagnamento come sancito all'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/1057.

Con riferimento agli indicatori di performance, quindi agli indicatori di *output* e di risultato, i vari Programmi si avvalgono di tali indicatori per valutarne i progressi. Rispetto a quanto riportato all'articolo 2 del Regolamento (UE) 1060/, gli indicatori di *output* vanno a misurare i risultati tangibili specifici dell'intervento e si focalizzano sui risultati immediati di un'operazione; invece, l'indicatore di risultato misura gli effetti (anche definiti *outcomes*) degli interventi finanziati in un orizzonte temporale di breve o medio termine. In generale, per il FSE+ si utilizzano gli

¹¹⁶Regione autonoma della Sardegna, *Ciclo di programmazione FSE+ 2021-2027 – Il quadro strategico del FSE+ 2021-2027*, 2020, cit., pp. 7-27

indicatori contenuti nell'Allegato I del Regolamento Specifico FSE+, mentre per gli Obiettivi Specifici dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera l) e m) si utilizzano quelli contenuti nell'allegato II e III rispettivamente¹¹⁷.

Per coerenza rispetto a quanto riportato nella componente FSE+ in regime di gestione concorrente è bene introdurre brevemente anche la componente in regime di gestione diretta ed indiretta, chiamata componente EaSI, ossia il Programma per l'occupazione e l'Innovazione Sociale. Questo Programma nasce come programma autonomo nella Programmazione 2014-2020 e è basato su politiche inerenti ai settori dell'occupazione, della mobilità professionale, della protezione sociale e delle condizioni di lavoro eque e giuste. Nell'attuale periodo di Programmazione 2021-2027 è stato inglobato all'interno del FSE+ pur mantenendo saldi i suoi obiettivi ed attività. La netta differenza rispetto alla componente in regime di gestione concorrente è il fatto che la gestione di tale programma non è condivisa tra l'Unione e lo Stato membro, bensì o è attuata direttamente dalle Agenzie Esecutive della Commissione europea, oppure indirettamente attraverso le autorità di Paesi terzi. Per accedere ai Fondi è necessario quindi partecipare ai "Bandi EaSI" accedendo alla sezione *Funding & Tender* della Commissione europea e presentare quindi una proposta di finanziamento seguendo il rispettivo formulario di domanda¹¹⁸. I soggetti che sono autorizzati ad accedere a tali bandi sono autorità ed uffici pubblici, organizzazioni non governative, centri di ricerca e Paesi terzi come paesi in via di adesione o potenziali candidati come riportato agli articoli 28 e 29 del Regolamento (UE) 1057/2021.

EaSI, come sancito all'articolo 25 del Regolamento (UE) 1057/2021, persegue attività di tipo analitico, come raccolta dati ed indagini statistiche, sostiene attività di networking facilitando lo scambio di informazioni e la creazione di reti, sostiene le sperimentazioni sociali che portano ad innovazioni nel campo della politica sociale, sostiene la mobilità dei lavoratori cercando di creare un mercato del lavoro sempre più integrato e la creazione di imprese ed infrastrutture sociali.

La componente EaSI viene attuata sulla base di programmi di lavoro che perseguono gli obiettivi e le attività definiti all'articolo 25 del Regolamento (UE) 1057/2021 e viene sottoposta, come per i Fondi SIE, ad una valutazione intermedia da parte della Commissione europea e ad un monitoraggio continuo sulla base di indicatori contenuti nell'Allegato IV¹¹⁹.

¹¹⁷Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)

¹¹⁸Patti A., *FSE+ 2021-2027: Il fondo sociale europeo per l'occupazione, la formazione e l'inclusione sociale*, 2022, cit., pp. 19-23

¹¹⁹Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)

Aspetto interessante da menzionare, che mette in relazione entrambe le componenti del FSE+, ossia la componente attuata in regime di gestione concorrente e la componente in regime di gestione diretta/indiretta, è il Comitato FSE+ che trova base giuridica all'articolo 163 TFUE.

Tale Comitato si riunisce generalmente tre volte l'anno per discutere su questioni importanti relative all'implementazione dei Programmi FSE+. Ogni Stato membro presenta un proprio Comitato composta da un rappresentante del governo, un rappresentante delle organizzazioni dei lavoratori e un rappresentante delle organizzazioni dei datori di lavoro. Il Comitato comprende anche un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni che rappresentano i lavoratori e i datori di lavoro a livello unionale.

Tale Comitato è chiamato in questione qualora si riscontrino problematiche relative all'implementazione di politiche a livello comunitario collegate all'ambito FSE+ o questioni collegate all'assistenza tecnica. Il comitato si riserva quindi di dare pareri in merito a questioni che interessano il FSE+ concernenti l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, il Regolamento 1060/2021 e altre questioni d'importanza per l'Esecutivo europeo.

Inoltre, entrambe le componenti del FSE+ presentano dei Gruppi di lavoro che hanno il compito di monitorare l'implementazione dei Programmi¹²⁰.

¹²⁰European Commission, *European Social Fund Plus - ESF+ Committee*, cit.,

6. Il Fondo sociale europeo (Plus) 2021-2027 della Provincia Autonoma di Bolzano (PAB)

L'Ufficio del Fondo sociale europeo (FSE) della Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) è una delle quattro unità organizzative che dal 2018 fanno capo alla "Ripartizione Europa" all'interno della "Casa Blu", sede ufficiale a partire dal 2004 della Ripartizione. Tale "Ripartizione Europa" si occupa di attuare e gestire i Programmi riguardanti il FSE+, il FESR ed i Programmi *Interreg* (Programmi di Cooperazione Territoriale Europea – CTE). Inoltre, tramite il suo Centro di informazione EUROPE DIRECT - Alto Adige la Ripartizione Europa svolge anche attività di comunicazione ed informazione sull'Unione Europea verso la cittadinanza.

Il Programma FSE+ della Provincia Autonoma di Bolzano si pone come obiettivo la risoluzione delle sfide poste dalla Politica di Coesione ed intende perciò contribuire positivamente a tale tematica tramite l'attuazione dei vari Programmi FSE+ sul territorio provinciale.

La prima versione del Programma FSE+ della PAB è stata inviata alla Commissione europea il 14 aprile 2022 e tale Programma è stato approvato definitivamente tramite la Decisione della Commissione europea C(2022) 5324 il 20 luglio 2022.

Il Programma FSE+ della Provincia Autonoma di Bolzano presenta una dotazione finanziaria totale di 150 Milioni di euro, provenienti per il 40% dall'Unione Europea, per il 42% dalla quota di Co-finanziamento nazionale e per la restante quota del 18% dalla PAB.

Il Programma FSE+ della Provincia Autonoma di Bolzano (PAB) ripartisce la sua dotazione finanziaria su quattro Priorità inerenti all'Obiettivo Strategico "Un'Europa più sociale e inclusiva", come segue:

1. Occupazione – 54.700.000,00 euro (36%);
2. Istruzione e Formazione – 50.400.000,00 euro (34%);
3. Inclusione sociale – 38.900.000,00 euro (26%);
4. Assistenza Tecnica – 6.000.000,00 euro (4%)¹²¹.

¹²¹Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige, *FSE+: il Fondo sociale europeo Plus*, 2024, cit.

6.1 Sfide specifiche e trasversali connesse al Programma FSE+ 2021-2027 PAB

L'individuazione ed il perseguimento delle tre priorità elencate sopra, quali Occupazione, Istruzione e Formazione e Inclusione Sociale, trova fondamento dall'analisi delle sfide e dei fallimenti di mercato condotte all'interno della Provincia Autonoma di Bolzano. Importante da menzionare è anche il fatto che nel 2019 la Provincia Autonoma di Bolzano ha adottato la "Strategia di Sviluppo regionale 2021-2027", documento base per la pianificazione e programmazione dei Fondi SIE, il quale ha stabilito ulteriori sfide con carattere trasversale sulle quali le tre priorità d'investimento del FSE+ della PAB dovrebbero puntare.

È bene sottolineare che le tre priorità individuate sono coerenti, inoltre con il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e con le Raccomandazioni Specifiche per Paese adottate dalla CE a seguito del "Country Report – Relazione per Paese relativa all'Italia 2019".

Per quanto concerne le sfide specifiche e i fallimenti di mercato connessi all'individuazione delle tre Priorità da perseguire si può affermare quanto segue.

La prima sfida è connessa al mercato del lavoro altoatesino profondamente colpito a causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19. Durante l'emergenza Coronavirus, infatti, è stata registrata una recessione del PIL altoatesino (-9%) maggiore di quella italiana, la quale ha causato una perdita di 25.190 posti di lavoro prettamente connessi al settore terziario, quindi al settore alberghiero e alla ristorazione, settori chiave dell'economia altoatesina. Anche il tasso di occupazione ne ha risentito particolarmente nel 2020 sperimentando una diminuzione del tasso di occupazione di due punti percentuali rispetto al 2019 dopo aver registrato negli ultimi cinque anni una crescita costante.

In tale contesto di recessione economica, il *gap* di genere si è notevolmente acuito passando da 12,2 punti percentuali nel 2019 a 14,1 nel 2020 e lo stesso dato negativo è da attribuire al *digital divide*, il quale è aumentato a seguito delle iniziative di *Smart Working* approvate dalle imprese e istituzioni pubbliche per affrontare la pandemia. La percentuale di popolazione inattiva si è ampliata poiché la situazione pandemica ha scoraggiato ulteriormente le persone a cercare un impiego, tale aumento si configura infatti in un totale 10.900 persone inattive, di cui 6.500 donne. Anche il tasso di disoccupazione è aumentato dopo anni di decrescita passando da una percentuale di 2,9 al 3,8 con dati superiori per le donne rispetto agli uomini.

Di fondamentale importanza è il fatto che il deterioramento del mercato del lavoro ha colpito perlopiù i giovani (di cui anche i NEET) sperimentando una riduzione del 17,1% delle posizioni lavorative nel 2021 rispetto al 2020.

La seconda sfida è rappresentata dal sistema di istruzione e formazione messo a dura prova durante l'emergenza pandemica. La chiusura prolungata delle scuole ha reso necessario

l'inserimento della modalità della Didattica a Distanza (DaD) che ha sottolineato l'importanza della tematica della digitalizzazione delle scuole. In questo contesto di crisi agli studenti furono forniti 2000 computer per garantire un uguale accesso all'istruzione, ma nonostante questa misura 1.600 alunni e alunne sono rimasti esclusi dalla DaD. Anche il tasso di giovani che abbandonano prematuramente gli studi è aumentato di ben 2,6 punti percentuali, anche a seguito dell'incapacità della didattica in modalità da remoto di contrastare la chiusura delle scuole. Tale dato negativo si scontra con un progressivo perfezionamento che nella Programmazione precedente 2014-2020, grazie ai contributi FSE+, era nettamente migliorato.

Per quanto concerne, invece, la formazione di lavoratori e lavoratrici, il dato altoatesino è in linea con quello nazionale e comunitario, ma rispetto a quanto viene richiesto dalle imprese, in termini di formazione della forza lavoro, un ulteriore miglioramento può essere fatto.

La terza sfida concerne l'opportunità di accedere ai servizi, in generale per la popolazione, ed in particolare, per i soggetti più vulnerabili che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi sanitaria. È da far presente che l'Alto-Adige presenta il reddito medio pro-capite più alto d'Italia e la percentuale di popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale è molto limitata.

Nonostante ciò, è comunque necessario intervenire con misure idonee per contrastare gli effetti della pandemia che potrebbero acuire le disuguaglianze, soprattutto tra le persone più vulnerabili (giovani, donne e popolazione straniera).

Tema rilevante all'interno di tale contesto è il carico delle cure, legato principalmente alle donne, che non rispetta un incontro adeguato tra offerta e domanda di servizi di cura nel territorio altoatesino. Con cura si intende una molteplicità di servizi, tra cui quelli per l'infanzia, per la popolazione anziana e per le persone con disabilità.

Con riferimento alla gestione delle disabilità, la PAB si colloca al primo posto per spesa media per persona disabile in Italia, per quanto concerne, invece, i servizi per l'infanzia l'Alto Adige presenta una distribuzione non coerente dei servizi sul territorio, poiché nel capoluogo la copertura per questi ultimi è la più alta d'Italia, mentre nel territorio circostante risulta largamente insufficiente. Infine, la percentuale di popolazione anziana sta aumentando notevolmente e con essa la necessità di un bisogno crescente di cure.

Da tenere in considerazione in questa sfida è l'inclusione socioeconomica delle persone straniere, poiché la PAB presenta una percentuale di presenze superiore alla media nazionale e comunitaria (9,7%). Tale popolazione risulta notevolmente giovane e sperimenta generalmente un tasso di disoccupazione maggiore e stipendi inferiori rispetto ai residenti italiani.

Per quanto concerne, invece, le tre sfide di carattere trasversale contenute nella Strategia di sviluppo regionale 2021-2027 e connesse al conseguimento delle tre Priorità, si può sottolineare quanto segue.

Il Programma FSE+ tramite le sue tre Priorità contribuirà ad affrontare la prima sfida, ossia la transizione verso un modello di sviluppo sostenibile allineandosi con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile presenti nell'agenda 2030, quali la lotta contro la fame, la salute, un lavoro dignitoso, la lotta ai cambiamenti climatici, la crescita economica, un'istruzione di qualità e la parità di genere. Per integrare tali obiettivi nel contesto quotidiano è bene quindi coniugare la crescita economica assieme a un utilizzo efficiente delle risorse andando quindi a modificare le logiche di business e consumo.

La seconda sfida che tale Programma si impegnerà ad affrontare concerne l'evoluzione demografica sia in termini di invecchiamento della popolazione che in termini di flussi migratori, la quale ha un impatto forte sul mercato del lavoro e sui sistemi di *welfare*. Per affrontare tale sfida si reputano perciò necessari nuovi servizi che siano più efficienti, resilienti ed inclusivi.

La terza ed ultima sfida connessa al Programma FSE+ è legata alle trasformazioni tecnologiche che rappresentano una grande potenzialità per le imprese ed i loro sistemi produttivi. Per sfruttare al meglio i vantaggi derivanti dalle trasformazioni tecnologiche sono necessari investimenti in modo tale da adattare la forza lavoro, attraverso nuovi strumenti ed un miglioramento delle competenze, alle nuove esigenze delle imprese¹²².

6.2 Le priorità strategiche del Programma FSE+ 2021-2027 della PAB

Il Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia Autonoma di Bolzano alla luce delle sfide specifiche e trasversali individuate nel territorio altoatesino, intende perseguire tre priorità strategiche diverse dall'assistenza tecnica, quali il rilancio dell'occupazione, l'accesso ai servizi di istruzione e formazione e l'inclusione sociale, tramite la riduzione delle disuguaglianze ed il miglioramento della situazione socio-economica della popolazione altoatesina.

6.2.1 Prima Priorità Strategica: Occupazione

La Priorità Strategica "Occupazione" intende rilanciare l'occupazione puntando principalmente ai giovani ed alle donne, figure maggiormente colpite dalla crisi pandemica del 2019, al fine di reinserirli nel mercato del lavoro tramite interventi di orientamento, riqualificazione e accompagnamento. Allo stesso tempo vengono promosse misure di miglioramento delle competenze e quindi di formazione continua per adattare la forza lavoro ai cambiamenti del mercato.

Con riferimento agli Obiettivi Specifici delineati all'articolo 4 del Regolamento 1057/2021, il Programma FSE+ della Provincia autonoma di Bolzano ha deciso di intraprendere gli Obiettivi Specifici ESO4.1., ESO4.2., ESO4.3. e ESO4.4. inerenti alla Priorità Strategica "Occupazione". A

¹²²Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, *PR PA Bolzano FSE+ 2021-2027*, cit., pp. 7-11

tale Priorità Strategica vengono assegnate un totale di 54.700.000 milioni di euro da distribuire poi sui quattro precedenti Obiettivi Specifici.

Importante da sottolineare è il fatto che per l'attuazione di ogni Obiettivo Specifico sono previste delle "Azioni" al fine di concretizzare quanto stabilito all'interno dell'Obiettivo Specifico posto¹²³.

Il primo Obiettivo Specifico ESO4.1. "Migliorare l'accesso all'occupazione e le rispettive misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare per i giovani, i disoccupati ed i gruppi svantaggiati" presenta una dotazione finanziaria di 23,5 milioni di euro, corrispondenti al 43% delle risorse totali assegnate alla Priorità Strategica "Occupazione". Tale Obiettivo Specifico punta principalmente a qualificare i lavoratori e le lavoratrici per accedere al mercato del lavoro, quindi a migliorare la loro occupabilità.

I principali gruppi di destinatari per questo Obiettivo Specifico sono le persone disoccupate, inoccupate ed inattive con un focus particolare ai seguenti target specifici, quali i giovani, le donne, i migranti ed i disoccupati di lunga durata.

La prima azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.1. è l'Azione a.1 – "Sostegno ai percorsi formativi e professionalizzanti e all'accompagnamento al lavoro". Tale Azione punta ad un miglioramento delle competenze al fine di accedere al mercato del lavoro per i soggetti con più difficoltà d'inserimento nel mercato del lavoro anche a causa delle crisi pandemica. Focus particolare verrà posto alla popolazione femminile.

Le azioni si concretizzano in misure di orientamento e accompagnamento al lavoro, misure di aiuto per l'auto-impiego ed auto-imprenditorialità, misure volte all'aggiornamento delle competenze per allineare la forza lavoro alle richieste innovative del mercato, percorsi di formazioni per lavoratori e lavoratrici colpiti dall'Emergenza COVID-19 e misure di rafforzamento del partenariato economico-sociale che si concretizzano in misure per lo sviluppo delle loro competenze e nell'organizzazione di eventi d'informazione sul territorio altoatesino.

La seconda azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.1. è l'Azione a.2 – "Sostegno all'occupazione giovanile" la quale punta alla semplificazione del percorso d'inserimento dei giovani all'interno del mercato del lavoro (soprattutto per i NEET - Not engaged in Education, Employment and Training) promuovendo la realizzazione all'interno del loro percorso formativo di esperienze pratiche che colleghino i giovani al mondo del lavoro. Le misure previste comprendono percorsi formativi volti all'occupazione promuovendo in questo modo una maggiore collaborazione tra istituzioni scolastiche e imprese, percorsi più generali finalizzati all'orientamento e all'accompagnamento al lavoro e misure di rafforzamento del partenariato.

¹²³Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, *PR PA Bolzano FSE+ 2021-2027*, cit., p. 11

Il secondo Obiettivo Specifico ESO4.2. "Modernizzare le istituzioni ed i servizi del mercato del lavoro" presenta una dotazione finanziaria di 7 milioni di euro corrispondenti al 13% delle risorse totali destinate all'Obiettivo Strategico "Occupazione". Tale Obiettivo Specifico mira a migliorare e modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro al fine di aumentare la capacità di previsione di questi enti sulle competenze necessarie del mercato del lavoro e a fornire quindi un sostegno tempestivo e su misura ai lavoratori.

I principali gruppi di destinatari ai quali sono rivolte le azioni di sviluppo e di rafforzamento dei centri di mediazione del lavoro sono i disoccupati, gli inoccupati, gli inattivi e le imprese.

