

La nuova programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013: stato dell'arte

OLGA TURRINI¹

Parole chiave:
Quadro Strategico
Nazionale (QSN);
Strategie;
Occupabilità;
Competenze

1. LA NUOVA IMPOSTAZIONE EUROPEA

Il quadro di riferimento a livello europeo per la nuova programmazione delle politiche di coesione assume come elemento di partenza:

- la rinnovata strategia di Lisbona e le linee guida integrate approvate dal Consiglio europeo del giugno 2005 ed incentrate sui grandi temi della crescita e dell'occupazione;
- l'accordo finanziario generale del dicembre 2005;
- le bozze dei nuovi regolamenti dei Fondi strutturali e degli Orientamenti strategici che dovranno ispirare la definizione della futura strategia. Esse assumono un nuovo approccio, ed un conseguente disegno programmatico, nel quale l'enfasi è sull'elemento "strategico".

Ciò significa che l'impianto sarà caratterizzato da un "Quadro strategico nazionale" (QSN) di riferimento, che definirà la strategia complessiva, alla quale faranno riferimento i singoli programmi operativi che verranno elaborati nell'ambito dei due nuovi obiettivi "Convergenza"(Ob. 1) e "Competitività regionale e occupazione" (Ob. 2). Il nuovo QSN conterrà quindi meno elementi di dettaglio e di regolazione e si incentrerà sulla definizione della strategia e sulla giustificazione della sua coerenza interna (rispetto al contesto nazionale) ed esterna (rispetto agli indirizzi europei).

¹ Dirigente di ricerca, ISFOL.

2. IL PERCORSO SEGUITO IN ITALIA

Il metodo seguito in Italia nell'avviare e realizzare la nuova programmazione è stato definito attraverso un accordo approvato in Conferenza Unificata Stato-Regioni il 3 febbraio 2005 ("Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013") e successivamente una delibera del CIPE del 15 luglio 2005 sulla "Attuazione delle linee guida per l'impostazione del QSN". Elementi fondanti sono la scelta di un impianto strategico unitario che mette insieme la politica comunitaria (Fondi strutturali) e la politica regionale nazionale (Fondo aree sottoutilizzate), assumendo una convergenza programmatica ed un impegno settennale per entrambe.

Il processo avviato a seguito di tali accordi ha seguito le seguenti tre tappe:

- 1) Una fase di prima elaborazione di visioni strategiche, che ha visto la definizione di un "Documento strategico preliminare nazionale" (DSPN) da parte del complesso delle Amministrazioni Centrali, di un "Documento strategico" da parte delle 8 Regioni del Mezzogiorno coordinate dal Ministero dell'Economia, e di un Documento strategico preliminare da parte di ciascuna Regione. Tale fase è stata avviata nel mese di maggio-giugno e si è conclusa a fine 2005;
- 2) Una fase di confronto strategico tra i due livelli di Governo e il partenariato socio-economico attraverso la costituzione di 8 tavoli tematici (incaricati di produrre un documento che diventa la base della scrittura della parte strategica del QSN) e 10 gruppi tecnici (incaricati di scrivere parti tecniche e procedurali del QSN). Tale fase si è svolta tra gennaio e marzo 2006.

I tavoli sono stati definiti intorno ai seguenti temi: 1) Istruzione, formazione, territorio; 2) Ricerca e innovazione, banche e aiuti di Stato, territorio; 3) Ambiente, risorse naturali e culturali, mercato dei servizi, territorio; 4) Servizi sociali, inclusione sociale, sicurezza e legalità; 5) Reti/collegamenti, territorio; 6) Mercato del lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale; 7) Città, sistemi produttivi; 8) Internazionalizzazione e attrazione degli investimenti.

I gruppi tecnici istituiti sono i seguenti: Processo unitario di programmazione FAS-Fondi strutturali; Il partenariato economico e sociale; Cooperazione e obiettivo 3; Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali; Valutazione; *Capacity building*, premialità e assistenza tecnica, azioni di sistema; Monitoraggio e controllo; Il circuito finanziario e di progettazione; Collegamento tra politica regionale e altri programmi comunitari; Mercato interno e concorrenza.

- 3) L'elaborazione della bozza tecnico-amministrativa del QSN (tra marzo e aprile 2006), da consegnare al nuovo Governo dopo le elezioni politiche di aprile.