La prima e unica azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.2. è l'Azione b.1 – "Sostegno al rafforzamento della *governance* delle istituzioni del mercato del lavoro" la quale punta al consolidamento dei soggetti facenti parte della rete territoriale delle politiche del lavoro al fine di perseguire un approccio integrato che garantisca un incontro efficiente tra domanda ed offerta di lavoro. Le misure previste rafforzano, perciò, la rete territoriale delle politiche del lavoro, la modernizzazione del collocamento mirato, il potenziamento del servizio alle persone in cerca di occupazione, l'assunzione di nuovo personale all'interno dei Centri di mediazione lavoro e la riqualificazione degli operatori già assunti, infine il rafforzamento ed il potenziamento dei sistemi di monitoraggio, valutazione e analisi del mercato del lavoro.

Il terzo Obiettivo Specifico ESO4.3. "Promuovere una partecipazione equilibrata di donne e uomini al mercato del lavoro" ha una dotazione finanziaria di 6 milioni di euro rappresentanti circa l'11% della dotazione finanziaria totale a capo della Priorità Strategica "Occupazione". Questo Obiettivo Specifico mira a creare una partecipazione equilibrata all'interno del mercato del lavoro da un punto di vista del genere, delle condizioni di lavoro e di un migliore equilibrio tra vita privata e vita lavorativa.

I principali gruppi di destinatari per questo Obiettivo Specifico sono le famiglie che presentano carichi di cura, donne e datori di lavoro.

La prima azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.3. è l'Azione c.1 – "Sostegno all'accesso ai servizi educativi e di cura" la quale implica la partecipazione equilibrata sul posto di lavoro di uomini e donne prevedendo una riduzione involontaria dell'orario di lavoro o dell'abbandono dell'impiego a causa della non esatta conciliazione tra lavoro e vita privata tramite la promozione di servizi all'infanzia e aiuto alle persone non autosufficienti.

Le misure previste spaziano dal miglioramento dell'offerta di servizi pubblici di cura alla creazione di nuovi servizi o figure professionali in tale ambito, fino a percorsi comunitari di aggregazione ed interventi più mirati per alleviare le famiglie che soffrono di un particolare disagio.

La seconda azione per l'Obiettivo Specifico ESO4.3. è l'Azione c.2 – "Sostegno alla diffusione di sistemi di *welfare* aziendale" che ha come obiettivo la promozione di misure di *welfare* aziendale all'interno delle imprese incentivando queste ultime a utilizzare misure/strumenti che impattino positivamente sulla conciliazione tra tempo vita e lavoro delle famiglie.

Le misure previste comprendono un "progetto pilota" all'interno dell'amministrazione provinciale che prevede la creazione di un asilo diurno dedicato ai figli dei dipendenti per conciliare vita e lavoro. Inoltre, è prevista l'implementazione di misure già testate nell'ambito delle imprese, quali il supporto alle lavoratrici per il rientro post maternità.

Il quarto Obiettivo Specifico ESO4.4. "Promuovere l'adattamento ai cambiamenti dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori e delle imprenditrici" presenta una dotazione finanziaria di 18,2 milioni di euro corrispondenti al 33% delle risorse totali dedicate alla Priorità Strategica "Occupazione". Tale Obiettivo Specifico punta al miglioramento delle competenze dei lavoratori, delle lavoratrici e anche degli imprenditori al fine di potenziare la competitività del sistema economico territoriale. Particolare attenzione è rivolta alle donne al fine di appianare le disparità salariali e di ruolo con la popolazione maschile, ai settori maggiormente presenti sul territorio altoatesino e alle misure di salute e sicurezza sul lavoro.

I principali gruppi di destinatari per questo Obiettivo Specifico sono lavoratori e lavoratrici, imprese ed imprenditori.

La prima e unica azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.4. è l'Azione d.1 – "Sostegno all'adattamento della forza lavoro ai cambiamenti climatici del mercato del lavoro", il quale punta a rafforzare le competenze della forza lavoro (occupati dipendenti ed imprenditori) nei settori chiave del territorio altoatesino, ossia quelli dell'innovazione e della sostenibilità.

Tra le misure previste, si prevedono nuove forme di collaborazione tra la Provincia, le imprese e gli enti formativi per comprendere i nuovi fabbisogni del territorio, percorsi di formazione continua della forza lavoro per stare al passo con le nuove richieste, investimenti per mantenere livelli stabili di occupazione nelle imprese anche a seguito di trasformazioni o crisi industriali e misure di rafforzamento del partenariato¹²⁴.

¹²⁴Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, *PR PA Bolzano FSE+ 2021-2027*, cit., pp. 19-37

6.2.2 Seconda Priorità Strategica: Istruzione e Formazione

La Priorità Strategica "Istruzione e Formazione" intende far fronte alla problematica del rischio di dispersione scolastica e povertà educativa e mira al rafforzamento delle competenze delle persone. L'obiettivo principale di questa Priorità è quello di potenziare il sistema di istruzione partendo dall'infanzia promuovendo uno sviluppo delle competenze degli stessi educatori in modo tale da fornire un'istruzione di qualità ed evitare i fallimenti del mercato. Anche l'istruzione terziaria riceverà un potenziamento al fine di migliorare il raccordo istruzione-lavoro per stare al passo con i fabbisogni emergenti, come la necessità di sviluppare le competenze digitali.

Con riferimento agli Obiettivi Specifici delineati all'4 del Regolamento 1057/2021, il Programma FSE+ della Provincia autonoma di Bolzano ha deciso di intraprendere un unico Obiettivo Specifico, ossia l'Obiettivo ESO4.6., inerente alla Priorità Strategica "Istruzione e Formazione". A tale Priorità Strategica vengono assegnate un totale di 50.400.000 milioni di euro da assegnare interamente all'Obiettivo Specifico ESO4.6.

L'Obiettivo Specifico ESO4.6. "Promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusiva e di qualità" riceve il 100% della dotazione finanziaria attribuita a codesta Priorità Strategica e punta a fornire un'istruzione inclusiva e di qualità per tutti i gruppi, dalla prima infanzia fino all'età adulta, al fine di promuovere l'apprendimento e la formazione continua.

I principali gruppi di destinatari per questo Obiettivo Specifico sono gli studenti e le studentesse del primo e del secondo ciclo di istruzione, i bambini e le bambine in età prescolare (0-6 anni), gli insegnanti e gli operatori scolastici del primo e del secondo ciclo di istruzione o di percorsi di istruzione e formazione professionale, i giovani in uscita dai percorsi di istruzione e formazione professionale e persone in età adulta (occupati, disoccupati ed inattivi). Particolare attenzione si dà ai bambini e alle bambine così come agli studenti e alle studentesse migranti o con *background* migratorio.

La prima azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.6. è l'Azione f.1 – "Sostegno al sistema di istruzione e formazione e al raccordo con il mercato del lavoro" che cerca di consolidare ed incrementare un'offerta formativa di qualità nel territorio altoatesino al fine di equipaggiare gli alunni e le alunne del primo e del secondo ciclo di istruzione, così come gli stessi docenti, con competenze chiave, trasversali e tecnico-professionali necessarie per accedere al mercato del lavoro.

Le misure previste comprendono percorsi di formazione ed istruzione professionale per l'acquisizione di competenze tecnico professionali, attività formative - come viaggi studio - volte

all'acquisizione di competenze chiave, di base e trasversali, linguistiche e digitali, l'inserimento di nuove metodologie didattiche come le *work-experiences*, iniziative sperimentali per favorire l'emersione di nuovi talenti e per incentivare l'acquisizione di competenze professionali ed imprenditoriali ed infine il rafforzamento degli strumenti di collaborazione tra istituzioni scolastiche e mondo del lavoro, come attività di consulenza e servizi di orientamento.

La seconda azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.6. è l'Azione f.2 – "Sostegno ai percorsi di contrasto alla dispersione scolastica", la quale cerca di promuovere la permanenza nel sistema educativo dei soggetti a rischio di abbandono precoce al fine di garantire loro l'ottenimento di una futura qualifica e di incrementare la loro occupabilità una volta concluso il percorso di studio.

Le misure previste comprendono la collaborazione tra famiglie e istituzioni scolastiche al fine di individuare i soggetti a rischio di dispersione scolastica e definire quindi un piano di intervento e monitoraggio dei risultati, il rafforzamento delle competenze base per gli alunni e alunne a rischio di abbandono scolastico, l'accesso a servizi socio-pedagogici e di aiuto psicologico come servizi di sportello sia per gli alunni a rischio, ma anche per i loro genitori ed gli insegnanti coinvolti e attività di sensibilizzazione per prevenire la dispersione scolastica come eventi formativi o informativi.

La terza azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.6. è l'Azione f.3 – "Sostegno ai percorsi di istruzione di livello terziario" che intende potenziare la collaborazione tra università, enti di ricerca ed il tessuto produttivo locale con l'obiettivo di offrire agli studenti percorsi formativi e posti di lavoro in linea con i fabbisogni del territorio altoatesino.

Le misure intraprese sosterranno sia i programmi che il finanziamento delle borse di dottorato, i progetti di ricerca coerenti con i settori strategici dell'economia altoatesina e altri interventi come la promozione di percorsi di istruzione di livello terziario (master di I e II livello sulla sostenibilità ambientale e l'innovazione).

Importante da sottolineare è che questa azione concorre all'Obiettivo Strategico di Policy OS1 "Un'Europa più intelligente" previsto dal FESR andando, quindi, a integrare le azioni già previste nel Programma provinciale FESR 2021-2027.

La quarta azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.6. è l'Azione f.4 – "Sostegno all'educazione e all'assistenza prescolare" la quale intende potenziare l'offerta di servizi educativi e di scuole dell'infanzia al fine di fornire standard elevati di qualità, accessibilità, sostenibilità, inclusività e di promuovere cure incentrate sul bambino e le sue esigenze per ogni fascia d'età con l'obiettivo di sviluppare al meglio i cittadini e le cittadine del futuro e di prevenire perciò la povertà e l'esclusione.

Le misure attuate comprendono interventi di supporto agli operatori dei nidi e delle scuole dell'infanzia, percorsi che integrano metodologie applicate nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia dalla nascita fino ai sei anni e attività per il potenziamento delle competenze linguistiche come il bilinguismo e l'inglese.

La quinta e ultima azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.6. è l'Azione f.5 – "Sostegno all'apprendimento in età adulta" che intende rafforzare e promuovere le competenze lungo tutta l'arco della vita di un individuo in collaborazione con università, enti di formazione e imprese.

Le misure attuate ricomprendono attività per adulti incentrate sulla formazione e sullo sviluppo di competenze utili per il mercato del lavoro e per lo svolgimento di una vita attiva assieme ad attività di divulgazione scientifica e promozione dell'innovazione, come eventi e congressi, aperte a tutta la cittadinanza.

Importante da menzionare è il fatto che anche questa azione concorre alla promozione dello sviluppo delle competenze digitali del Programma FESR 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano garantendo, quindi, l'integrazione dell'Obiettivo di Strategico di Policy OS4 "Un'Europa più sociale ed inclusiva" con l'Obiettivo Strategico di Policy OS1 "Un'Europa più intelligente"¹²⁵.

6.2.3 Terza Priorità Strategica: Inclusione sociale

La Priorità Strategica "Inclusione sociale" intende migliorare la condizione socioeconomica della popolazione diminuendo le disuguaglianze e ponendo particolare attenzione ai cittadini e alle cittadine più svantaggiate offrendo loro una piena ed effettiva partecipazione alla vita sociale, economica e culturale della comunità altoatesina.

Con il conseguimento di questa priorità si supporteranno interventi per lo sviluppo di servizi sociosanitari innovativi, servizi di sportello ed interventi personalizzati.

Con riferimento agli Obiettivi Specifici delineati all'articolo 4 del Regolamento 1057/2021, il Programma FSE+ della Provincia autonoma di Bolzano ha deciso di intraprendere due Obiettivi Specifici, ossia gli Obiettivo ESO4.8. e ESO4.11 inerente alla Priorità Strategica "Inclusione sociale". A tale Priorità Strategica vengono assegnate un totale di 38.900.000 milioni di euro da distribuire sui due Obiettivi Specifici.

¹²⁵Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, *PR PA Bolzano FSE+ 2021-2027*, cit., pp. 38-44

Il primo Obiettivo Specifico ESO4.8. "Incentivare l'inclusione attiva" riceve il 47% della dotazione finanziaria attribuita a codesta Priorità Strategica, ovvero 18,4 milioni di euro, e punta all'inclusione e alla partecipazione attiva, alle pari opportunità, alla non discriminazione e all'occupabilità delle persone più svantaggiate della comunità altoatesina.

I principali gruppi di destinatari per questo Obiettivo Specifico sono in generale le persone vulnerabili e a rischio marginalità con target specifico comprendente le persone disabili, le persone senza fissa dimora, gli individui affetti da dipendenze, gli ex-detenuti, le vittime di violenza ed i migranti o gli individui con *background* migratorio.

La prima ed unica azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.8. è l'Azione h.1 – "Sostegno all'inclusione socio-lavorativa per le persone in condizioni di vulnerabilità o a rischio marginalità", la quale mira all'inclusione attiva nella società dei soggetti più vulnerabili e a rischio di marginalità attraverso la presa in carico "multidimensionale" della persona per mezzo di misure di orientamento, di formazione e di accompagnamento all'inserimento socio-lavorativo.

Le misure previste comprendono percorsi di orientamento e di accompagnamento all'inserimento socio-lavorativo, percorsi formativi per l'acquisizione di competenze base, trasversali e linguistiche con focus sulla popolazione migrante o con *background* migratorio, percorsi formativi finalizzati all'acquisizione di competenze specifiche e tecnico-professionalizzanti per i settori chiave dell'economia altoatesina, percorsi all'autoimpiego/autoimprenditorialità per gruppi svantaggiati con attenzione particolare alle donne e alla popolazione migrante o con *background* migratorio ed infine la creazione di politiche del lavoro rivolte alla popolazione con disabilità.

Il secondo Obiettivo Specifico ESO4.11. "Incentivare l'inclusione attiva" presenta una dotazione finanziaria di 20,5 milioni di euro corrispondenti al 53% delle risorse totali destinate all'Obiettivo Strategico "Inclusione sociale". Tale Obiettivo Specifico mira a migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità (e.g. alloggi ed assistenza sanitaria), i quali devono essere sostenibili e a prezzi accessibili, inoltre ha l'obiettivo di modernizzare i sistemi di protezione sociale con un focus particolare ai minori ed alle persone svantaggiate, infine punta a potenziare l'efficacia, la resilienza e l'accessibilità dei sistemi sanitari soprattutto per le persone con disabilità.

I principali gruppi di destinatari sono in generale i soggetti vulnerabili caratterizzati da fragilità socioeconomiche, la popolazione migrante o con *background* migratorio, la comunità Rom, gli individui e le famiglie che rischiano di vivere in condizioni di esclusione abitativa e le figure professionali del settore socio-assistenziali e sociosanitario. Inoltre, si dà particolare attenzione anche ai target specifici come i minori, le persone con disabilità, dipendenze e/o con problemi psichiatrici, le persone senza fissa dimora e gli anziani non autosufficienti.

La prima azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.11. è l'Azione k.1 – "Sostegno allo sviluppo e all'accesso ai servizi abitativi" la quale intende rispondere al disagio di esclusione abitativa andando a soddisfare il fabbisogno di un rapido accesso ad un'abitazione o al mantenimento della stessa.

Le misure previste comprendono la creazione di modelli sperimentali per prevenire il disagio abitativo, il rafforzamento dell'offerta dei servizi abitativi sul territorio altoatesino tramite l'utilizzo di servizi di sportello e di interventi personalizzati, lo sviluppo di percorsi di accompagnamento all'autonomia abitativa (e.g. giovani uscenti dalle comunità famiglia, persone senza tetto o con problemi psichiatrici uscenti dalle istituzioni d'accoglienza) ed, infine, misure di rafforzamento del partenariato.

La seconda azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.11. è l'Azione k.2 – "Sostegno al potenziamento e qualificazione della rete territoriale di servizi socio-assistenziali e socio-sanitari" la quale ha come obiettivo il rafforzamento e l'ampliamento dell'offerta dei servizi, i quali devono essere di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili e inoltre mira ad integrare i servizi sociali e sanitari per favorire l'accesso delle categorie più bisognose di supporto anche a causa delle conseguenze della pandemia.

Le misure a sostegno di tale azione prevedono la definizione e l'utilizzo di nuove metodologie per l'identificazione e la presa in carico dei soggetti bisognosi, la sperimentazione di nuovi modelli al fine di erogare servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, l'implementazione di attività di riqualificazione del personale impegnato nel settore socio-assistenziale e socio-sanitario, un ampliamento dei servizi già offerti, la promozione di progetti di lavoro di comunità (e.g. momenti d'incontro) e, infine, misure di rafforzamento del partenariato.

La terza ed ultima azione prevista per l'Obiettivo Specifico ESO4.11. è l'Azione k.2 – "Sostegno all'innovazione sociale" la quale punta alla realizzazione di modelli e servizi che prendono in considerazione i fabbisogni principali della comunità altoatesina in modo tale da fronteggiare i nuovi bisogni sociali emergenti. Si intende, quindi, modernizzare i servizi già offerti ed innovare allo stesso tempo il sistema organizzativo della struttura assistenziale.

Le misure che sostengono tale azione riguardano la creazione di progetti per comprendere i fabbisogni sociali emergenti, interventi al fine di ampliare e modernizzare i servizi sociali già esistenti, progetti innovativi a supporto dei giovani in condizioni svantaggiate, tramite l'ampliamento e l'aggiornamento dei centri giovanili e degli operatori del settore ed, infine, interventi specifici con l'obiettivo di innovare l'organizzazione del sistema dei servizi sociali¹²⁶.

¹²⁶Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, *PR PA Bolzano FSE+ 2021-2027*, cit., pp. 45-56

6.3 La quarta Priorità: l'Assistenza Tecnica

Secondo quanto sancito all'articolo 36 paragrafo 1 del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni ai Fondi, gli Stati membri possono utilizzare i Fondi di coesione al fine di sostenere delle azioni per un utilizzo efficace degli stessi, per supportare l'amministrazione, per rafforzare le capacità del Partenariato economico sociale e per l'adeguato svolgimento delle funzioni di preparazione, formazione, gestione, sorveglianza, valutazione, visibilità e comunicazione.

Inoltre, l'Assistenza Tecnica come riportato al paragrafo 4 del medesimo articolo, assume la forma di una vera e propria Priorità all'interno di Fondo relativo ad un Programma e l'importo totale destinato all'Assistenza Tecnica per il sostegno del FSE+ assume una percentuale del 4% sul finanziamento totale assegnato al Programma¹²⁷.

Il Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano presenta come quarta Priorità Strategica, diversa dalla Priorità "Occupazione", "Istruzione e Formazione" e "Inclusione Sociale", la Priorità "Assistenza Tecnica".

Tale quarta Priorità Strategica presenta una dotazione finanziaria di 6 milioni di euro corrispondenti al 4% dell'importo totale destinato al Programma FSE+ 2021-2027 e ha come obiettivo principale il miglioramento dell'efficacia del Programma al fine di raggiungere gli obiettivi posti. In concreto l'Assistenza Tecnica mira a potenziare la capacità di gestione del Programma andando a sostenere la sua esecuzione in tutte le fasi, quali la programmazione, l'attuazione, la gestione, la valutazione, il monitoraggio, il controllo e la sorveglianza.

I gruppi di destinatari per questa Priorità Specifica sono la Pubblica Amministrazione, gli stakeholder e la cittadinanza.