3. LA BOZZA DI QSN E LE PRIORITÀ RELATIVE AI TEMI DI ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO

La struttura della bozza del QSN si articola in cinque parti: 1) Il contesto: ritardi di competitività e opportunità di sviluppo (tendenze socio-economiche ed elementi di scenario, specificità e disparità territoriali: punti di debolezza e potenziale); 2) Obiettivi e priorità; 3) Programmi operativi per macroarea geografica (per gli obiettivi convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale); 4) Il quadro finanziario; 5) L'attuazione.

La strategia del QSN si articola secondo 10 priorità:

- 1) *Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*
- 2) Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività
- 3) Uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo
- 4) Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo
- 5) Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
- 6) Reti e collegamenti per la mobilità
- 7) *Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*
- 8) Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
- 9) Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
- 10) *Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Riportiamo in sintesi gli elementi più significativi che emergono dalle priorità relative alle tematiche delle risorse umane e del lavoro. Essi fanno riferimento soprattutto a quanto contenuto nelle parti relative alle priorità 1 e 7, che, a loro volta, hanno tenuto conto dei documenti finali dei relativi tavoli tematici.

4. LA STRATEGIA PER IL MIGLIORAMENTO E LA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE

La strategia individua quattro "Obiettivi generali", a loro volta articolati secondo "Obiettivi specifici".

4.1. Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e il loro collegamento con il territorio

L'obiettivo generale è comune a tutte le aree, seppure con intensità e declinazioni operative diverse.

Nel Centro-Nord lo sforzo maggiore va indirizzato verso la razionalizzazione ed innovatività degli interventi e il loro maggiore raccordo, nel rendere reali e permanenti le reti tra gli attori dei sistemi, nell'indirizzare l'offerta verso i bisogni espressi dal mondo produttivo.

Nel Mezzogiorno i persistenti problemi strutturali e organizzativi richiedono un forte sostegno anche in termini di decollo dei sistemi, di una maggiore regolamentazione e selettività dell'offerta formativa, oltre che un investimento importante in termini di rafforzamento della capacità delle istituzioni di guidare ed orientare l'offerta stessa verso i maggiori bisogni espressi dal territorio. È importante far progredire inoltre il processo di decentramento. In funzione del risultato da conseguire, in alcuni casi occorrono azioni collettive di sostegno ai sistemi con chiari obiettivi e una precisa tempistica per la costruzione di strumenti comuni (standard condivisi e con applicazione cogente; sistema di certificazione; indagini); in altri casi è opportuno alimentare con continuità il confronto, condividere linee guida e principi leggeri (da realizzare con modalità anche diverse nelle esperienze operative), attraverso sedi di discussione/confronto e comunità di pratiche.

Tale obiettivo generale si declina nei seguenti due *obiettivi specifici*.

- 1) *Costruire strumenti condivisi per il miglioramento della qualità dell'offerta di istruzione-formazione, dei risultati dell'apprendimento e per la riconoscibilità delle competenze acquisite*

Questo obiettivo richiede la condivisione e la realizzazione di una strumentazione per la qualità, per la definizione delle qualifiche e per la certificazione delle competenze.

Per la qualità dei sistemi occorre intervenire con *azioni di monitoraggio qualitativo, di indagine e di valutazione*, definite sulla base di standard condivisi, che permettano di: (a) misurare e verificare gli esiti delle azioni proposte/realizzate e la loro rispondenza e coerenza con la domanda espressa e le esigenze del territorio per aumentare la consapevolezza nei decisori; (b) rendere coscienti gli utenti della qualità delle prestazioni rese e incrementare pertanto le loro aspettative e la pressione a ottenere miglioramenti.

L'accreditamento delle strutture formative deve evolvere in direzione di una maggiore attenzione a indicatori sulla qualità del servizio fornito con un modello rispondente a standard minimi comuni a livello nazionale e che eviti la frammentazione dell'offerta in sistemi solo regionali e assicuri un'effettiva apertura del mercato.

Si deve costruire *un sistema nazionale di definizione delle qualifiche e di certificazione delle competenze* e di crediti formativi, di trasparenza delle qualifiche, di individuazione di standard formativi condivisi, in funzione del riconoscimento reciproco e trasparente da parte dei sistemi, delle competenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento "formale, non formale ed informale" e nell'ambito delle diverse filiere. Un sistema di certificazione condiviso consente di rafforzare l'integrazione tra i diversi sistemi coinvolti e di supportare le politiche di mobilità. A tale ultimo riguardo, dovrà essere tenuto conto degli orientamenti europei in materia di costruzione di un sistema di riferimento comune (*European Qualification Framework*).