Le azioni previste per la Priorità "Assistenza Tecnica" all'interno del Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano comprendono diverse misure, quali l'elaborazione di documenti programmatori e di supporto alla programmazione come studi, ricerche e analisi, la stesura dei report comunitari per monitorare lo stato di attuazione del Programma, le attività di audit, controllo, rendicontazione degli interventi ammessi a finanziamento, la creazione di banche dati e sistemi informativi per lo scambio di informazioni, l'attuazione di interventi per il potenziamento del personale e delle risorse tecniche coinvolte nella programmazione attraverso attività d'informazione e di formazione, interventi di supporto per i beneficiari del Programma,

¹²⁷Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura

attività di valutazione del Programma e, infine, l'elaborazione dei Piani annuali di comunicazione del Programma che puntano a dare visibilità e pubblicizzare le iniziative finanziate dal FSE+ 2021-2027 della PAB¹²⁸.

¹²⁸Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, *PR PA Bolzano FSE+ 2021-2027*, cit., pp. 55-56

6.4 Le Operazioni di Importanza Strategica (OIS) 2021-2027: OIS1 e OIS2

Secondo quanto sancito all'articolo 2 del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni ai Fondi, le Operazioni di Importanza Strategica (OIS) sono tutte quelle operazioni che sono alla base e forniscono un contributo chiave al conseguimento degli obiettivi all'interno di un Programma e sono, inoltre, soggetti a specifiche misure di sorveglianza e comunicazione. Inoltre, l'articolo 22, paragrafo 3, del medesimo Regolamento sottolinea il fatto che i Programmi FSE+, assieme anche ai Programmi FESR, FC, JTF e FEAMPA, sono corredati con un elenco delle Operazioni di Importanza Strategica (OIS) pianificate annesse ad un relativo calendario.

Per quanto concerne il Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia Autonoma di Bolzano, sono state individuate due Operazioni di Importanza Strategica (OIS), ossia l'OIS1 – "Servizio di asilo/centro diurno per il personale dipendente PAB" e l'OIS2 – "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave".

Con riferimento all'OIS1 – "Servizio di asilo/centro diurno per il personale dipendente PAB", si può sottolineare che questa Operazione fa capo alla prima Priorità Strategica "Occupazione" e si sostanzia nell'Azione c.2. A questa Operazione viene assegnato un budget di circa due milioni al fine di attivare un progetto pilota con l'obiettivo di rilanciare un moderno sistema di *welfare* nel settore pubblico. Tale Azione prevista per l'OIS1 intende realizzare un servizio di assistenza per i bambini e le bambine del personale dipendente della Provincia autonoma di Bolzano cercando quindi di aiutare le famiglie a conciliare nel miglior modo possibile la vita lavorativa con quella privata e stimolare gli stessi partecipanti ad un approccio plurilingue fin dalla prima età.

Per quanto riguarda l'OIS2 – "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave", si può affermare che questa Operazione è parte della seconda Priorità Strategica "Istruzione e Formazione" e si concretizza nell'Azione f.2 con stretto collegamento anche alle Azioni f.1 e f.4. Con un budget totale di 20 milioni di euro, tale Operazione presenta come obiettivo l'attuazione di interventi allo scopo di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica. Le Azioni previste per questa Operazione prevedono percorsi per il mantenimento all'interno del percorso scolastico di individui a rischio di abbandono, cercano di favorire l'ottenimento di qualifiche e migliorare così l'occupabilità del singolo, grazie anche a percorsi di potenziamento delle competenze e aiuti socio-pedagogici.

L'OIS – "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave" si caratterizza come Operazione di Importanza Strategica, oltre che per l'importante somma stanziata, anche e soprattutto per l'elevato tasso di abbandono scolastico rilevato nella Provincia autonoma di Bolzano a seguito anche dell'Emergenza Covid19¹²⁹.

¹²⁹Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, *PR PA Bolzano FSE+ 2021-2027*, cit., p.104

6.5 Il Partenariato FSE+ 2021-2027 PAB

Come sancito all'articolo 8, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni ai Fondi, ogni Stato membro organizza un Partenariato globale anche per la preparazione di ogni Programma, non solo in vista della stesura dell'Accordo di Partenariato.

Il Partenariato include svariate figure, tra cui autorità regionali, locali, cittadine e autorità pubbliche, assieme alle parti economiche sociali, agli organismi che rappresentano la società civile e anche istituti di ricerca ed università. Tale Partenariato viene organizzato e attuato rispettando i principi del Codice di condotta europeo in materia di partenariato nell'ambito dei Fondi SIE.

Importante da sottolineare, come definito al paragrafo 2 del medesimo articolo, è il fatto che il Partenariato viene preso in considerazione in tutte le fasi del Programma, ovvero durante la preparazione, l'attuazione e la valutazione del Programma¹³⁰.

Il Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano si conforma al Regolamento RDC e anche all'articolo 9, paragrafo 1 e 2, del Regolamento (UE) 2021/1057 garantendo un'ampia partecipazione del Partenariato con lo scopo di realizzare gli obiettivi concernenti le Priorità Strategiche "Occupazione", "Istruzione e Formazione" e "Inclusione sociale". Inoltre, all'interno del Programma FSE+ 2021-2027 della PAB, ed in particolare nelle Azioni previste per ogni Obiettivo Specifico, vengono riservate parte delle risorse destinate alla Programmazione 2021-2027 anche per misure rivolte al rafforzamento del Partenariato, come attività di formazione, chiamate misure di *capacity building* del Partenariato¹³¹.

Per quanto concerne il coinvolgimento del Partenariato nella fase di preparazione del Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano, si può affermare che tale fase, comprendente il momento di preparazione ed il rispettivo coinvolgimento delle parti interessate, rappresenta un momento chiave per comprendere le esigenze ed i fabbisogni del territorio andando così ad individuare gli Obiettivi Strategici e le successive Azioni su cui il Programma Regionale dovrà puntare. Per fare ciò, la PAB si è avvalsa di un'analisi del contesto socioeconomico del territorio altoatesino per individuare i bisogni della comunità, la quale ha portato alla stesura della "Strategia di Sviluppo regionale 2021-2027", pilastro fondamentale dell'attuale Programmazione, perché ha permesso di comprendere i settori altoatesini su cui dovevano essere stanziati maggiormente i finanziamenti FSE+ 2021-2027.

¹³⁰Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura

¹³¹Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)

Tale Strategia è stata condivisa anche con lo stesso Partenariato e sottoposta a consultazione pubblica, ed infine, approvata con D.G.P. n. 441 del 23/06/2020. La fase di preparazione del Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano è stata seguita anche da interlocuzioni dirette con le varie Ripartizioni ed i Dipartimenti della PAB, come la Ripartizione politiche sociali e Pedagogica e il Servizio coordinamento per l'integrazione, assieme a numerosi incontri con le parti economiche e sociali della Provincia ed esponenti della società civile, esemplificando la Libera Università di Bolzano, i Sindacati, la Camera di Commercio e il NOI Techpark.

Con riferimento al coinvolgimento del Partenariato nella fase di attuazione del Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano, si può affermare che tale fase consegue due obiettivi principali, ovvero, in primo luogo assicurarsi tramite un continuo coinvolgimento delle parti interessate che i Fondi rispondano concretamente ai bisogni del territorio emersi in fase di preparazione, e in secondo luogo, responsabilizzare maggiormente le parti interessate nell'attuazione del Programma. Il coinvolgimento del Partenariato viene, infatti, assicurato durante i vari tavoli di confronto organizzati dalla Autorità di Gestione (AdG), durante la predisposizione di bandi ed avvisi, e attraverso la pubblicazione costante di informazioni utili alle parti interessate sul portale provinciale, e anche tramite gli svariati incontri pubblici.

Per quanto concerne il coinvolgimento del Partenariato nella fase di sorveglianza e valutazione del Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano, il Comitato di Sorveglianza svolge un punto cardine in questa fase poiché è l'ente istituzionale che racchiude il dibattito tra le principali parti interessate con riferimento all'attuazione e ai relativi risultati del Programma. Tramite gli incontri annuali del Comitato, infatti, si andrà a discutere sullo stato di avanzamento del Programma, sugli esiti delle valutazioni effettuate e sulle Azioni di comunicazione e visibilità¹³².

6.6 Visibilità e comunicazione del sostegno fornito dal FSE+ 2021-2027 PAB

Secondo quanto riportato all'articolo 46 del Regolamento (UE) 1060/2021 recante le disposizioni comuni ai Fondi, ogni Stato membro deve garantire la visibilità del sostegno offerto dai fondi di coesione alle operazioni sostenute, con un focus particolare alle Operazioni di Importanza Strategica. Inoltre, l'articolo 48 del medesimo Regolamento sancisce che ciascuna Autorità di Gestione (AdG) è incaricata di individuare un responsabile della comunicazione per Programma.

Ogni Autorità di Gestione (AdG) ha il compito di elaborare un sito web apposito, entro sei mesi dalla data di approvazione del Programma, contenente tutte le informazioni inerenti ai

¹³²Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, *PR PA Bolzano FSE+ 2021-2027*, cit., pp. 93-95

Programmi sotto la sua gestione assieme agli obiettivi, le attività, i finanziamenti e i risultati del Programma, secondo quanto riportato all'articolo 49 del Regolamento (UE) 1060/2021. In seguito, tale AdG è tenuta anche a pubblicare un calendario inerente agli inviti a presentare proposte di finanziamento da parte dei potenziali beneficiari e infine anche l'elenco di tutte le Operazioni selezionate a ricevere il sostegno finale dei Fondi¹³³.

Per quanto concerne gli obblighi di comunicazione e visibilità del Programma FSE+ 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano, questa ultima si conforma alle disposizioni sopracitate del Regolamento (UE) 1060/2021 e anche a quelle contenute nel Regolamento (UE) 1057/2021 all'articolo 36 andando a destinare per questa attività un budget corrispondente allo 0,3% del totale del Programma FSE+ della PAB.

Il FSE+ della PAB conformandosi all'obbligo di Comunicazione e Visibilità intende comunicare alla comunità altoatesina gli obiettivi, le strategie e i risultati del Programma FSE+ 2021-2027 andando anche a far conoscere la politica di coesione europea alla stessa popolazione. Inoltre, l'AdG mantiene informati i potenziali beneficiari sulle opportunità di finanziamento attraverso una continua pubblicità andando così ad adempiere al principio di trasparenza ed imparzialità nell'accesso alle risorse. In aggiunta, viene posta particolare attenzione alle persone con disabilità cercando di presentare sul portale web le informazioni relative ai fondi tramite un linguaggio semplice e comprensivo.

Infine, l'Autorità di Gestione (AdG) supporta anche i beneficiari dei Progetti nelle loro attività di comunicazione attraverso la costante diffusione dei loro obblighi e responsabilità, infatti, anche per i beneficiari dei Progetti sussiste l'obbligo di informazione, comunicazione e visibilità del sostegno fornito dai Fondi. Tali beneficiari devono perciò fornire informazioni in merito alle Azioni ed ai relativi risultati sul loro sito web o sui loro *social media*, devono dichiarare il sostegno dell'Unione in maniera visibile sui loro documenti e anche su targhe o cartelloni in modo tale da essere riconosciute dal pubblico. Particolare importanza viene data alle OIS poiché in questo contesto i beneficiari devono organizzare un evento o un'attività di comunicazione andando a coinvolgere la stessa AdG e anche la Commissione europea.

I destinatari delle attività di comunicazione del FSE+ della Provincia di Bolzano sono la popolazione della Provincia con focus quella giovanile, i beneficiari dei progetti e i partecipanti agli eventi.

¹³³Regolamento (UE) n.2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura

I canali e gli strumenti utilizzati spaziano dal sito web dell'Ufficio FSE+ della PAB, dai *social media* tra i quali Instagram, eventi pubblici informativi online e in presenza e pubblicazioni online e cartacee.

L'attuazione di questi obblighi di comunicazione e visibilità viene monitorata dal Comitato di Sorveglianza, e se opportuno, ne delinea alcuni miglioramenti¹³⁴.

6.7 L'iter della presentazione delle proposte progettuali e della relativa procedura di selezione degli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo della Provincia autonoma di Bolzano

L'area Programmazione del Fondo sociale europeo (FSE+) della Provincia autonoma di Bolzano predispone degli Avvisi pubblici per la presentazione di proposte progettuali da parte dei beneficiari con riferimento alle diverse Priorità di Investimento, quali Occupazione, Istruzione e Formazione ed Inclusione Sociale. Tali Avvisi hanno l'obiettivo di erogare dei finanziamenti, a seguito della presentazione dei progetti, al fine di realizzare gli obiettivi posti all'interno del Programma Regionale della Provincia di autonoma Bolzano.

Nell'Avviso pubblico viene riportato l'obiettivo dell'Avviso, le tipologie degli interventi che vengono promossi e finanziati, ossia gli Obiettivi Specifici che tale Avviso intende perseguire, assieme a una descrizione dei potenziali beneficiari e destinatari degli interventi del FSE. L'avviso contiene anche ulteriori importanti informazioni, come le risorse finanziarie disponibili per realizzare gli interventi, le tempistiche, le relative scadenze e la modalità di presentazione delle proposte progettuali, e alcune sezioni concernenti la procedura di ammissibilità, valutazione e monitoraggio degli interventi.

Una volta che le proposte progettuali sono state presentate dai relativi beneficiari dei progetti, l'Area Programmazione, attraverso una Commissione di Valutazione identificata dal Direttore dell'Ufficio FSE nella sua funzione di AdG, procede a valutare i diversi progetti con due verifiche distinte: la verifica di ammissibilità e la valutazione tecnica.

La verifica di ammissibilità concerne tre differenti verifiche, quali la verifica di conformità, la verifica dei requisiti del Soggetto proponente e la verifica dei requisiti del progetto che hanno l'obiettivo di verificare la presenza dei requisiti formali del progetto presentato (chiamati anche requisiti di ammissibilità) indicati nell'Avviso.

La verifica di "conformità" del progetto monitora il rispetto delle scadenze, delle modalità di presentazione del progetto e della sua corretta redazione. La verifica dei "requisiti del soggetto proponente" concerne la sussistenza dei requisiti giuridici soggettivi e delle prescrizioni contenute

¹³⁴Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, *PR PA Bolzano FSE+ 2021-2027*, cit., pp. 96-97

nell'avviso. La verifica dei "requisiti del progetto" riguarda la presenza della dichiarazione di assenza di doppi finanziamenti, il rispetto dei termini di durata e dei parametri dei costi e del numero di destinatari.

La verifica di ammissibilità è importante poiché l'incompleta o assente documentazione richiesta in questa fase decreta l'esclusione del progetto alla successiva valutazione tecnica. Viene, infatti, stilata una graduatoria delle proposte progettuali che hanno superato la verifica di ammissibilità e che sono ammessi alla fase di valutazione tecnica.

La Commissione di Valutazione procede, quindi, alla valutazione tecnica attribuendo ad ogni progetto un valore massimo di 100 punti sulla base di una tabella contenente i criteri ed i sotto criteri necessari per la valutazione e per l'attribuzione del punteggio totale. Superano la valutazione tecnica, e quindi sono ammissibili a ricevere il finanziamento, i progetti con un punteggio complessivo superiore al 60/100.

La Commissione di Valutazione procede, dunque, a stilare una graduatoria con i progetti idonei e non idonei, e tra quelli idonei, quelli finanziabili e quelli non finanziabili a causa di una carenza di risorse. La graduatoria viene poi pubblicata sul sito dell'Ufficio FSE, sezione Amministrazione Trasparente.

A seguito della stesura e della pubblicazione della graduatoria, i progetti approvati vengono girati all'Area Gestione, la quale accompagna il beneficiario del progetto durante tutta la sua attuazione.

I progetti sono, inoltre, controllati e monitorati in ogni fase progettuale dall'Area Controlli tramite gli indicatori di output e gli indicatori di risultato previsti all'interno del Programma Regionale FSE+ della Provincia Autonoma di Bolzano. In aggiunta, l'adeguata attuazione dei progetti viene monitorata anche grazie a controlli in loco in modo tale da supportare con evidenze verificabili l'attuazione degli interventi FSE+ da parte del beneficiario.

L'Area Pagamenti, infine, effettuerà l'erogazione del contributo attraverso liquidazioni intermedie e a saldo finale¹³⁵.

¹³⁵Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige, *FSE+: il Fondo sociale europeo Plus – Il fondo sociale europeo in a nutshell*, 2024, cit.

7. Priorità Strategica 2 “Istruzione e formazione” FSE+ 2021-2027: Il tema della dispersione e dell’abbandono scolastico in Alto Adige

7.1 Disagio, dispersione ed abbandono scolastico

Ridurre l’abbandono scolastico negli ultimi anni è diventata una delle importanti priorità dell’Unione Europea, poiché abbandonare gli studi rappresenta, in primo luogo, una sconfitta per il singolo individuo e, in secondo luogo, ha gravi ricadute sull’intera società compromettendone il suo normale sviluppo.

Per quanto concerne il singolo individuo, si può affermare che un mancato completamento del percorso di istruzione e formazione aumenta le difficoltà nella ricerca di un lavoro e aggrava la probabilità di diventare disoccupati. Inoltre, le ricadute per il singolo non riguardano solamente la sua minore *employability* (occupabilità), ma anche la scarsa partecipazione alla futura vita politica, culturale e sociale assieme ad un rischio maggiore di povertà e cattiva salute. In generale, la dispersione e l’abbandono scolastico vanno perciò a compromettere e peggiorare la condizione socio-economica di un individuo¹³⁶.

Il fenomeno della dell’“abbandono scolastico” è interconnesso con il fenomeno del “disagio scolastico” e della “dispersione scolastica”. L’abbandono scolastico può essere infatti definito come il fenomeno ultimo che si verifica a seguito di due altri fenomeni che lo anticipano, ovvero il “disagio scolastico” e la “dispersione scolastica”.

A livello europeo l’“abbandono scolastico” viene misurato dalla quota di popolazione compresa tra i 18 e 24 anni che presenta al massimo un titolo di istruzione secondaria inferiore (licenza media) o che presenta un titolo di studio ancora più basso, ma che comunque non è inserita in un percorso di istruzione e formazione. Tale misura di riferimento, che conteggia quindi il numero di persone in abbandono scolastico, prende il nome di ELET – *Early Leavers from Education and Training*. L’obiettivo che si pone l’Unione Europea è quello di ridurre il tasso di abbandono scolastico al 9% entro il 2030 come disposto nella Strategia Europa 2020.

Il “disagio scolastico” rappresenta, invece, il sintomo o il campanello d’allarme che prelude a due fenomeni più complessi come quello della “dispersione scolastica” e dell’“abbandono scolastico”. Il disagio scolastico si manifesta in molteplici modi come, ad esempio, lo scarso rendimento scolastico e il cambiamento di comportamento nei confronti di insegnanti e alunni fino ad atti di violenza contro persone o cose, le assenze saltuarie e, in generale, una sofferenza psicologica dell’individuo (e.g. auto isolamento, ansia, panico) che impedisce al discente di utilizzare appieno le proprie capacità almeno a scuola.

¹³⁶Istat, *Ciclo di audizioni sul tema della dispersione scolastica*, 2021, cit., p. 5

La "dispersione scolastica" indica il fenomeno di frequenti interruzioni del percorso scolastico dell'individuo, così come l'evasione dall'obbligo di frequenza assieme a frequenti ripetenze e ritardi nel conseguimento di un titolo di studi. Si tratta, perciò, di usufruire dei servizi di istruzione e formazione in modo incompleto, irregolare o addirittura di non accedere agli stessi¹³⁷.