- 2) *Definire principi comuni e strumenti per migliorare il governo dell'attuazione, l'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro e il rapporto con il territorio*

Anche se con accentuazioni differenziate, assume rilevanza la capacità delle pubbliche amministrazioni in ambiti legati alla programmazione-progettazione degli interventi, alla gestione, monitoraggio e valutazione dell'istruzione e della formazione professionale: il sistema infatti trae beneficio dall'ispirarsi a criteri comuni e condivisi che potrebbero porsi a cornice per azioni di trasferimento di pratiche utili e anche, nel caso, di progetti metodologici comuni. In particolare nel Mezzogiorno, va sostenuta la capacità dei sistemi di governo di esprimere e di "guidare" in termini programmatori chiari la qualificazione e la differenziazione della progettualità. L'integrazione tra sistemi e attori rilevanti (istituzioni, operatori economici e parti sociali) è, in tutti i contesti, condizione importante per il conseguimento dei risultati ed è essa stessa un fattore di qualità. Ciò richiede *l'osservazione e l'analisi* nel continuo *delle tendenze dei sistemi locali*, dell'organizzazione delle imprese e delle prospettive dei mercati in modo da definire con efficacia e tempestività i relativi fabbisogni formativi e professionali. È necessario supportare la capacità degli attori dei diversi sistemi di rafforzarsi reciprocamente, cogliendo appieno le possibilità offerte da ciascuno², avvantaggiandosi delle buone prassi organizzative esistenti, alimentando il dialogo per la condivisione di metodologie e standard comuni, confrontando esperienze di pratiche utili, individuando soluzioni organizzative da tradurre in principi operativi condivisi. Il *collegamento con il territorio*, da rafforzare, accresce la capacità del sistema di istruzione-formazione e lavoro di partecipare, con il proprio contributo ad altre iniziative di *policy*, in particolare ai progetti di sviluppo locale. Per quanto riguarda *i servizi pubblici per l'impiego*, è necessario insistere sul sostegno alla capacità di erogare servizi differenziati rispondenti a standard qualitativi omogenei tra le Regioni; rendere permanenti le attività di monitoraggio e di valutazione delle prestazioni rese, a partire dalla definizione di obiettivi misurabili e di standard nazionali di qualità; implementare la Borsa del lavoro (nazionale e locale).

4.2. Innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori, aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale

L'istruzione e la formazione sono centrali per lo sviluppo e la coesione sociale, ma anche per accrescere i rendimenti individuali. Infatti, il sistema in cui si realizza l'apprendimento nella fase iniziale della vita è anche quello

² È il caso ad esempio della creazione di reti e la condivisione di progetti tra le scuole, le agenzie formative e altri attori quali università, centri di ricerca e tecnologici, reti tematiche sull'educazione ambientale, poli culturali; le iniziative di alternanza scuola/formazione e lavoro, l'utilizzo di infrastrutture disponibili per le azioni dei diversi sistemi.

che rappresenta il primo inserimento degli individui nella vita sociale. Il ritardo in termini di istruzione e formazione non è solo un problema specifico del Mezzogiorno, o riconducibile solo al suo divario con il Centro Nord. Permangono tuttora segnali di inadeguatezza e di forte disomogeneità sulla quantità di istruzione e di formazione (partecipazione e conseguimento di titoli), sulla qualità degli apprendimenti (le competenze acquisite) e sull'equità di accesso al sistema e delle sue prestazioni. La forte criticità rilevata nei livelli di competenza, specie nel Mezzogiorno, e del suo presumibile peso sul ritardo innovativo del paese, ha portato le Regioni ad affermare, nel Documento Strategico per il Mezzogiorno, la volontà di intervenire in modo coordinato in materia di istruzione per fronteggiare i rilevanti problemi presenti nell'area.

Sono da considerare i tre seguenti *obiettivi specifici*.