7.2 Evoluzione del fenomeno dell'abbandono scolastico in Alto Adige

Al fine di comprendere gli interventi del Fondo sociale europeo sul tema della dispersione e dell'abbandono scolastico nella Provincia autonoma di Bolzano è bene comprendere le ragioni sottostanti a questi interventi.

Negli ultimi 20 anni, precisamente nell'arco temporale che va dal 2002 al 2021, il tasso di abbandoni precoci (*ELET*) è diminuito sia a livello europeo che a livello nazionale e anche a livello della Provincia autonoma di Bolzano.

Il tasso di abbandono a livello PAB in questi anni è sempre stato più alto rispetto alla media nazionale ed europea registrando, infatti, un tasso del 30% nel 2002 per poi raggiungere nel 2021 una percentuale del 13% pari a quella nazionale, decrescita iniziata nel 2013. Nonostante questa decrescita, l'indicatore ELET della Provincia di Bolzano negli anni 2020-2021 ha segnato un peggioramento, soprattutto nel 2022, con un tasso del 13,5% nettamente superiore rispetto alla media italiana del 11,45%¹³⁸.

Importante sottolineare come la diminuzione degli abbandoni scolastici registrata negli ultimi venti anni ed in linea con l'andamento nazionale ed europeo, possa essere causata probabilmente dall'introduzione dell'obbligo formativo per gli studenti in Alto Adige fino ai 18 anni¹³⁹. Tale obbligo formativo deve essere inteso come un'opportunità di istruzione e formazione offerta dagli istituti scolastici al fine di poter conseguire un diploma o una qualifica relativamente a una scuola secondaria di secondo grado o di una scuola professionale prima del compimento del diciottesimo anno di età. L'obbligo formativo, che deve essere inteso come diritto/dovere di istruzione e formazione, ha avuto un effetto psicologico nei confronti dei giovani poiché nel corso degli anni è sempre stato interpretato più come un vero e proprio obbligo piuttosto che una chance in più per poter sviluppare le proprie competenze, sperimentando quindi una diminuzione del tasso ELET nella Provincia autonoma di Bolzano¹⁴⁰.

¹³⁷Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022, cit., pp. 15-16

¹³⁸Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022, cit., p. 20

¹³⁹ LEGGE 28 marzo 2003, n. 53. - Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale

¹⁴⁰Apollis, *Obbligo formativo – successo educativo nel sistema scolastico altoatesino: analisi degli sviluppi dell'obbligo formativo fino ai 18 anni dall'introduzione ad oggi*, 2023, cit. p.7

In ogni caso questa non è l'unica ragione che spiega tale andamento positivo, ci sono, infatti, altri fattori come un miglioramento nel sistema di insegnamento e anche un maggiore supporto nell'apprendimento che contribuiscono a tale effetto positivo. Anche la frequenza maggiore di servizi psicologici e socio-educativi offerti, le consulenze e le misure di orientamento professionale hanno contribuito positivamente alla riduzione dell'insuccesso scolastico.

Per quanto concerne, invece, il netto calo di una diminuzione del tasso ELET nel 2013 rispetto alla media nazionale ed europea, esso potrebbe essere imputato ad una non corretta assegnazione dei titoli di studio. Infatti, prima del 2013 secondo quanto riportato dal direttore ASTAT della Provincia autonoma di Bolzano, nei sondaggi nazionali ISTAT non venivano presi in considerazione i titoli della formazione professionale altoatesina come istruzione secondaria superiore. Tale possibilità formativa, a differenza dei licei, nei questionari elaborati dall'ISTAT non era contemplata come istruzione secondaria superiore, mentre ora tale possibilità è stata introdotta e riconosciuta al pari di un titolo secondario superiore erogato dai licei, anche se non dà accesso agli studi universitari come quest'ultima¹⁴¹.

7.3 Le ragioni della diffusione del fenomeno dell'abbandono scolastico in Alto Adige

Secondo vari studi condotti in Alto Adige sui fattori che possono aumentare le probabilità di un individuo di abbandonare un percorso scolastico, e quindi, di non completare l'istruzione secondaria ricadono sia componenti scolastiche, individuali che sistemiche.

Per quanto concerne i fattori individuali, quindi con riferimento alla sfera individuale della persona, si può affermare che il genere, la nazionalità e la lingua di insegnamento della scuola contribuiscono al successo o all'insuccesso scolastico.

Gli studenti di genere maschile tendono ad abbandonare più frequentemente gli studi rispetto alla controparte, con una percentuale del 15,6% contro il 10,6%. Inoltre, gli studenti con *background* migratorio presentano una percentuale di abbandoni nettamente superiori rispetto agli studenti con cittadinanza italiana, rappresentata da una quota del 35,9% rispetto all'11,6%. Anche la lingua di insegnamento della scuola contribuisce al ritardo scolastico. Infatti, la percentuale di giovani senza diploma della scuola secondaria superiore è maggiore nelle scuole in lingua italiana (20%), rispetto alle scuole in lingua tedesca (11,4%) e in lingua ladina (10,2%).

Ulteriori fattori riguardano l'ingresso dell'alunno nella scuola non in prima elementare, ma in una classe successiva, assieme all'iscrizione dello stesso a una scuola professionale dopo aver conseguito la licenza media. Circa il 90% degli studenti che inizia la scuola elementare in Alto Adige raggiungerà un titolo scolastico superiore alla licenza media, coloro che invece si

¹⁴¹Apollis, *Obbligo formativo – successo educativo nel sistema scolastico altoatesino: analisi degli sviluppi dell'obbligo formativo fino ai 18 anni dall'introduzione ad oggi*, 2023, cit. pp. 22-23

introducono nel sistema scolastico altoatesino in prima media avranno una probabilità di successo solo del 60%, così come gli studenti che iniziano dalla seconda o terza media la loro carriera scolastica in Alto Adige si vedranno ulteriormente ridotte le possibilità di successo.

Allo stesso modo, la scelta di un liceo rispetto ad una scuola professionale porta a una probabilità di successo scolastico del 92% rispetto agli studenti che scelgono dopo la licenza media un istituto professionale, probabilità di successo solo del 79%.

Fattori aggiuntivi che contribuiscono all'abbandono riguardano anche una bassa votazione all'esame di terza media, la ripetizione di una classe così come una scelta non propriamente adeguata del percorso scolastico dopo la licenza media assieme alle esperienze individuali. È stato dimostrato che buona parte dei ragazzi e delle ragazze dal passaggio dalla scuola secondaria di primo grado alla scuola secondaria di secondo grado hanno commesso una scelta ritenuta da loro sbagliata, poiché non ancora consapevoli dei propri interessi e delle proprie capacità. Si tratta infatti di un periodo molto importante nella vita degli studenti e delle studentesse poiché è caratterizzato da insicurezze ed inconsapevolezze che portano a scegliere un successivo percorso scolastico in base all'influenza delle amicizie o della famiglia con conseguenti bocciature o cambi di scuola. Anche le stesse esperienze individuali, come la presenza di un amico o di un parente in cattiva salute o la disabilità dello stesso studente frequentante, condizionano le scelte scolastiche degli individui e ne possono causare l'abbandono.

Gli studenti con disabilità sperimentano un incremento percentuale annuo nelle scuole di circa il 6%, fenomeno che richiede una risposta tempestiva, ma attualmente sono ancora troppe le barriere fisiche presenti negli istituti scolastici e non abbastanza gli insegnanti specializzati nel sostegno di queste persone.

Per quanto riguarda i fattori scolastici legati a un possibile abbandono, perciò a fattori insiti nelle stesse scuole, ricadono in questa categoria la non adeguata organizzazione delle stesse istituzioni scolastiche assieme ad altri problemi connessi ad esse, come un clima di bullismo a scuola e le ricadute della pandemia. Molto spesso le istituzioni scolastiche vengono ritenute inadatte per il fatto che presentano poche attività pratiche, troppe lezioni teoriche che tendono a non coinvolgere lo studente e a valorizzarlo, causando di conseguenza anche problemi con gli stessi insegnanti.

La mancanza di sufficienti esperienze pratiche, quali stage o tirocini, impatta negativamente sull'individuo e sulle sue scelte future – causando cambi di percorso scolastico oppure un immediato abbandono - poiché un miglior bilanciamento tra attività teoriche e pratiche renderebbe più consapevoli gli individui sui propri interessi andando a preferire una scuola professionale piuttosto che un liceo e, allo stesso tempo, permetterebbe agli studenti di acquisire nozioni (come concetti in ambito finanziario) utili per la vita quotidiana e per prepararsi ad affrontare la vita adulta con maggiore autonomia e indipendenza. Inoltre, le scuole e i relativi insegnanti

tendono a non valorizzare lo studente o la studentessa come individuo, focalizzandosi eccessivamente sull'apprendimento, portando quindi in secondo piano la costruzione di una solida autostima dell'individuo e la scoperta delle attitudini ed interessi, elemento fondamentale per la scelta ed il mantenimento di un individuo all'interno di un percorso scolastico. Questo sfocia anche in un astio nei confronti del corpo insegnanti, visto come troppo improntato ai risultati senza il minimo tentativo di creare un rapporto sano e costruttivo con i singoli studenti.

Anche un clima sfavorevole non solo con gli insegnanti, ma anche i compagni, impatta negativamente sul singolo facendogli perdere il contatto con la scuola così come esperienze scolastiche alternative, come la DaD causata dalla pandemia Covid-19, vanno a scoraggiare ulteriormente chi presenta già delle difficoltà scolastiche. Un clima di apprendimento sfavorevole, come gli episodi di bullismo a scuola, creano un disagio psicologico all'individuo diminuendo la sua autostima e la motivazione ad andare a scuola aumentando le probabilità che questo ultimo si allontani dal sistema scolastico. Lo stesso effetto è da attribuire alla Didattica a Distanza (DaD), implementata a seguito della Pandemia, la quale ha evidenziato ulteriormente la non adeguata disponibilità di dotazioni informatiche per gli studenti, effetto che ha comportato un incremento dell'abbandono scolastico. Nella Provincia autonoma di Bolzano si sono fatti molti sforzi per equipaggiare le scuole e i relativi studenti con adeguati computer al fine di prendere parte alla didattica a distanza, ma tali sforzi sono stati insufficienti andando purtroppo ad aumentare la quota di giovani che abbandonano prematuramente gli studi.

Ultimo fattore che contribuisce all'insuccesso scolastico dello studente è il fattore sistemico; quindi, un fattore strutturale legato al contesto economico e socioculturale in cui vive lo studente e che attira a lasciare il percorso di studio per lavorare all'interno di aziende familiari o attività autonome.

Questo è un fattore presente in Alto Adige vista l'importanza del settore terziario nell'economia altoatesina. Il settore alberghiero, dell'artigianato, dell'edilizia e della ristorazione, molto spesso a conduzione familiare, rappresentano un'attrattiva fonte di introiti per gli studenti provenienti da tali contesti, poiché li spinge a scegliere precocemente il contesto lavorativo familiare o un'attività in proprio a discapito di un percorso scolastico lineare¹⁴².

7.4 Ulteriori aspetti collegati al fenomeno dell'abbandono scolastico in Alto Adige

Un ulteriore elemento che permette di spiegare il fenomeno dell'abbandono scolastico nel territorio altoatesino è la localizzazione sul territorio delle stesse scuole. Si è infatti notato che le scuole di comuni molto piccoli o situate alla periferia della città sperimentano il fenomeno

¹⁴²Apollis, *Obbligo formativo – successo educativo nel sistema scolastico altoatesino: analisi degli sviluppi dell'obbligo formativo fino ai 18 anni dall'introduzione ad oggi*, 2023, cit. pp. 33-43

dell'abbandono scolastico in modo differente rispetto agli istituti scolastici di grandi dimensioni che sono situati in centro o in quartieri abitati da famiglie abbienti.

Un esempio nel territorio altoatesino è rappresentato dalla scuola media Europa 2, la quale è situata alla periferia della città di Bolzano. In questa scuola si è infatti evidenziato un elevato numero di studenti che non frequentano le lezioni in toto, frequentano in maniera saltuaria, o partecipano alle lezioni, ma in modo poco produttivo. In questo caso specifico il contesto ambientale deprivato ha condizionato notevolmente il percorso di studi degli studenti anche perché molti studenti, dopo la licenza media, scelgono principalmente gli istituti professionali e quella minima parte che intraprende un percorso formativo liceale abbandona tale percorso solo dopo due anni.

Altro esempio che collega il fenomeno della dispersione scolastica alla sua localizzazione sul territorio dell'Alto Adige è il caso specifico della scuola media di Colle Isarco. Questa scuola ha sperimentato negli anni un aumento della quota degli studenti stranieri, probabilmente per il fatto che il paese di Colle Isarco è a pochi chilometri dal confine con il Brennero.

La forte presenza di studenti non italiani ha determinato un aumento dei conflitti non solo tra studenti stranieri, ma anche tra studenti italiani e stranieri, oltre alle problematiche già presenti, come le differenze linguistiche e culturali. Anche la piccola dimensione del paese di Colle Isarco ha contribuito ad ampliare le problematiche scolastiche degli alunni per il fatto che più un paese è piccolo più tende a chiudersi in se stesso.

Tutto questo ha perciò contribuito ad inasprire il fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico tra gli studenti della scuola di Colle Isarco.

Ultimo peculiare aspetto che cerca di dare spiegazione all'uscita precoce dei giovani dal loro percorso scolastico riguarda la differenza che intercorre tra le scuole di lingua italiana e le scuole di lingua tedesca sul territorio altoatesino.

La prima differenza tra le due scuole riguarda l'approccio, e quindi, il metodo di insegnamento utilizzato. La scuola italiana utilizza un approccio pressoché formale e focalizzato sulle competenze disciplinari lasciando poco spazio ad attività pratiche che permettono all'alunno di comprendere meglio le proprie attitudini, capacità e lo sviluppo di competenze professionali utili nel mercato del lavoro. La scuola tedesca, invece, presenta un metodo combinato, ossia un approccio sia formale che informale, che dà opportunità agli studenti di conoscersi meglio e capire il percorso scolastico più adatto a loro.

Dall'altro lato, se le scuole di lingua tedesca sperimentano un inferiore tasso di abbandono rispetto alle scuole italiane grazie al loro metodo di insegnamento meno formale, questo dato positivo non può fare a meno di scontrarsi con la realtà del terzo settore in Alto Adige. Infatti, questa realtà incentiva gli studenti ad abbandonare precocemente il percorso educativo per immettersi nel mondo del lavoro.

Infine, un ultimo e fondamentale elemento di differenza tra le scuole di lingua tedesca e di lingua italiana è l'introduzione nelle scuole tedesche della figura dell'educatore, il quale ha contribuito notevolmente ad evitare possibili abbandoni scolastici. Tale figura, che collabora assieme ai docenti scolastici, è stata originariamente introdotta e poi istituzionalizzata nelle scuole tedesche come figura di supporto, diversa dall'insegnante, per gli studenti che sperimentano un disagio scolastico e che possono avvicinarsi all'abbandono. Nelle scuole di lingua italiana l'educatore è stato introdotto ben 10 anni dopo rispetto alle scuole di lingua tedesca e la sua figura non è stata totalmente istituzionalizzata vista la difficoltà di cooperazione riscontrata tra i docenti e gli educatori¹⁴³.

7.5 Osservazioni e rimedi alla dispersione e all'abbandono scolastico in Alto Adige

Gli studi e le analisi effettuate sul territorio altoatesino per quanto concerne il fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico hanno individuato le rispettive aree di miglioramento per prevenire ed arginare questo fenomeno.

Il primo passo per contrastare questo fenomeno è quello di rafforzare il rapporto tra la figura del dell'insegnante e dell'educatore in modo tale da creare una sinergia e rendere possibile una diagnosi precoce dei casi di abbandono scolastico e di definire quindi una duplice strategia di aiuto che coinvolga sia il sostegno didattico (dato dall'insegnante) che un sostegno individuale (dato dall'educatore).

L'educatore è da intendersi come una figura specializzata a cui possono rivolgersi gli studenti al fine di ricevere un supporto e sentirsi ascoltati da una persona fidata che li comprenda. Si tratta, infatti, di una persona a piena disponibilità degli studenti e sulla quale possono contare in ogni momento in cui si verifica una situazione di difficoltà. Esemplificando, l'educatore sostiene i ragazzi in momento difficili, come nel caso di eventi di abbandono scolastico, andando a casa dei ragazzi e cercando di riaccompagnarli a scuola. Alla base di tutto questo c'è di fatto l'instaurazione di un rapporto di fiducia tra educatore e studente.

Tale figura ha sempre avuto, almeno all'inizio, un rapporto difficile con i docenti delle stesse scuole proprio perché questi ultimi vedevano questa nuova figura come possibile sostituto del loro ruolo da insegnanti. Con il passare del tempo le resistenze dei docenti sono diminuite e, anzi, quest'ultimi hanno visto in loro un ruolo importante nel gestire le situazioni di disagio e cercare perciò di arginare il fenomeno.

La buona collaborazione tra l'educatore e il docente risulta quindi essenziale proprio per il fatto che i casi di disagio possono essere segnalati durante i consigli di classe e successivamente

¹⁴³Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022, cit., pp. 34-35

l'educatore prende contatto con gli studenti individuati avviando dei percorsi risolutivi (come nuovi metodi di studio o lezioni individuali) con l'obiettivo di risolvere il disagio scolastico ed evitare l'abbandono precoce¹⁴⁴.

Un secondo passo per prevenire il fenomeno dell'abbandono scolastico precoce è quello di aiutare le famiglie. I ragazzi che abbandonano precocemente gli studi provengono maggiormente da famiglie svantaggiate con *background* migratorio, quindi con gap culturali e linguistici, che li ostacola nel seguire i figli efficacemente a scuola e anche nelle relazioni con gli stessi insegnanti (e.g. udienze). Succede spesso, perciò, che i genitori non presentino gli strumenti adeguati a svolgere il loro ruolo educativo e tendono così a delegarlo agli insegnanti creando ripercussioni sui loro stessi figli. Difatti, questi studenti presentano diverse problematiche, come difficoltà nell'apprendimento, di integrazione e del rispetto delle regole scolastiche. Tale assenza educativa, è bene rimarcare, non concerne totalmente le famiglie che presentano un gap culturale, ma riguarda banalmente anche famiglie che dedicano poco tempo ai figli sia per motivi di lavoro, ma anche per mancanza di emotività.

Ci dovrebbe essere, quindi, un maggiore collegamento tra famiglia e scuola, le istituzioni scolastiche dovrebbero sforzarsi maggiormente di mettersi in contatto con i genitori dello studente anche attraverso "servizi di accompagnamento" che aiuterebbero le famiglie ad adempiere al loro ruolo educativo, ruolo di primaria importanza per lo sviluppo formativo dei loro figli¹⁴⁵.

Un terzo passo riguarda la necessità di migliorare il coordinamento tra le istituzioni scolastiche e le figure degli assistenti sociali, degli psicologi e dei pedagogisti. Il servizio socio-pedagogico offre un importante aiuto per combattere il disagio psicologico insito negli studenti che abbandonano precocemente gli studi, e proprio per la sua rilevanza, tale servizio dovrebbe essere maggiormente coordinato con le altre figure d'aiuto all'interno delle scuole, rendendo così chiare le responsabilità del servizio. Accade spesso, infatti, che questi servizi di assistenza deleghino i propri compiti e responsabilità agli educatori andando quindi a vanificare gli interventi di aiuto. È bene che venga effettuato un maggior coordinamento ed una sistematizzazione delle competenze per preservare gli effetti di contrasto all'abbandono scolastico. Inoltre, i servizi socio-pedagogici, vista la loro importanza ed efficacia, dovrebbero essere strutturali all'interno delle

¹⁴⁴Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022, cit., pp. 32-33

¹⁴⁵Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022, cit., p. 26

istituzioni scolastiche in modo tale da non lasciare da sole le scuole a gestire queste situazioni di disagio¹⁴⁶.

Un quarto passo per arginare il fenomeno dell'abbandono scolastico riguarda l'introduzione di procedure gestionali-amministrative più flessibili per la gestione dei Progetti FSE in modo tale che questa semplificazione riesca a facilitare il lavoro stesso degli educatori e riduca il lavoro a carico dei beneficiari e dei gestori del FSE.

Gli interventi di lotta alla dispersione scolastica in Alto Adige sono stati realizzati in "modalità di progetto" invece che attraverso la "modalità dell'affidamento diretto alle Intendenze". La "modalità di progetto" indica una procedura amministrativa che si basa sul finanziamento dei Progetti FSE+ a seguito di un bando o avviso pubblico e con un conseguente approccio amministrativo/gestionale rigido e complesso, come, ad esempio, la creazione di un piano dettagliato della previsione e pianificazione delle ore che gli educatori realizzeranno assieme agli alunni. La "modalità dell'affidamento diretto alle intendenze", invece, presenta un approccio più semplificato e flessibile poiché non è prevista una gara pubblica per il finanziamento dei progetti, ma si tratta di una vera e propria assegnazione diretta alle Intendenze scolastiche. Inoltre, questo approccio non prevede la pianificazione delle ore degli educatori permettendo, quindi, qualora emergano delle situazioni di emergenza, di intervenire "in tempo reale" arginando tempestivamente il fenomeno ed aumentando la flessibilità degli interventi.

Proprio per questo motivo, al fine di massimizzare l'efficienza degli interventi FSE+ per contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico, è bene che venga utilizzata maggiormente la "modalità dell'affidamento diretto alle intendenze" oppure un "approccio integrato" che preveda da un lato, la calendarizzazione delle attività didattiche come previsto nell'approccio della "modalità di progetto" e dall'altra, invece, per le attività di supporto personale e formativo a carico degli educatori, è da preferirsi l'approccio della "modalità dell'affidamento diretto alle Intendenze", il quale si basa su una rendicontazione istantanea e non preventiva delle attività svolte.

Un'ulteriore problematica relativa alle procedure gestionali-amministrative dei Progetti FSE+ riguarda la modalità di coinvolgimento delle scuole nei Progetti FSE+.

Nel caso delle scuole di lingua tedesca, il beneficiario finanziario degli interventi FSE+ è stata l'Intendenza scolastica tedesca, mentre nelle scuole di lingua italiana il ruolo di beneficiario finanziario è stato attribuito al settore privato (Onlus, associazioni ecc.). Nel primo caso, i dirigenti scolastici ed i docenti delle scuole non hanno avuto facoltà di retrocedere alle iniziative FSE+, poiché era loro obbligo seguire le decisioni prese dall'Intendenza scolastica, mentre nel secondo caso, le scuole hanno goduto di più autonomia potendo scegliere da sé se aderire ad un progetto FSE+ affidandosi, se opportuno, ad un beneficiario finanziario privato. Questo ha portato a delle

¹⁴⁶Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022, cit., p. 36

successive problematiche nella gestione dei Progetti FSE, per esempio nel caso di un trasferimento di un dirigente scolastico in un'altra scuola. Difatti, se la scelta di aderire a tale progetto è dipesa primariamente dal volere dello stesso dirigente, il suo trasferimento ha implicato difficoltà nel proseguimento e nella gestione della attività FSE.

Per risolvere questa problematica è opportuno implementare un orientamento sovraordinato alle singole scuole; quindi, far sì che un gruppo di scuole si associ ad un beneficiario o che si utilizzi maggiormente l'approccio basato sulle Intendenze, in modo tale da evitare l'adesione autonoma delle scuole ai singoli Progetti e arginare perciò il fenomeno del *turnover* dei dirigenti scolastici.

Ultima problematica rilevata all'interno delle procedure gestionali-amministrative per la gestione dei Progetti FSE+ è la cosiddetta "discrasia" tra l'inizio dell'anno scolastico e l'inizio delle attività FSE+. Le scuole ad inizio anno devono procedere ad una profilazione dei casi per determinare gli alunni che necessitano di un aiuto particolare contro la dispersione e l'abbandono scolastico. Questa "attività tecnica" comporta che le attività FSE+ non corrispondano con l'inizio delle lezioni andando così a creare una discontinuità tra l'inizio delle attività didattiche e le attività FSE+. Per risolvere questo squilibrio si è pensato di avviare progetti FSE+ con durata biennale o triennale, quindi non più legati al singolo anno scolastico, al fine di rispettare i tempi tecnici di profilazione degli alunni e consentire una maggiore coerenza temporale tra lezioni ed interventi FSE+¹⁴⁷.

Un ultimo passo per arginare il fenomeno dell'abbandono scolastico o per cercare almeno di ridurre il numero di alunni che non trovano alternative ad un ritiro definitivo dal percorso scolastico si basa sulla capacità delle istituzioni scolastiche di monitorare le assenze degli alunni, di avviare attività di orientamento scolastico e professionale e di organizzare eventi di sensibilizzazione sul fenomeno.

Un primo sintomo per un successivo abbandono scolastico riguarda un incremento delle assenze effettuate dagli studenti. L'abbandono scolastico è anticipato dal fenomeno della dispersione scolastica, caratterizzato, infatti, da assenza saltuarie ed irregolari per poi essere seguite da assenze frequenti fino ad arrivare al ritiro definitivo dell'alunno. Per questo motivo è bene che la scuola sia in grado di monitorare tale fenomeno prestando particolare attenzione alle assenze.

L'orientamento scolastico è rilevante per riuscire a far comprendere agli alunni ed alunne i loro interessi e le loro potenzialità. Le scuole dovrebbero, infatti, puntare maggiormente su attività di orientamento come l'introduzione di attività pratiche (tirocini) o attività extracurricolari (gite) che rendano gli studenti maggiormente consapevoli dei propri interessi e riescano successivamente a compiere delle scelte adeguate al loro percorso scolastico e formativo.

¹⁴⁷Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022, cit., pp. 31-38

Anche gli eventi di sensibilizzazione nelle scuole giocano un ruolo rilevante alla lotta contro la dispersione ed abbandono scolastico. Grazie ad una più frequente introduzione di questi eventi nelle scuole le famiglie, gli alunni e le stesse istituzioni scolastiche diventerebbero maggiormente consapevoli delle conseguenze negative di questo fenomeno sui singoli casi ma anche sulla società in cui si vive¹⁴⁸.

¹⁴⁸Apollis, *Obbligo formativo – successo educativo nel sistema scolastico altoatesino: analisi degli sviluppi dell’obbligo formativo fino ai 18 anni dall’introduzione ad oggi*, 2023, cit. pp. 56-57

8. Interventi di contrasto alla dispersione scolastica nel PO FSE 2014-2020 della PAB: il caso di studio della Scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco

8.1 Avviso pubblico: interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave - Annualità 2021-2022

Il caso di studio della Scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco è da inserirsi all'interno di questo elaborato come "esempio pratico" degli interventi realizzati dal Fondo sociale europeo della Provincia autonoma di Bolzano, poiché tale scuola media ha, infatti, ricevuto un finanziamento dall'Ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano a titolo del progetto "Achilles 2022" a seguito della presentazione della proposta progettuale a valere sul 9° Avviso pubblico - Asse 3 Istruzione e formazione - Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave – Annualità 2021-2022 della Programmazione 2014-2020 della Provincia autonoma di Bolzano. Questo nono Avviso pubblico è oggetto del Decreto N. 3753/2021 dell'Ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano.

Tale Avviso pubblico, come sancito all'articolo 1.1 del rispettivo Decreto N. 3753/2021, ha l'obiettivo di sostenere Azioni in campo formativo che permettono di contrastare il fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico e che promuovono il miglioramento delle competenze chiave delle alunne e degli alunni delle scuole del territorio altoatesino da realizzare con il cofinanziamento del Fondo sociale europeo. Tramite tale Avviso si cerca di rafforzare anche le competenze educative degli stessi insegnanti attraverso attività di aggiornamento e formazione permanente¹⁴⁹.

I mezzi finanziari complessivi messi a disposizione da questo Avviso pubblico per l'annualità 2021-2022 per contrastare l'abbandono scolastico sono pari a 13,7 milioni, di cui 6 milioni sono stati originariamente stanziati nell'Avviso pubblico e gli ulteriori 7,2 milioni sono stati oggetto di una successiva integrazione finanziaria all'Avviso a seguito di un numero maggiore, rispetto a quanto previsto, di proposte progettuali considerate idonee e finanziabili¹⁵⁰.

¹⁴⁹Provincia autonoma di Bolzano, Decreto della Direttrice di Ripartizione n. 3753/2021, Ufficio FSE, Avviso pubblico: "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave – Annualità 2021/2022" PO FSE 2014-2020, Asse prioritario III – Priorità di investimento 10i – Obiettivo specifico 10.2 e 10.2

¹⁵⁰Provincia autonoma di Bolzano, Decreto della Direttrice di Ripartizione n. 12903/2021, Ufficio FSE, Avviso pubblico: "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave – Annualità 2021/2022" PO FSE 2014-2020, Asse prioritario III – Priorità di investimento 10i – Obiettivo specifico 10.2 e 10.2 – Integrazione dotazione finanziaria

Per quanto concerne il progetto "Achilles 2022", il contributo pubblico approvato a carico del Programma Operativo FSE 2014-2020 della PAB a seguito della pubblicazione della graduatoria contenente i progetti ammissibili a finanziamento, corrisponde ad un importo complessivo di 715 mila euro.

Gli obiettivi specifici che questo nono Avviso Pubblico intende perseguire all'Asse 3 Istruzione e formazione riguardano l'Obiettivo Specifico 10.1 "Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa" e l'Obiettivo Specifico 10.2 "Miglioramento delle competenze chiave degli allievi" come sancito all'articolo 5 del rispettivo Decreto N. 3753/2021.

Da sottolineare è il fatto che gli Obiettivi Specifici sopracitati perseguono poi delle rispettive Azioni al fine di concretizzare gli obiettivi posti.

Il caso di studio della Scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco si inserisce nell'Obiettivo Specifico 10.1 "Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa" e persegue l'Azione 10.1.1 "Interventi per l'attuazione di un servizio socio-pedagogico all'interno delle scuole". Tale servizio socio-pedagogico mira sia ad anticipare che ad affrontare in tempo reale il fenomeno della dispersione scolastica. Questo servizio presenta, quindi, non solo attività di prevenzione, ma anche attività di sostegno socio-pedagogico.

L'Avviso Pubblico nel perseguire gli Obiettivi Specifici 10.1 e 10.2 ha identificato dei gruppi target ai quali le differenti Azioni dell'Avviso Pubblico sono rivolte. Per quanto concerne il Caso di Studio della Scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco, i destinatari delle Azioni ai quali l'Avviso si rivolge, sono gli allievi e le allieve iscritti in una scuola media o superiore della Provincia autonoma di Bolzano ed in una situazione di rischio di abbandono scolastico come previsto all'articolo 5.1.7 del Decreto N.3753/2021¹⁵¹.

8.2 Il caso di studio della Scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco: il progetto "Achilles 2022"

La scelta di apportare come caso pratico degli interventi finanziati dal FSE della Provincia autonoma di Bolzano il progetto "Achilles 2022", elaborato dalla Scuola secondaria di Colle Isarco, è dovuta principalmente a due motivazioni: in primo luogo dalla presenza della figura dell'operatore socio-pedagogico (definito più comunemente "educatore") e in secondo luogo dalla buona riuscita del progetto, non essendoci stati casi di abbandono scolastico nell'anno scolastico 2021-2022, anno in cui si sono realizzati gli interventi predisposti nel progetto.

¹⁵¹Provincia autonoma di Bolzano, Decreto della Direttrice di Ripartizione n. 3753/2021, Ufficio FSE, Avviso pubblico: "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave – Annualità 2021/2022" PO FSE 2014-2020, Asse prioritario III – Priorità di investimento 10i – Obiettivo specifico 10.2 e 10.2

Per quanto concerne il servizio di pedagogia sociale scolastica, è bene sottolineare che questo servizio è stato incluso tra le pratiche di successo per arginare il fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico ed è stato introdotto, in principio, solo dalle scuole di lingua tedesca, come la scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco del caso studio in questione, e solo dopo dalle scuole di lingua italiana. Infine, il servizio socio-pedagogico scolastico attuato dalla figura dell'educatore nella Scuola secondaria inferiore di Colle Isarco è un intervento che si inserisce nell'Obiettivo Specifico 10.1 e nell'Azione 10.1.1 "Attuazione di un servizio socio-pedagogico all'interno di scuole" come predisposto dal Programma Operativo FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Bolzano.

La scuola secondaria inferiore di Colle Isarco è una scuola molto piccola con un totale di 60 alunni e di 15 docenti situata a 10 km a sud del comune del Brennero. Il contesto scolastico negli ultimi anni è cambiato profondamente, anche a causa di una maggiore presenza di ragazzi stranieri, e questo aspetto ha decretato la necessità di avviare percorsi di contrasto al disagio e alla dispersione scolastica. Proprio per questo motivo è nato il progetto "Achilles 2022", il quale si pone come obiettivo di supportare i ragazzi in difficoltà e di prevenire il fenomeno dell'abbandono scolastico attraverso l'introduzione della figura dell'educatore.

Tale figura cerca, infatti, a differenza di un insegnante, di creare un rapporto di fiducia con lo studente, diventando quasi come un amico, portando perciò lo stesso alunno a confidarsi, facendo comprendere in questo modo le proprie difficoltà e bisogni. In questo contesto basato sulla fiducia reciproca, l'educatore cerca di aiutare gli studenti nel risolvere le loro problematiche, pur mantenendo gli impegni scolastici ed evitando così il conseguente abbandono.

Difatti, come già spiegato nei capitoli precedenti, il fenomeno dell'abbandono o della dispersione scolastica sono originati da un disagio psicologico insito nello studente, il quale porta questo ultimo a mancare agli adempimenti scolastici e formativi.

Le problematiche alla base dell'origine del disagio scolastico nella scuola media di Colle Isarco sono da attribuire principalmente a tre fattori.

Il primo fattore concerne la forte presenza di studenti stranieri nella scuola che raggiunge una percentuale del 40%-50% sul totale dei frequentanti. Questa presenza consistente di studenti non italiani ha esacerbato le differenze linguistiche e socioculturali provocando un aumento dei conflitti all'interno della scuola, non solo tra ragazzi stranieri ma anche tra ragazzi italiani.

Il secondo fattore riguarda la maggiore frequenza di problemi psicologici o familiari degli studenti a cause del contesto territoriale in cui si trova la comunità scolastica. Quello di Colle Isarco è, infatti, un comune molto piccolo che tende a chiudersi in se stesso influenzando negativamente gli studenti più introversi e che non comunicano molto con la famiglia.

Il terzo ed ultimo fattore è collegato agli effetti negativi a seguito della pandemia Covid-19. L'emergenza pandemica ha, infatti, aumentato il malessere della popolazione e, in particolare

dei ragazzi, portandoli ad assumere dei comportamenti dannosi alla salute, come un maggiore abuso di droghe, alcool e fumo. La pandemia ha, inoltre, esasperato alcuni particolari aspetti caratteriali insiti negli individui, ad esempio, i caratteri molto estroversi hanno iniziato a stare più frequentemente fuori casa e ad abusare di sostanze stupefacenti, mentre i caratteri più introversi sono divenuti più apatici e chiusi.

Queste forme di disagio psicologico insite nei giovani studenti frequentanti la scuola media di Colle Isarco hanno comportato la necessità di misure di prevenzione ed intervento al fine di affiancare gli studenti in difficoltà, arginando lo sviluppo di episodi di disagio psicologico e di dispersione o abbandono scolastico. La scuola di Colle Isarco ha ritenuto opportuno avviare un servizio di pedagogia sociale scolastica, ossia l'introduzione della figura del pedagogo scolastico o educatore, che supporta gli studenti fragili attraverso sia interventi di prevenzione sia tramite un supporto personale e formativo¹⁵².

Gli interventi a capo dell'educatore nella scuola media di Colle Isarco si articolano in due misure principali, ossia le misure di prevenzione, svolte sia su singoli studenti o in gruppi, e le misure di supporto personale e formativo pensate come interventi e consulenze personalizzate *ad hoc* per arginare tempestivamente il disagio scolastico ed il successivo possibile abbandono.

Per quanto concerne le misure di prevenzione attuate per gruppi, queste si articolano in nove tematiche, come segue:

1. Attività di comunicazione: apprendere modalità adeguate di interazione sociale e comunicazione e abilità nel saper lavorare in un team;
2. Promozione del multilinguismo: potenziare l'apprendimento delle lingue straniere;
3. Potenziamento delle "competenze di vita" e gestione dei conflitti: saper esprimere le proprie necessità, essere autonomi e risolvere i conflitti in maniera costruttiva;
4. Gestione delle situazioni difficili: essere proattivo alla vita e alla sua sana gestione assieme alla comprensione dei propri sentimenti e quelli altrui;
5. Capacità di autocoscienza: sviluppare una sana consapevolezza della propria persona e degli altri;
6. Educazione emotiva e sociale: sviluppare un comportamento prosociale e saper gestire le proprie emozioni;
7. Educazione alla salute: sensibilizzare gli studenti sulla sana nutrizione;

¹⁵²Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022, cit., pp. 47-48

8. Prevenzione delle dipendenze e delle malattie: comprendere le diverse dipendenze e i relativi segnali d'allarme;
9. Problemi legati all'uso di Internet: saper comprendere le opportunità e le minacce del Web.

Queste tematiche vengono trattate attraverso discussioni, esercizi pratici e giochi di ruolo. Punto cardine di queste attività è la partecipazione attiva degli studenti che li sprona a ragionare sulle proprie esperienze e cercare di dare una possibile soluzione alle situazioni complesse.

Per quanto riguarda invece gli interventi di prevenzione individualizzati, queste si incentrano sui bisogni specifici personali e scolastici di ogni individuo al fine di promuovere lo sviluppo personale e saper affrontare le sfide individuali. Con questo tipo di intervento si pone particolare attenzione alle problematiche individuali con focus particolare a quelle che conducono all'abbandono scolastico.

I temi trattati in questo percorso individualizzato sono tre:

1. Sostegno alle difficoltà di apprendimento: riconoscere le difficoltà di apprendimento e sviluppare adeguati metodi di studio per affrontarle;
2. Sostegno pedagogico all'apprendimento: imparare a motivarsi, organizzarsi e rispettare le scadenze;
3. Sviluppo delle abilità personali e sociali: comprendere le proprie abilità costruendo metodi adeguati di autogestione e promuovere una pianificazione consapevole degli obiettivi personali.

Da tenere in considerazione per gli interventi di tipo preventivo (individualizzati e in gruppo) è il fatto che si tratta di azioni mirate alla prevenzione del disagio e del successivo abbandono scolastico. L'educatore, infatti, mette in campo delle azioni preventive, ad esempio azioni di formazione, informazione ed orientamento su svariati temi, con l'obiettivo di sensibilizzare i giovani sul tema della dispersione ed educarli a comprendere i fattori che determinano l'interruzione del percorso scolastico. Tali azioni sono rivolte maggiormente a quegli alunni che necessitano di essere ascoltati per qualsiasi tipo di difficoltà o che si trovano nella fase aurorale del disagio scolastico, ma che non rientrano nel gruppo dei casi in cui il disagio è in uno stato più avanzato e potrebbe condurre all'abbandono.