- 1) *Accrescere il tasso di partecipazione all'istruzione e formazione iniziale*
L'evoluzione normativa più recente riconosce a tutti il diritto a conseguire un diploma o una qualifica entro il diciottesimo anno di età, mobilitando una pluralità di canali, attori e responsabilità. L'esperienza di questi anni evidenzia la necessità di intervenire sui sistemi di istruzione e di formazione per rafforzare la capacità di copertura degli utenti della formazione iniziale, rafforzare la relazione tra scuola e territorio e integrare esperienze innovative nella didattica tradizionale.
Per contrastare la dispersione, tuttora rilevante e per aumentare l'inclusività del sistema istruzione/formazione è necessario implementare percorsi integrati, flessibili, rivolti in particolare agli individui svantaggiati, basati su metodologie fortemente innovative, condivisi con tutti i soggetti del territorio, capitalizzando le esperienze della precedente programmazione. Infine, maggiore equità e coesione potranno derivare dal sostegno ai soggetti deboli, sostenendo il recupero e reinserimento nel sistema di individui che hanno abbandonato (o rischiano di abbandonare) il sistema scolastico e della formazione professionale. A tali azioni si accompagneranno interventi di sensibilizzazione delle famiglie, anche per favorire l'integrazione degli stranieri nella scuola.
- 2) *Innalzare i livelli medi dell'apprendimento, promuovere e garantire un livello minimo di competenze per tutti*
La promozione della qualità del sistema di istruzione e formazione, necessaria per fare acquisire a tutti le competenze chiave dell'apprendimento per tutto l'arco della vita, diversificare le proposte formative in risposta ai bisogni dei singoli e raggiungere competenze riconosciute a livello nazionale è centrale per la politica dell'istruzione e formazione. Occorre migliorare l'orientamento degli individui nella scelta dei percorsi e promuovere azioni di incentivazione dell'accesso a percorsi di istruzione e formazione scientifica, con attenzione alla partecipazione femminile. Tutto ciò richiede anche interventi volti a qualificare e motivare le risorse umane che operano nel sistema e adeguata strumentazione. L'anagrafe integrata degli studenti rappresenta in proposito uno strumento

importante di ausilio nella lotta contro la dispersione e per la conoscenza dei contesti e degli utenti per la maggiore efficacia agli interventi posti in essere.

3) *Accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola e nel sistema formativo*

Occorre rendere il sistema scolastico e formativo maggiormente attraente agendo sulle infrastrutture e dotazioni tecnologiche e telematiche, sulla strumentazione didattica, sui servizi aggiuntivi e avanzati, capitalizzando le esperienze. In particolare, le aree rurali e marginali, nonché le persone a rischio di esclusione sociale possono enormemente beneficiare dalla maggiore diffusione, promozione dell'utilizzo e accesso della società dell'informazione per la scuola e la formazione.

4.3. Aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita

La situazione italiana riguardo alla scolarizzazione delle persone in età lavorativa, occupate e non, e alla modesta partecipazione alle attività di istruzione e formazione è critica ovunque, registrando nuovi analfabetismi, forti difficoltà nell'accesso e nel mantenimento del lavoro, inadeguatezza e rapida obsolescenza delle competenze acquisite. Si mira ad aumentare l'orientamento al *life long learning* dei sistemi, focalizzandosi sui contenuti dell'apprendimento in termini di efficacia nell'acquisizione di competenze, di spendibilità delle stesse, di conseguimento di livelli alti di qualificazione correlati a innovazione e competitività. È urgente incrementare le opportunità di apprendimento per la popolazione adulta considerando le necessità di diversi *target* di utenza (identificabili per genere, livello d'istruzione, età, cittadinanza, condizione nel mercato del lavoro) e dei territori. Si tratta dell'ambito in cui il ritardo del Paese è più evidente e generalizzato e su cui è indispensabile indirizzare le risorse aggiuntive in tutte le aree, nel quadro di uno sforzo di rinnovamento di contenuto e di adeguata e coerente destinazione finanziaria delle politiche ordinarie. La costruzione di un sistema di formazione permanente necessita di una cornice, anche giuridica, che consenta lo sviluppo di una regia sul tema.

Sono due gli *obiettivi specifici*.