Gli interventi di prevenzione in gruppi ed individualizzati sono affiancati da consulenze personalizzate *ad hoc*, ovvero un accompagnamento più intensivo, rispetto alle misure di prevenzione, che si attua tempestivamente al fine di ridurre i casi di abbandono scolastico. Questo

tipo di intervento personalizzato è riservato per gli studenti in condizioni di rischio di abbandono che necessitano di un accompagnamento rapido e attuato da personale competente, come quello degli educatori. Questi giovani in difficoltà necessitano di offerte formative che rafforzino la loro personalità e il loro apprendimento assieme a delle consulenze individuali per saper risolvere situazioni di difficoltà.

I temi trattati durante queste consulenze personali *ad hoc* sono in totale sei, come riportato di seguito:

1. Interventi in situazioni di conflitto: saper gestire le relazioni con i coetanei e con la propria famiglia elaborando delle regole di comportamento prosociali;
2. Consulenze riguardo a problemi personali: saper comprendere le cause alla base dei problemi personali e saperli gestire adeguatamente;
3. Supporto per difficoltà nell'apprendimento: comprendere le proprie difficoltà di apprendimento e saperle risolvere con adeguati strumenti;
4. Approfondimento delle competenze personali: saper comprendere i propri bisogni e le proprie capacità e saper comprendere le possibilità di realizzare i propri desideri;
5. Gestione delle situazioni di svantaggio: saper elaborare delle strategie di soluzione tramite la costruzione ed il mantenimento di una rete di supporto;
6. Orientamento professionale: saper identificare un proprio possibile campo professionale e riuscire a raccogliere informazioni strutturate a riguardo.

È bene sottolineare che queste consulenze personalizzate sono interventi di tipo "curativo" dei casi classificati come problematici sia per le relative difficoltà psicologiche-affettive che per disturbi didattico-cognitivi dello studente. In questo caso l'intervento dell'educatore consta in un intervento individualizzato e tempestivo al fine di contrastare il disagio e affrontare il rischio dell'abbandono scolastico precoce¹⁵³.

Inoltre, questo tipo di sostegno si rivolge a ragazzi di età superiore ai 14 anni, si tratta, infatti, di studenti sedicenni ripetenti con *background* migratorio o con gravi problemi familiari.

Il finanziamento del FSE alla scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco, il quale ha consentito di attivare la figura professionale dell'educatore come misura per contrastare l'abbandono precoce, ha avuto un effetto positivo poiché nell'anno scolastico 2021-2022 nessuno studente ha abbandonato la scuola.

¹⁵³ Provincia autonoma di Bolzano, Decreto della Direttrice di Ripartizione n. 3753/2021, Ufficio FSE, Avviso pubblico: "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave – Annualità 2021/2022" PO FSE 2014-2020, Asse prioritario III – Priorità di investimento 10i – Obiettivo specifico 10.2 e 10.2, pp. 47-48, cit.

A contribuire a tale effetto positivo è stato anche il crescente apprezzamento della figura dell'educatore da parte delle famiglie dei ragazzi svantaggiati e degli insegnanti assieme alla dimensione ridotta della scuola.

Dalle famiglie dei ragazzi coinvolti negli interventi si riscontra il loro consenso verso la figura dell'educatore, poiché quest'ultima consente ai rispettivi figli di avere una persona di riferimento qualora si trovassero in difficoltà. Anche gli insegnanti hanno imparato ad apprezzare questa nuova figura e a collaborarci attivamente, questo per il fatto che il corpo insegnante ha compreso che l'educatore fa da supporto sia ai ragazzi con fragilità, ma anche a loro stessi poiché li allieva da compiti che in assenza di tale figura sarebbero ricaduti su di loro.

Anche la dimensione ridotta della scuola ha contribuito al successo del progetto per il fatto che in una scuola piccola i casi di disagio possono essere individuati più facilmente, magari anche dagli stessi compagni, ed il problema può essere così risolto già nella fase aurorale.

In aggiunta, attraverso gli interventi apportati dagli educatori si è assistito anche ad una maggiore integrazione scolastica tra gli studenti stranieri e tra le famiglie di varie etnie presenti nella scuola.

Con riferimento, invece, alla componente amministrativa/organizzativa degli interventi implementati dal progetto "Achilles 2022", si riscontrano degli effetti positivi, ma anche alcune criticità. L'organizzazione si vede migliorata a seguito dell'introduzione della figura del *tutor*, figura che segue e supporta l'operato dell'educatore, e della istituzione della segreteria responsabile dei progetti, ovvero un ufficio competente che gestisce l'amministrazione di quest'ultimi.

Emergono però alcune criticità connesse al buon andamento del progetto, come le lunghe tempistiche per la realizzazione degli interventi e le rigidità stesse delle azioni FSE.

Per quanto concerne le rigidità delle azioni finanziate dal Fondo sociale europeo, sussiste la problematica dell'impossibilità di finanziare tempestivamente delle azioni che non sono previste in fase di progettazione. Questo, implica, che se si verifica una situazione in cui è necessario intervenire in "tempo reale", essendo gli interventi degli educatori vincolati ad una pianificazione sistemica delle ore, questo sistema rigido rende impraticabile l'intervento tempestivo in situazioni d'emergenza.

Con riferimento, infine, alle lunghe tempistiche per la realizzazione degli interventi, si evince come l'inizio degli interventi FSE molto spesso, purtroppo, non corrisponda con l'inizio dell'anno scolastico. Questa problematica è dovuta al fatto che intercorre un lasso di tempo molto lungo tra il momento dell'approvazione del progetto e la sua realizzazione. Fortunatamente, questo problema è assente nel progetto "Achilles 2022" grazie al fatto che tale progetto è stato

elaborato ed approvato l'anno scolastico precedente al periodo di attuazione (anno scolastico 2020/2021)¹⁵⁴.

Concludendo, si può sottolineare come l'erogazione del finanziamento FSE della Provincia autonoma di Bolzano a titolo del progetto "Achilles 2022" a carico della scuola secondaria di primo grado di Colle Isarco abbia contribuito positivamente alla riduzione del disagio e dell'abbandono scolastico, obiettivo ultimo degli interventi FSE.

Questo caso "pratico" è servito anche ad evidenziare come i fondi europei della politica di coesione, ed in particolare il Fondo sociale europeo, servano concretamente a ridurre le disuguaglianze economiche-sociali e a promuovere una maggiore coesione sociale, economica e territoriale.

¹⁵⁴Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022, cit., pp. 48-51

9. Utilizzo inefficace dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei: il caso dei “disimpegni siciliani” e le irregolarità connesse all’utilizzo dei contributi europei nella regione italiana Puglia

Il panorama relativo ai Fondi Strutturali e di Investimento Europei descritto fino ad ora rappresenta uno scenario alquanto positivo e non sempre attinente a quanto accade nella realtà.

Purtroppo, i fondi che attuano la politica di coesione molto spesso rischiano di essere restituiti a causa dell’incapacità degli Stati membri di spendere le somme stanziare dalla Commissione europea (i noti “disimpegni”) oppure possono essere anche sospesi, interrotti o ridotti a seguito di irregolarità connesse all’uso degli stessi.

Alla base di tutto ciò concorrono svariate motivazioni legate per lo più a mancanze tecniche e procedurali insite nelle amministrazioni locali messe a capo della gestione dei Fondi Strutturali e di Investimento europei. Nonostante possano essere enumerate ed analizzate diverse cause che portano ad un mancato uso o ad un uso scorretto dei fondi si otterranno sempre grosse ricadute in termini di mancato sviluppo economico e sociale nei territori di intervento.

Di seguito, sono presentati due casi studio inerenti alla programmazione 2000-2006 e 2014-2020 concernenti rispettivamente l’utilizzo irregolare delle risorse europee di coesione messa a disposizione alla regione italiana Puglia ed il loro mancato utilizzo nella regione italiana Sicilia.

9.1 Utilizzo irregolare dei Fondi FESR 2000-2006: il caso del Programma Operativo Regionale – POR Puglia

Secondo quanto riportato nei Trattati e più nello specifico all’articolo 325 del TFUE, sia gli Stati membri che l’Unione Europea sono responsabili di proteggere il bilancio unionale da ogni tipo di frode o irregolarità che potrebbe causare una perdita allo stesso.

Proprio per questo motivo gli Stati membri (attraverso le autorità di gestione – AdG) e le istituzioni europee, quali la Commissione europea e la Corte dei Conti, attuano rispettive verifiche e audit durante l’intero ciclo di vita di un Programma (controlli ex-ante e controlli ex-post) con l’obiettivo di tutelare gli interessi finanziari della Comunità¹⁵⁵.

È vero sì che spetta in primo luogo agli Stati membri recuperare e registrare le spese irregolari in un regime di gestione concorrente come sancito all’articolo 103 del Regolamento 2021/1060, ma la Commissione europea può esercitare pressione sugli Stati membri con

¹⁵⁵ Corte dei Conti europea, “*I sistemi utilizzati dalla Commissione per recuperare le spese irregolari dell’UE*”, 2024, cit., pp. 7-8

l'obiettivo finale di scoraggiare i destinatari dei fondi dall'intraprendere future attività irregolari tramite l'imposizione di misure preventive e correttive qualora scaturissero irregolarità o gravi carenze individuate, come precedentemente detto, o dagli Stati membri o dalla Commissione europea o dalla Corte dei Conti.

Le misure preventive ricomprendono le interruzioni e le sospensioni dei pagamenti agli Stati Membri come sancito all'articolo 96 e 97 del Regolamento 2021/1060. Invece, le misure correttive ricomprendono le rettifiche finanziarie, siano esse decise o confermate, come riportato all'articolo 104 del Regolamento 2021/1060¹⁵⁶.

Le interruzioni consistono in una interruzione del termine di pagamento allo Stato Membro da parte della Commissione europea per un periodo massimo di sei mesi (prorogabile dallo Stato membro per ulteriori tre mesi) a seguito di una carenza grave nei sistemi di gestione e controlli degli Stati membri, o per verifiche supplementari su una dichiarazione di spesa che potrebbe essere viziata da irregolarità. La Commissione europea è tenuta ad informare per iscritto tramite lettera lo Stato Membro in questione.

Le sospensioni, invece, riguardano la sospensione totale o parziale di un pagamento intermedio quando si verificano "gravi carenze" al sistema di gestione e di controllo dello Stato membro, o non abbia dato seguito alle azioni previste per porre rimedio alla interruzione o le spese in una domanda di pagamento presentano una irregolarità non rettificata. Per la sospensione non viene menzionata nessuna tempistica a meno che non segua una interruzione ed in questo caso specifico la sospensione si applicherebbe dai sei ai nove mesi a partire dall'inizio allo Stato membro della lettera di interruzione. La sospensione è preceduta in realtà da una pre-sospensione al fine di concedere allo Stato membro di porre rimedio alle carenze e di evitare la sospensione futura.

Infine, le rettifiche finanziarie operate dalla Commissione europea concernono la soppressione totale o parziale del contributo comunitario in caso di una carenza grave nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri che ha portato ad errori sistemici oppure per un singolo caso di irregolarità connesso ad una spesa non individuata dallo Stato membro.

Per quanto riguarda le tempistiche, la Commissione europea informa lo Stato membro in merito alla rettifica finanziaria e a quest'ultimo viene data la possibilità di formulare osservazioni. Nel caso in cui lo Stato membro sia contrario alle conclusioni della Commissione europea questo viene inviato ad una audizione. Se in questa fase nessun accordo viene trovato allora la Commissione ha sei mesi per apportare una rettifica finanziaria netta.

È bene far notare che la rettifica finanziaria può essere operata anche dallo stesso Stato membro ed anche in questo caso porta alla soppressione totale o parziale del contributo.

¹⁵⁶Corte dei Conti europea, *"Tutela del bilancio dell'UE dalle spese irregolari: durante il periodo 2007-2013 la Commissione ha fatto ricorso sempre più frequentemente a misure preventive e rettifiche finanziarie nel settore della coesione"*, 2017, cit., p.12

Le rettifiche finanziarie possono essere “confermate” o “decise/nette”. Le rettifiche finanziarie confermate, sono quelle rettifiche che vengono accettate dallo Stato membro in questione e comportano la possibilità di riutilizzare i fondi. Invece, le rettifiche finanziarie decise o nette risultano a seguito della non accettazione da parte dello Stato membro in questione della stessa rettifica e comportano la non possibilità di riutilizzo dei fondi. In particolare, nel caso in cui le carenze al sistema di gestione e controllo siano riscontrate dalla Corte dei Conti europea o dalla Commissione europea, allora la rettifica finanziaria è netta per definizione.

L'importo di una rettifica finanziaria può essere determinato in tre modi diversi, quindi per singolo caso, in modo forfettario o per estrapolazione. Per singolo caso si intende che l'importo della rettifica è pari all'importo della spesa irregolare. Nel caso in cui non sia conveniente calcolare con precisione l'importo della spesa irregolare, si applica un importo forfettario basato su determinate percentuali (es. 10% dell'importo totale del Programma Regionale). Qualora, invece, si riscontrino numerose irregolarità, l'importo della rettifica viene calcolato sulla base di un piccolo numero di casi analizzati tramite il metodo dell'interpolazione¹⁵⁷.

Per quanto riguarda l'iter delle misure preventive e correttive intraprese dalla Commissione europea si può affermare quanto segue.

La Commissione può avviare una interruzione in ogni momento se viene riscontrata una irregolarità o gravi carenze nel sistema di gestione e controllo dello Stato membro. In questo caso lo Stato membro ha due possibilità: la prima, accettare la carenza e introdurre interventi correttivi (un piano di azione oppure una rettifica finanziaria “confermata”) e la seconda, contestare la carenza e spiegare la propria posizione.

Se la Commissione riceve una risposta soddisfacente dallo Stato membro allora l'avvertimento viene revocato. Se, invece, alla Commissione non è pervenuta nessuna risposta o la risposta dello Stato membro non risulta soddisfacente allora si dà avvio alla procedura di sospensione.

Allo Stato membro viene perciò inviata una lettera di presospensione alla quale può o meno dare risposta. Se a questa lettera della Commissione risponde in modo soddisfacente allora la presospensione viene revocata e procede ad accettare la rettifica finanziaria (rettifica finanziaria “confermata”). Se, invece, alla Commissione non arriva nessuna risposta oppure la risposta non è soddisfacente si passa all'avvio della sospensione.

In questa nuova fase lo Stato membro può rispondere in modo positivo alla decisione della sospensione da parte della Commissione e quindi la sospensione viene revocata assieme alle rettifiche finanziarie (rettifica finanziaria “confermata”). Nel caso in cui lo Stato membro non abbia risposto alla decisione di sospensione o abbia risposto in modo non soddisfacente si passa

¹⁵⁷ Corte dei Conti europea, *“Tutela del bilancio dell'UE dalle spese irregolari: durante il periodo 2007-2013 la Commissione ha fatto ricorso sempre più frequentemente a misure preventive e rettifiche finanziarie nel settore della coesione”*, 2012, cit., pp.18-21

alla procedura di rettifica finanziaria. Qui, come precedentemente spiegato, allo Stato membro viene data possibilità di apportare osservazioni e qualora sia contrario alle disposizioni della Commissione è invitato a trovare un accordo con la Commissione. Se l'accordo viene trovato allora lo Stato membro accetta la rettifica finanziaria (rettifica finanziaria "confermata") e sostituisce l'importo erroneo con nuove spese. Se, invece, non viene raggiunto nessun accordo allora la Commissione impone una rettifica finanziaria netta sul Programma (rettifica finanziaria "decisa"). In questo ultimo caso la dotazione finanziaria del Programma viene ridotta e lo Stato membro deve anche rimborsare l'importo già ricevuto. La Commissione europea può anche inviare agli Stati membri dei "piani d'azione" con le modalità da seguire per porre rimedio alle carenze nei sistemi di gestione o controllo per impedire futuri errori¹⁵⁸.

Dopo questa premessa normativa relativa al funzionamento delle procedure che la Commissione europea utilizza al fine di imporre misure preventive e correttive agli Stati membri che presentano irregolarità connesse alla gestione dei contributi europei di coesione è bene avvalorare tale contesto giuridico attraverso la breve discussione della Sentenza del Tribunale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella Causa T-117/10 del 28 marzo 2014. Tale sentenza ha ad oggetto la domanda di annullamento della decisione C (2009) 10350 dell'8 agosto 2000 della Commissione europea relativa alla soppressione di una parte del contributo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) con riferimento al Programma Operativo Regionale (POR) della regione Puglia da parte della Repubblica italiana.

Importante da ricordare in funzione di codesta Sentenza, è il fatto che uno Stato membro, qualora la Commissione europea applichi sospensioni o rettifiche finanziarie tramite decisione, ha il diritto di impugnare tale decisione dinanzi alla Corte di Giustizia europea, in particolare davanti al Tribunale UE, chiedendone l'annullamento (ricorso per annullamento – art. 263 TFUE)¹⁵⁹.

Nel 1999 l'Italia ha presentato alla Commissione europea un progetto di Programma Operativo per la Regione Puglia. Tale Programma è stato approvato nel 2000 dalla Commissione europea stanziando a favore della regione 1,72 miliardi di euro a titolo del FESR.

Nel 2007 la Commissione europea ha effettuato un Audit dei sistemi di Gestione e Controllo e ha concluso che tali sistemi non garantissero una sana gestione finanziaria degli interventi FESR poiché non garantivano a sufficienza l'esattezza, la regolarità e l'ammissibilità

¹⁵⁸ Corte dei Conti europea, *"Tutela del bilancio dell'UE dalle spese irregolari: durante il periodo 2007-2013 la Commissione ha fatto ricorso sempre più frequentemente a misure preventive e rettifiche finanziarie nel settore della coesione"*, 2017, cit., pp.76-84

¹⁵⁹ Corte dei Conti europea, *"Tutela del bilancio dell'UE dalle spese irregolari: durante il periodo 2007-2013 la Commissione ha fatto ricorso sempre più frequentemente a misure preventive e rettifiche finanziarie nel settore della coesione"*, 2017, cit., p 35

delle domande di pagamento. Per correggere tali squilibri la Commissione europea propose dei Piani d'Azione per far conformare l'Italia al principio di sana gestione finanziaria.

Nonostante ciò, a seguito di ulteriori controlli da parte della Commissione europea sempre nel 2007, si è rilevato che la Repubblica Italiana non aveva posto rimedio alle carenze constatate e, quindi, l'esecutivo europeo decise di sospendere i pagamenti intermedi del FESR per il POR Puglia ordinando alla Repubblica di apportare delle relative rettifiche finanziarie con l'obiettivo che solo le spese ammissibili fossero finanziate dai fondi FESR.

Nel 2009 la Commissione europea svolse un terzo audit accorgendosi che i requisiti posti assieme alla decisione dei pagamenti intermedi non erano stati rispettati rilevando numerose irregolarità relative ai controlli da parte della AdG, della AdA e al funzionamento della Autorità di Pagamento (AdC). A seguito di ciò, l'esecutivo europeo concluse che le irregolarità individuate già nel 2007 continuavano a persistere e tramite lettera informò la Repubblica italiana sulla sua intenzione di imporre una rettifica finanziaria al contributo FESR ad un tasso del 10% (rettifica finanziaria forfettaria).

La Repubblica italiana rispose a sua volta alla Commissione europea riferendo le sue osservazioni a riguardo e dimostrando che già nei primi audit si era conformata ai Piani d'Azione da essa proposti. Perciò lo Stato italiano si oppose all'applicazione della rettifica e chiese la revoca della sospensione dei pagamenti intermedi.

In una successiva audizione, la Repubblica italiana ha nuovamente ripresentato la sua posizione contraria all'applicazione della rettifica ma la Commissione a seguito di ciò, tramite Decisione del 22 dicembre 2009, ha ridotto definitivamente il contributo finanziario assegnato all'Italia, applicando una rettifica finanziaria forfettaria del 10%. La regione italiana Puglia ha visto, quindi, ridursi il contributo finanziario a carico del FESR di circa 80 milioni di euro.

L'Italia decise dunque di ricorrere dinanzi al Tribunale dell'UE per ottenere l'annullamento della decisione della Commissione europea.

Il regolamento recante le disposizioni comuni del settennato 2000-2006 (Regolamento (CE) n. 1260/1999) stabilisce la necessità per gli Stati membri di istituire sistemi di gestione e controllo che effettivamente consentano la verifica dei contributi europei assegnati e, quindi, la veridicità dei conti. Inoltre, questi sono tenuti ad organizzare controlli regolari al 5% della spesa totale a carico delle operazioni.

A sua volta la Commissione europea, per giustificare la sua decisione in merito alla rettifica finanziaria, deve fornire prove evidenti che corroborino "dubbi seri e ragionevoli" in relazione a tali controlli e spese effettuate dagli Stati Membri.

A seguito dei lavori del Tribunale UE si sono riscontrate numerose irregolarità che hanno confermato l'esistenza di dubbi seri e ragionevoli nei controlli e nell'ammissibilità delle spese

dichiarate dall'Italia. In particolare, il Tribunale ha confermato le irregolarità presentate dalla Commissione concernenti un malfunzionamento dell'Autorità di Pagamento, ritardi nell'esecuzione dei controlli e nella trasmissione delle relative relazioni, mancanza di alcune verifiche imputabili all'Autorità di Pagamento e inaffidabilità delle rettifiche proposte dalle autorità italiane.

Il Tribunale afferma che la Repubblica Italiana, nonostante la sua miglior posizione di raccolta e verifica dei dati al fine di contrastare le affermazioni della Commissione, non abbia fornito prove che confutassero adeguatamente quanto constatato dall'esecutivo europeo. Infine, la Commissione europea ha messo lo Stato italiano costantemente nelle condizione di essere informato su quanto accadeva e di presentare a sua volta le sue osservazioni e, quindi, a porre rimedio ove necessario.

Il Tribunale reputa così valide le carenze individuate dalla Commissione europea che rimettono in discussione il buon funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo del Programma Operativo Regionale – Puglia e conferma quindi come ragionevole la decisione della Commissione di applicare una rettifica forfettaria del 10%.

Il Tribunale respinge, dunque, il ricorso dell'Italia¹⁶⁰.

9.2 Il principio del "disimpegno": il caso della Regione italiana Sicilia

Accanto all'utilizzo irregolare dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei, quindi all'impiego non conforme degli stessi rispetto alla normativa europea di coesione, si trova il concetto di "disimpegno". Questo concetto, come già accennato brevemente in codesto elaborato nella sezione 4.10, fa riferimento ad una situazione in cui i fondi messi a disposizione dall'Unione Europea non vengono spesi entro i termini previsti causando perciò la restituzione di tali fondi al bilancio europeo. Questa situazione, nello specifico, si verifica quando uno Stato membro ha presentato dei ritardi nell'attuazione del proprio Programma Regionale e quindi delle Operazioni ad esso connesse.

L'Agenzia italiana per la coesione territoriale ha, infatti, rilevato che dei 54,2 miliardi messi a disposizione dall'Unione Europea per la Programmazione italiana 2014-2020 solamente 31,5 miliardi di euro sono stati utilizzati, pari al 58,1% della dotazione totale comunitaria assegnata all'Italia¹⁶¹.

¹⁶⁰ Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 28 marzo 2014 – Italia / Commissione (causa T- 117/10)

¹⁶¹ Salimbeni A.P., *Fondi Europei 2021-2027: Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2019, cit., p.53

Premesso ciò, risulta ragionevole analizzare le cause e le conseguenze di tale spiacevole tematica attraverso un caso concreto, ossia il caso dei disimpegni della regione italiana Sicilia interenti a tre programmazioni europee differenti, la programmazione 2000-2006, 2007-2013 e la programmazione 2014-2020. Al fine di comprendere al meglio i motivi alla base dei "disimpegni siciliani" è doveroso procedere dapprima con un breve excursus normativo europeo, nazionale e regionale relativo al coinvolgimento delle regioni al processo di integrazione europea.

Il primo riferimento normativo europeo in relazione alle regioni lo troviamo all'articolo 4.2 TUE nel quale viene sancito il riconoscimento da parte dell'Unione Europea del sistema delle autonomie locali e viene riconosciuto come parte integrante dell'identità costituzionale degli Stati membri. In aggiunta, anche l'articolo 10.3 TUE decreta come le decisioni europee debbano essere prese il più vicino possibile ai cittadini e, quindi, coinvolgendo anche gli enti locali nella sfera politica sovranazionale. Inoltre, il principio di sussidiarietà all'articolo 5.2 del TUE e all'interno del relativo Protocollo di Sussidiarietà (risultato del Trattato di Lisbona) sottolineano come, per il primo, l'Unione intervenga solo qualora gli obiettivi comunitari possono essere meglio conseguiti dall'azione unionale, poiché né il livello centrale, né il livello regionale e locale ne sarebbero ugualmente capaci, e per il secondo, la Commissione europea deve accertarsi che le Assemblee regionali vengano informate dai Parlamenti nazionali qualora sia in corso una proposta legislativa europea che abbia ad oggetto la dimensione regionale e locale. Infine, il Comitato delle Regioni può ricorrere alla Corte di Giustizia nel caso in cui ci sia una violazione del principio di sussidiarietà degli atti normativi (ricorso per annullamento – articolo 263 TFUE).

Con riferimento, invece, al livello nazionale e dunque al diritto delle regioni italiane di provvedere all'attuazione ed esecuzione dell'ordinamento europeo si può menzionare quanto segue. Il primo appello normativo si trova all'articolo 117, co. 5 della Costituzione, nel quale viene sancito il diritto sia per le regioni ordinarie che per le regioni speciali di partecipare all'attuazione e all'esecuzione degli atti europei.

Ulteriore appello normativo degno d'importanza concerne la legge n. 234 del 2012, la quale reca disposizioni normative relative alle modalità con cui l'Italia partecipa alla formazione ("fase ascendente") e all'attuazione ("fase discendente") delle politiche e della normativa comunitaria.

Per quanto concerne la "fase ascendente" di suddetta normativa, ovvero la fase in cui le regioni contribuiscono alla definizione della posizione nazionale da assumere a livello comunitario, le regioni possono trasmettere osservazioni al governo nazionale sui nuovi testi europei nelle materie di loro competenza, possono apportare osservazioni alle Camere in merito all'applicazione del principio di sussidiarietà e possono richiedere una riserva di esame al Governo italiano in sede di Consiglio UE tramite la Conferenza Stato-Regioni oppure per il raggiungimento di una intesa. Infine, codesta legge istituisce la "sessione europea", la quale viene convocata

almeno ogni quattro mesi con lo scopo di raccordare le linee di politica nazionale con le esigenze regionali per la formazione degli atti normativi europei a tematica regionale. In relazione alla fase ascendente compare anche la legge "La Loggia" (legge n.131 del 2003) la quale inserisce nelle delegazioni nazionali destinate ad intervenire in sede decisionale a livello europeo anche delle rappresentanze regionali.

Con riferimento, invece, alla "fase discendente", ovvero all'esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE, la legge 234/2012 sostituisce la tradizionale legge comunitaria annuale con la "legge di delegazione europea" e la "legge europea", con il quale l'ordinamento nazionale si adegua all'ordinamento europeo. Più nello specifico, le regioni ordinarie e speciali nelle materie di competenza "piena" provvedono direttamente al recepimento delle direttive europee, mentre in quelle concorrenti devono rispettare i principi dell'atto europeo e quelli contenuti nella legge statale di delegazione europea. Nella fase discendente si inserisce anche il cosiddetto "potere sostitutivo dello Stato", ovvero nel caso di inerzia degli enti autonomi e per ragioni d'urgenza lo Stato si può sostituire all'azione regionale.

Per quanto concerne il piano regionale, le principali fonti normative con cui le regioni partecipano al processo decisionale europeo riguardano gli stessi Statuti, i Regolamenti consiliari e le leggi regionali di procedura, le quali descrivono concretamente come le regioni partecipano alla fase ascendente e discendente. Relativamente alla fase discendente, le regioni ricorrono spesso alla "legge regionale annuale di periodico adeguamento alle direttive europee", la quale permette di conformarsi tempestivamente agli obblighi europei di competenza regionale senza ricorrere al famoso "potere sostitutivo" statale.

Relativamente alla Regione speciale Sicilia e alla sua partecipazione al processo decisionale europeo si possono prendere a riferimento come fonti normative lo Statuto, il Regolamento ARS (Regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana) e la legge 10/2010. In relazione allo Statuto siciliano, si può affermare che prima della sua riforma statutaria del 2001 conteneva solamente un'unica disposizione normativa sull'Unione Europea, ovvero l'incompatibilità della carica di consigliere regionale con quella di eurodeputato. Successivamente alla riforma statutaria, venne inserito nel nuovo statuto un articolo apposito conferendo al Governo regionale la possibilità di attuare la normativa comunitaria attraverso decreti legislativi regionali, su delega dell'Assemblea regionale e previo parere vincolante della Commissione legislativa competente. Il regolamento ARS, invece, prevede una "Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea" composta da europarlamentari eletti in Sicilia e con il compito di coordinare l'attività normativa europea con quella regionale.

Infine, a seguito della Riforma del Titolo V la regione italiana Sicilia ha adottato la legge regionale di procedura n.10 del 2010. Tale legge disciplina la modalità della stessa regione nell'adempiere agli obblighi di formazione ed esecuzione degli atti UE nelle materie di propria

competenza. Questa legge disciplina per lo più la distribuzione dei poteri di indirizzo e controlli tra i vari organi di governo per la partecipazione alla fase ascendente e discendente della regione.

In merito alla fase ascendente, l'Assemblea regionale trasmette osservazioni al Parlamento nazionale in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà qualora a livello europeo ci fossero proposte normative di rilievo regionale. Inoltre, l'Assemblea regionale è anche competente in merito alle intese e alle riserve di esame. Il Governo regionale, a sua volta, presenta obblighi di informazione verso l'Assemblea, ovvero quello di riferire alle Commissioni dell'Assemblea competenti le osservazioni della Regione sui nuovi progetti di legge europei e di riferire, inoltre, le osservazioni emerse dalla Conferenza Stato-Regioni-Province Autonome. Infine, tale Governo regionale indica i potenziali rappresentanti regionali all'interno del Comitato delle Regioni.

In merito alla fase discendente, la Legge 10/2010 disciplina le modalità di attuazione delle direttive europee nelle materie di competenza regionale, a meno che non si sia già provveduto con una legge di settore. In aggiunta, il Governo regionale entro il 30 aprile di ogni anno deve presentare all'Assemblea regionale un disegno di legge per il periodico adeguamento regionale agli obblighi normativi o giurisdizionali europei (sentenze ed atti delle istituzioni UE).

Secondo quanto descritto finora, le regioni, ed in particolare, la regione italiana Sicilia, presentano ampie possibilità di partecipare al processo decisionale europeo. Nonostante ciò, le regioni molto spesso non danno seguito a questa opportunità e, dunque, non partecipano effettivamente al processo di integrazione europea. Un caso emblematico riguarda, infatti, la regione italiana Sicilia, la quale non partecipa concretamente né alla fase ascendente né alla fase discendente rispetto a quanto previsto dalla nota legge n.10 del 2010. Di fatto, non risulta che la regione attraverso l'Assemblea regionale trasmetta osservazioni al Parlamento nazionale in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà o che il Governo regionale presenti all'Assemblea regionale un disegno di legge per il periodico adeguamento regionale agli obblighi normativi o giurisdizionali europei. Inoltre, l'adeguamento della normativa regionale a quella europea resta vincolata molto spesso, purtroppo, agli strumenti normativi precedenti (es. leggi di settore o decreti assessorili), piuttosto che alla Legge 10/2010, andando a minare lo stesso adeguamento regionale agli obblighi europei (in particolare, anche a causa dell'estensione e dell'importanza europea delle materie di competenza esclusiva e concorrente).

Questo scenario va perciò a delineare un contesto in cui alle regioni viene offerta la possibilità di partecipare attivamente a livello europeo ma, tuttavia, questa occasione rimane frequentemente frustrata con importanti ricadute dal punto di vista economico e sociale sui territori interessati.

Richiamando nuovamente il caso studio in questione, ovvero il caso della regione italiana Sicilia, si può far presente come la regione non abbia colto appieno la sua appartenenza all'Unione

Europea essendo stata travolta, nelle programmazioni europee 2000-2006 e 2007-2013, da ritardi nella gestione ed attuazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) che ne hanno causato la restituzione di buona parte delle somme stanziare. Problematiche nell'uso dei Fondi SIE si sono verificate anche nella programmazione 2014-2020 ma in questo caso la regione è stata aiutata grazie alla creazione di una *task-force* con l'obiettivo di utilizzare i fondi europei messi a disposizione prima della scadenza dei termini previsti. Ciò che crea più scalpore è proprio il fatto che la regione italiana Sicilia viene catalogata come "regione meno sviluppata" poiché presenta un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE e, dunque, maggiormente bisognosa di aiuto. Ciò nonostante, codesta regione fu catalogata già nel 2018 come regione più in ritardo nell'attuazione dei fondi SIE.

Importante da sottolineare ora sono essenzialmente le cause che portano a ritardi di attuazione e, quindi, all'incapacità di utilizzare i Fondi SIE nei tempi prestabiliti comportando la restituzione degli stessi al bilancio unionale.

Tra le cause individuate per la Regione italiana Sicilia, ma che ricorrono in generale anche per le restanti regioni italiane (particolarmente le regioni del Mezzogiorno), concorrono le seguenti motivazioni:

- Inefficienza dell'azione amministrativa regionale: incapacità di elaborare la normativa europea per la predisposizione e presentazione dei progetti (es. meccanismi di controllo ferruginosi);
- Scarso interesse alle questioni europee a livello regionale;
- Difetto di funzionalità dell'Ufficio di collegamento Sicilia-Bruxelles: scarsa preparazione del personale e carenze nella conoscenza delle questioni europee;
- Carenza nelle infrastrutture regionali: condizioni pessime di strade, autostrade e linee ferroviarie che causano ritardi ed un maggioramento dei costi di implementazione dei Fondi SIE.

Per quanto concerne l'inefficienza dell'azione amministrativa regionale della regione italiana Sicilia, si è cercato di affiancare tale Regione per la programmazione 2014-2020 ad una *task force*. Quest'ultima ha avuto il compito di affiancare la Regione nell'attuazione degli interventi in modo tale che gli uffici regionali potessero contare su un'assistenza burocratica-amministrativa qualora necessario. Si è registrato, infatti, un netto beneficio della regione Sicilia nella gestione degli interventi e nelle rispettive tempistiche di gestione dei Fondi¹⁶².

Il potenziamento della capacità amministrativa per la Programmazione 2021-2027 (*Capacity Building* della PA), al fine di rendere maggiormente efficiente la politica di coesione

¹⁶² Ciancio A., *La Regione speciale Sicilia nel processo di integrazione europea: criticità e prospettive*, in *Rivista Federalismi*; 2020, cit., pp.116-131

europea, fa parte del Programma Nazionale "Capacità per la Coesione" (PN CapCoe), il quale concentra le sue risorse verso il personale e la rispettiva formazione, nel supporto tecnico agli interventi di coesione e nella divulgazione di informazioni e conoscenze. Codesto Piano Nazionale indirizza parte delle risorse anche in sostegno alla realizzazione dei Piani di Rigenerazione Amministrativa (PRigA), ovvero dei Piani istituiti accanto ai Programmi Regionali e Nazionali con l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa nei settori di intervento individuati dai Programmi dei Fondi SIE.

Importante da sottolineare è il fatto che nonostante siano presenti misure di *Capacity Building* della Pubblica Amministrazione è necessario mettere in atto una vera e propria strategia di reclutamento e collocamento del personale: quest'ultimo dovrebbe essere scelto in coerenza con la posizione che andrà a ricoprire e la formazione, inoltre, dovrebbe essere più mirata, ovvero ristretta solo a quelle persone che veramente ne necessitano per le attività lavorative quotidiane.

Tutto questo a seguito di quanto è avvenuto con i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), dove si è rilevato che il personale reclutato non aveva nessuna esperienza in materia e, dunque, l'esperienza del PNRR può servire come prova pratica della necessità di una migliore strategia di reclutamento e formazione del personale anche per una maggiore efficienza di gestione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei¹⁶³.

¹⁶³ Formazione IFEL, *Politica di coesione 2021-2027 - La revisione di metà periodo e i nuovi interventi, 2024*

Conclusione

Questo progetto di ricerca ha esplorato i principi giuridici e di funzionamento alla base della Politica di Coesione europea per il settennato 2021-2027 ponendo particolare attenzione al Fondo sociale europeo Plus 2021-2027 della Provincia autonoma di Bolzano. In particolare, per comprendere al meglio i principi giuridici e di funzionamento del Fondo sociale europeo sul territorio altoatesino, è stato introdotto un caso di studio, il progetto "Achilles 2022", progetto finanziato dall'Ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano e attuato in collaborazione con la Scuola secondaria inferiore di Colle Isarco con l'obiettivo di ridurre il fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico. Inoltre, al fine di spiegare interamente la tematica della coesione economica, sociale e territoriale europea tale elaborato ha posto l'attenzione anche sull'utilizzo irregolare dei Fondi destinati alla Politica di Coesione ed anche al loro mancato utilizzo analizzando quanto avvenuto nella Regione italiana Sicilia e nella Regione italiana Puglia nelle Programmazioni europee 2000-2006 e 2014-2020.

Da codesto elaborato si evince come la Politica di Coesione occupi una posizione centrale all'interno del Bilancio europeo, poiché la Rubrica II "Coesione, resilienza e valori" è la Rubrica finanziariamente più significativa del Bilancio. Visto il suo "peso" all'interno del Bilancio europeo si è cercato di comprendere la base giuridica sottostante alla Politica di Coesione europea prendendo in considerazione il Regolamento 2021/1060, il Regolamento 2021/1057, l'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027 ed il Programma Regionale della Provincia autonoma di Bolzano FSE+ 2021-2027.

La base giuridica fondamentale che reca i principi di funzionamento dei Fondi a sostegno della Politica di Coesione europea 2021-2027 è sicuramente il Regolamento 2021/1060 recante le disposizioni comuni ai Fondi. Questo regolamento europeo è, infatti, il pilastro portante della Politica di Coesione europea 2021-2027 poiché è lo strumento giuridico che presenta le disposizioni comuni a tutti i Fondi a sostegno della coesione economica, sociale e territoriale, chiamati anche Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), oppure Fondi in regime di gestione concorrente. Questo Regolamento delinea, infatti, alcuni principi fondamentali come gli obiettivi a carico dei Fondi, il concetto di Partenariato, le condizioni abilitanti assieme alle misure di sana *governance* finanziaria e di stato di diritto che i fondi di coesione devono rispettare. Inoltre, in questo Regolamento vengono anche fornite disposizioni generali in materia di Programmazione, Sorveglianza, Valutazione Gestione e Controllo, ed infine, disposizioni concernenti la gestione finanziaria dei Fondi.

Ulteriore base giuridica presente nell'elaborato riguarda l'Accordo di Partenariato Italia 2020-2027, documento predisposto dall'Italia ed approvato dalla Commissione europea, il quale definisce l'orientamento strategico adottato dall'Italia e le modalità d'impiego dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei per garantirne una gestione efficiente durante l'intero settennato.

Secondo regolamento preso in considerazione è stato il Regolamento 2021/1057, Regolamento che istituisce il Fondo sociale europeo Plus, il quale detta le disposizioni specifiche per questo tipo di Fondo da attuare sempre nel rispetto del Regolamento 2021/1060. Ultima base giuridica di fondamentale importanza per questo elaborato è stato il Programma Regionale della Provincia autonoma di Bolzano FSE+ 2021-2027, il quale ha delineato le principali sfide e priorità che l'Ufficio FSE della Provincia di Bolzano intende perseguire per il settennato 2021-2027. Da questo Programma Regionale si è cercato di comprendere come il Fondo sociale europeo della Provincia autonoma di Bolzano riesca ad arginare il problema della dispersione e dell'abbandono scolastico in Alto Adige grazie ai Fondi che questo Ufficio eroga alle scuole della Provincia che sperimentano questo fenomeno in attuazione della Priorità Strategica 2, Azione f.2 "Sostegno ai percorsi di contrasto alla dispersione scolastica".

Questo progetto di ricerca si inserisce e contribuisce alla fiorente dottrina esistente in materia di Politica di Coesione europea con focus Fondo sociale europeo, ma rispetto ai lavori precedenti, ha cercato di fornire un contributo originale. In primo luogo, infatti, ha cercato di evidenziare i principi giuridici attuali alla base della Politica di Coesione e del Fondo sociale europeo per il settennato 2021-2027, ed in secondo luogo, ha apportato anche un caso di studio con l'obiettivo di far comprendere ai lettori i risvolti pratici che la politica di coesione ha sul territorio degli Stati membri e sfatare, quindi, il mito di un'Unione Europea vista come troppo distante e non curante dei propri cittadini. Infine, questo elaborato ha introdotto la tematica del "disimpegno" e dell'utilizzo irregolare dei Fondi Strutturali e di Investimento europei attraverso la spiegazione di quanto avvenuto nelle Regioni italiane Sicilia e Puglia con l'obiettivo, dunque, non solo di presentare gli aspetti positivi derivanti da tale Politica, ma anche le rispettive inefficienze.

Questo progetto di ricerca, nonostante la sua originalità, possiede però un limite dettato da circostanze temporali, ovvero quello di aver presentato un caso studio concernente la Programmazione 2014-2020 dell'ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano e non dell'attuale Programmazione 2021-2027, Programmazione più coerente e in linea con l'arco temporale preso in considerazione nell'elaborato per l'analisi della Politica di Coesione europea. Questa scelta è dovuta dal fatto che i progetti, considerati ammissibili e aventi superato la fase di valutazione tecnica a valere sul primo Avviso pubblico "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave – Annualità 2023/2025" – PR FSE+2021-2027, sono ancora in corso e non ne esistono di conclusi da poter analizzare e comprenderne i relativi risultati. Infatti, tutte le attività finanziate dall'Ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano a valere sull'Avviso pubblico sopracitato avviate entro il 31 dicembre 2023 dovranno concludersi entro il 31 agosto 2025. Per questo motivo la scelta di analizzare un progetto appartenente alla Programmazione precedente 2014-2020 è stata obbligata.

Il progetto analizzato è il Progetto "Achilles 2022", progetto che ha ricevuto un finanziamento dall'Ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano per attivare un servizio socio-

pedagogico all'interno della Scuola secondaria inferiore di Colle Isarco con l'obiettivo di ridurre il fenomeno della dispersione e dell'abbandono scolastico. Questo caso studio è stato introdotto per far comprendere come i principi giuridici contenuti in Regolamenti e disposizioni europee abbiano implicazioni pratiche che impattano positivamente sulla popolazione del territorio europeo. Nella scuola di Colle Isarco, infatti, grazie all'introduzione del servizio socio-pedagogico che prevede la predisposizione della figura dell'educatore come sostegno ai giovani a rischio di abbandono, non si sono verificati casi di abbandono scolastico nell'anno scolastico 2021-2022, anno in cui si sono tenuti gli interventi di lotta all'abbandono finanziati dall'Ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano. Importante da ricordare è il fatto che il servizio socio-pedagogico si inserisce nell'Obiettivo Specifico 10.1 e nell'Azione 10.1.1 "Attuazione di un servizio socio-pedagogico all'interno di scuole" dell'Asse 3 Istruzione e formazione del Programma Operativo FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Bolzano.

Il caso studio in questione ha, quindi, esemplificato come l'Unione Europea attraverso i suoi strumenti giuridici abbia l'obiettivo di contribuire positivamente sul territorio dell'Unione e di migliorare le condizioni di vita dei suoi cittadini.

Nonostante ciò, come esemplificato dagli eventi avvenuti nelle Regioni italiane Sicilia e Puglia, l'erogazione del contributo europeo può essere connesso ad irregolarità o mancato utilizzo a causa di problematiche connesse a ritardi nell'utilizzo dei Fondi, principalmente per inefficienze della macchina amministrativa regionale, oppure al malfunzionamento dei Sistemi di Gestione e Controllo degli Stati membri. Questo dimostra come i Fondi destinati a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale possano anche non essere utilizzati efficacemente andando a sfatare l'obiettivo ultimo di ridurre le disparità territoriali delle regioni europee.

In conclusione, questo progetto di ricerca, attraverso l'analisi dei principi giuridici alla base della Politica di Coesione europea, intende sottolineare come questa politica sia lo strumento cardine per arginare le disparità economiche, sociali e territoriali tra gli Stati membri nonostante le difficoltà che possono presentarsi nella sua attuazione. Infatti, in un contesto come quello attuale, dominato sempre più da guerre e divisioni, in cui l'adesione all'Unione Europea appare come soluzione democratica per quei Paesi soggiogati da autarchie e da totalitarismi, si fa sempre più solido e frequente il concetto di coesione economica, sociale e territoriale come strumento per promuovere una maggiore unità, solidarietà e progresso democratico in modo tale che nessuno venga lasciato indietro.

Fonti del diritto

Accordo di Partenariato Italia 2021-2027

D.P.R. 5 febbraio 2018, n. 22 (1), Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020

DECRETO DEL DIRETTORE DELLA DIREZIONE PROGRAMMAZIONE UNITARIA n.130 del 27 settembre 2023 - Programma Regionale (PR) Veneto FESR 2021-2027. Allegato B "Manuale opzioni di costo semplificato", cit., pp.40-41

Delibera numero 78, del 22 Dicembre 2021 - PROGRAMMAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027 APPROVAZIONE DELLA PROPOSTA DI ACCORDO DI PARTENARIATO 2021-2027 E DEFINIZIONE DEI CRITERI DI COFINANZIAMENTO PUBBLICO NAZIONALE DEI PROGRAMMI EUROPEI PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2021-2027

Legge 16 aprile 1987, n.183, Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento italiano agli atti normativi comunitari

LEGGE 28 marzo 2003, n. 53. - Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale

Provincia autonoma di Bolzano, Decreto della Direttrice di Ripartizione n. 12903/2021, Ufficio FSE, Avviso pubblico: "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave – Annualità 2021/2022" PO FSE 2014-2020, Asse prioritario III – Priorità di investimento 10i – Obiettivo specifico 10.2 e 10.2 – Integrazione dotazione finanziaria

Provincia autonoma di Bolzano, Decreto della Direttrice di Ripartizione n. 3753/2021, Ufficio FSE, Avviso pubblico: "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave – Annualità 2021/2022" PO FSE 2014-2020, Asse prioritario III – Priorità di investimento 10i – Obiettivo specifico 10.2 e 10.2

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

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

Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n.1296/2013

Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione

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

Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004

Regolamento (UE) 2021/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione

Regolamento (UE) 2021/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo Sicurezza interna

Regolamento (UE) 2021/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti

Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta

Sentenza del Tribunale (Prima Sezione) del 28 marzo 2014 – Italia / Commissione (causa T-117/10)

Bibliografia

Annunziata L. – Ruocco A. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea e disciplina dei fondi strutturali – Compendi per concorsi*, Portalba Editori, 2022

Apollis, *Obbligo formativo – successo educativo nel sistema scolastico altoatesino: analisi degli sviluppi dell'obbligo formativo fino ai 18 anni dall'introduzione ad oggi*, 2023

< https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/bcebb4a7-48c6-010f-23f5-2a0876a4748e/0c82baa3-e0c3-4381-b473-ec0d31c99416/ALT_Phase4_934_rapporto_complesivo.PDF>

Baroncelli S., *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciale*, in Rivista Federalismi, 2020

< https://www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?eid=549&dpath=editoriale&dfile=00%5FBARONCELLI%2Epdf&content=L%E2%80%99Europa%2Bdelle%2BRegioni%2B20%2Banni%2Bdopo%3A%2Bcostituzionalismo%2Bmultilivello%2Be%2BRegioni%2Ba%2Bstatuto%2Bspeciale&content_auth=%3Cb%3EStefania%2BBaroncelli%3C%2Fb%3E>

Brunazzo M., *Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata*, in Rivista Federalismi, 2020

< <https://www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=41388&dpath=document&dfile=26032020121431.pdf&content=Costituzionalismo%2Bmultilivello%2Be%2Bintegrazione%2Bdifferenziata%2B%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>>

Camera dei deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione europea, *Il nuovo quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027*, 2022

<https://temi.camera.it/leg18/temi/il_nuovo_quadro_finanziario_pluriennale_2021_2027.html>

Chessa O., *L'Europa delle Regioni": illusioni e delusioni*, in Rivista Federalismi, 2020

< <https://www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=41391&dpath=document&dfile=28032020162515.pdf&content=L%E2%80%99%2B%27%27Europa%2Bdelle%2BRegioni%27%27%3A%2Billusioni%2Be%2Bdelusioni%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>>

Ciancio A., *La Regione speciale Sicilia nel processo di integrazione europea: criticità e prospettive*, in Rivista Federalismi, 2020

< <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41395>>

Commissione europea, *Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, 2024

< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_1616>

Corte dei Conti europea, *"I sistemi utilizzati dalla Commissione per recuperare le spese irregolari dell'UE"*, 2024

< https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-07/SR-2024_07_IT.pdf?utm_source=substack&utm_medium=email>

Corte dei Conti europea, *"Tutela del bilancio dell'UE dalle spese irregolari: durante il periodo 2007-2013 la Commissione ha fatto ricorso sempre più frequentemente a misure preventive e rettifiche finanziarie nel settore della coesione"*, 2017

< <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/financial-corrections-04-2017/it/>>

Corte dei Conti Europea, *Analisi rapida di casi – Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027*, 2019

< https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_it.pdf>

Corte dei Conti europea, *Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD): un sostegno prezioso, ma il contributo fornito alla riduzione della povertà non è ancora dimostrato*, 2019

< <https://www.eca.europa.eu/it/publications?did=49411>>

Cucumile P., *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in Rivista Il Diritto Amministrativo, 2024

< <https://www.ildirittoamministrativo.it/I-fondi-strutturali-e-il-PNRR-a-confronto-Cucumile/ted886>>

ENPAM, *Dove andranno i fondi dell'Unione europea – QFP 2021-2027 – Fondo sociale europeo plus (FSE+)*, 2019

< <https://www.enpam.it/wp-content/uploads/Fondi-dellUnione-Europea-Fondo-sociale-europeo-plus.pdf>>

European Commission, *European Social Fund – 50 years investing in people*, 2007

< https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_en.pdf>

Farkas O., *EU regional policies: From supporting regions lagging behind in their development to region-building*, in Rivista Federalismi, 2020

< <https://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=41390&dpath=document&dfile=26032020121814.pdf&content=EU%2Bregional%2Bpolicies%3A%2BFrom%2Bsupporting%2Bregions%2Blagging%2Bbehind%2Bin%2Btheir%2Bdevelopment%2Bto%2Bregion%2Bbuilding%2B%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>>

Formez-PA, *Gli altri strumenti della politica di coesione*, 2017

< http://capacitaistituzionale.formez.it/sites/all/files/1.2.5_lo_altri_strumenti_politica_coesione.pdf>

Formez, Lezioni d'Europa, *Lezione 14. I nuovi fondi europei 2021-2027: come e dove informarsi*, 2022

< http://eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati_eventi/Presentazione%20SALVI%20Fonti%20di%20informazione.pdf>

Formez, *Manuale delle Procedure per le Autorità di Pagamento*

< http://focus.formez.it/sites/all/files/attivita/38AC680D7682877DC1257164004618C5/Manuale_Autorit_di_Pagamento.PDF>

FP CGIL, *Le opzioni di costo semplificate*

< https://concorsipubblici.fpcgil.it/wp-content/uploads/2022/07/Le-opzioni-di-costi-semplificate_v1-1.pdf>

González J., *European Social Fund: Evolution and geographical allocation. The case of Spain*, 2016

< <https://revistasice.com/index.php/CICE/article/view/6127/6127>>

IFEL – Fondazione ANCI, *Le strategie territoriali nella politica di coesione 2021-2027*, 2023

< https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5853_15b87f79d2815f25346ac9f266d56c9c>

ISFOL – I libri del Fondo sociale europeo, *Compendio normativo del FSE – Manuale 2000-2006*, 2003

< <https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/a23b801c-066b-44bf-9b46-a335ed50705d/content> >

Ismeri Europa, *Rapporto tematico di valutazione sull'Asse 3 del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 della PAB dedicato agli "Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e miglioramento delle competenze chiave*, 2022

< https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/bcebb4a7-48c6-010f-23f5-2a0876a4748e/8a1a5b3f-4754-451e-b3c9-959e63b2375d/Rapporto_Finale_istruzione_ott2022_DEF.pdf>

Istat, *Ciclo di audizioni sul tema della dispersione scolastica*, 2021

< https://www.istat.it/it/files/2021/07/Istat-Audizione-Dispersione-scolastica_18-giugno-2021.pdf>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Monitoraggio Politiche di Coesione-Programmazione 2021-2027- Programmazione 2014-2020*, 2024

< https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2014-2020/2024-04-30/BMPC-30.04.2024.pdf>

Ottaviano I., *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione*, in Rivista Eurojus, 2023

< <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Ottaviano.pdf>>

Parlamento europeo – Note tematiche sull'Unione europea, *Quadro finanziario pluriennale*, 2024

< <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/29/quadro-finanziario-pluriennale>>

Parlamento europeo, *Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU)*, 2024

< https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_3.1.11.pdf>

Parlamento europeo, *Nomenclatura comune delle unità territoriali statistiche (NUTS)*, 2024

< https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/it/FTU_3.1.6.pdf>

Patti A., *FSE+ 2021-2027: Il fondo sociale europeo per l'occupazione, la formazione e l'inclusione sociale*, 2022

Perathoner C., *Le "Regioni" nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in Rivista Federalismi, 2020

< <https://www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=41392&dpath=document&dfile=26032020225345.pdf&content=Le%2B%27Regioni%27%2Bnel%2Bdiritto%2Bdell%E2%80%99Unione%2Beuropea%3A%2Blimiti%2C%2Bpotenzialit%C3%A0%2Be%2Bvisioni%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>>

ProMIS, *Fondi Strutturali Europei Programmazione Comunitaria 2021-2027*, 2023

< <https://promisalute.it/events/pfn-promis-modulo-3-fondi-strutturali-europei-programmazione-comunitaria-2021-2027/>>

ProMIS, *UF 3 - Gestione finanziaria e ammissibilità delle spese*, 2024

< https://promisalute.it/wp-content/uploads/2023/10/PFN_Modulo_3_UF_3_Ed.2_Sintesi-1.pdf>

Regione autonoma della Sardegna, *Ciclo di programmazione FSE+ 2021-2027 – Il quadro strategico del FSE+ 2021-2027*, 2020

< https://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_146_20200928164214.pdf>

Salimbeni A.P., *Fondi Europei 2021-2027: Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, 2019

< https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/01/Fondi_europei_2021-2027.pdf>

Servizio Studi Camera dei deputati, *I Fondi europei per la politica di coesione 2021-2027*, 2022

< https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1356671.pdf?_1726565132262>

Servizio studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, 2020

< <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01187584.pdf>>

Sitografia

Agenzia per la Coesione Territoriale, *Autorità di Certificazione*

< <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/gli-attori/autorita-di-certificazione/>>

Agenzia per la Coesione Territoriale, *Programmazione 2021-2027, 2023*

< <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/programmazione-2021-2027/>>

Commissione europea, *Occupazione, affari sociali e inclusione – Iniziativa per l'occupazione giovanile*

< <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=it> >

Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud, *I fondi della politica di coesione*

< <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/i-fondi-della-politica-di-coesione/>>

Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud, *Le condizioni abilitanti per la politica di coesione 2021-2027*

< <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/piani-e-programmi-europei-2021-2027/le-condizioni-abilitanti-per-la-politica-di-coesione-2021-2027/>>

Dipartimento per le politiche di coesione per il sud, *REACT-EU*

< <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-tematiche/strategia-per-il-contrasto-all-emergenza-covid-19-con-le-politiche-di-coesione/react-eu/>>

European Commission, *European Social Fund Plus - ESF+ Committee*

< <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/esf-committee>>

Formazione IFEL, *Politica di coesione 2021-2027 - La revisione di metà periodo e i nuovi interventi, 2024*

< <https://www.youtube.com/watch?v=pxGBxQYH2KE>>

La guida all'Europrogettazione, *FSE+*

<<https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/categorie-finanziamento-2021-2027/i-fondi-strutturali-rurali/fse/>>

La guida all'Europrogettazione, *FEAMPA*

<<https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/categorie-finanziamento-2021-2027/i-fondi-strutturali-rurali/feampa/>>

La guida all'Europrogettazione, *FEASR*

< <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/categorie-finanziamento-2021-2027/i-fondi-strutturali-rurali/feasr/>>

La guida all'Europrogettazione, *La rendicontazione dei progetti europei*

< <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/lavorare-sui-progetti/rendicontazione-progetti-europei/>>

La guida all'Europrogettazione, *Tipologie di fondi e programmi europei*

<<https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/per-orientarsi/fondi-programmi-europei/>>

Parlamento europeo, *Coesione economica, sociale e territoriale*, 2023

< <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/93/coesione-economica-sociale-e-territoriale>>

Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige, *FSE+: il Fondo sociale europeo Plus – Il fondo sociale europeo in a nutshell*, 2024

< <https://europa.provincia.bz.it/fse-il-fondo-sociale-europeo-plus>>

Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige, *FSE+: il Fondo sociale europeo Plus*, 2024

< <https://europa.provincia.bz.it/it/fse-il-fondo-sociale-europeo-plus>>

Unione europea - DG Comunicazione, *Come viene adottato il bilancio dell'UE*

<https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-adopted_it>