1) *Garantire l'accessibilità a opportunità formative, certificate, per le competenze chiave e la cittadinanza attiva*

Occorre assicurare offerte formative rivolte soprattutto a persone per le quali la formazione permanente costituisce una risorsa per l'integrazione sociale e lavorativa; ad attivare reti coordinate dei soggetti che erogano le diverse offerte di servizi formativi e orientativi; ad introdurre sistemi di monitoraggio, valutazione e certificazione delle competenze. Riguardo alle reti necessarie, l'obiettivo primario è l'ottimizzazione e il miglioramento delle strutture esistenti aprendole a tutti i soggetti del territorio, intervenendo con nuove strutture laddove ce ne sia effettiva necessità. In questo modo si favorisce anche la cooperazione tra attori

diversi. A sostegno delle scelte degli individui deve essere potenziato un sistema capillare di informazione e orientamento che possa raggiungere coloro che meno sono in grado di individuare le occasioni formative e di operare scelte consapevoli.

2) *Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo*

L'accesso al lavoro richiede interventi nei quali la formazione si accompagna ad azioni di politica sociale e del lavoro, costituendo mix differenziati a seconda delle peculiarità dei gruppi *target* e con particolare attenzione all'utenza femminile e giovanile. La strategia deve puntare anche ad evitare forme di precarizzazione e richiede un potenziamento della capacità di intervento dei servizi per l'impiego nell'indirizzare gli utenti, privilegiando strumenti efficaci che legano l'apprendimento all'esperienza del lavoro. È rilevante, in questo ambito, rafforzare ulteriormente: la valenza formativa dell'apprendistato, anche attraverso la valorizzazione della figura del tutor aziendale; il riconoscimento delle competenze acquisite, da raccordare con la formazione esterna; la certificazione delle competenze. È strategico valorizzare e stimolare la capacità dell'impresa di offrire contesti efficaci e di qualità per l'apprendimento. Particolare attenzione occorrerà dedicare alla promozione delle capacità imprenditoriali e all'imprenditorialità.

4.4. Migliorare la capacità di adattamento, innovazione e competitività dei lavoratori e degli attori economici del sistema

La strategia complessiva delle politiche di formazione continua, collegata alla formazione permanente, deve determinare un'offerta accessibile e certificata, che abbia a riferimento un mercato più vasto e situazioni di eccellenza extraregionali, tenendo conto delle vocazioni e delle specificità territoriali. Rilevante è la promozione di raccordi tra programmazione regionale e fondi interprofessionali.

Gli obiettivi specifici sono tre.

1) *Sostenere la costruzione di un sistema nazionale di formazione superiore per aumentare la competitività*

Lo sviluppo sistematico di competenze tecniche di alto livello – ancorate ai fabbisogni e alle prospettive dei territori e mirate alla competitività – richiede il potenziamento di specifici percorsi di alta formazione e formazione superiore, razionalizzando quelli esistenti, individuando con attenzione le nuove esigenze, legandoli a forme di alternanza e praticantato, sostenendo la realizzazione di reti di centri di eccellenza, creando *network* con sistemi d'impresa, poli culturali e formativi, centri di ricerca, università, reti delle nostre eccellenze all'estero e promuovendo l'internazionalizzazione e la mobilità. Ciò in congiunzione con la necessità di potenziare l'orientamento e l'incentivazione alla frequenza di percorsi tecnico-scientifici, specie per l'utenza femminile. Nel Mezzogiorno

occorrerà in particolare sviluppare il potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione.

2) *Sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese*

Si tratta di mettere a punto sistemi di osservazione dei cambiamenti e delle tendenze nell'organizzazione del lavoro a livello aziendale, territoriale, settoriale, nazionale e internazionale, in grado di sostenere l'innovazione e di permettere alle imprese di monitorare i mercati e introdurre mutamenti nell'organizzazione del lavoro tali da consentire maggiore competitività. Particolare rilevanza assume la formazione di figure professionali dirigenziali e manageriali, ivi comprese quelle figure di "cerniera" e di supporto all'innovazione particolarmente importanti per le PMI, per l'artigianato e nel settore agricolo. Il *target* "piccolo imprenditore" dovrebbe costituire una priorità per le iniziative di formazione, da costruire con attenzione sui contenuti, modalità di *delivery* e *format* didattici. Particolarmente importante il sostegno all'imprenditorialità nel campo del terzo settore. Occorre anche favorire un contesto nel quale le imprese siano "soggetti attivi" nella progettazione e nella realizzazione di attività formative coerenti con le proprie esigenze. Questione di rilievo su cui sollecitare anche l'attenzione delle strategie dei fondi interprofessionali è la formazione dei responsabili delle risorse umane e la formazione dei rappresentanti dei lavoratori.

3) *Indirizzare il sistema di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori*

Lo sviluppo e il potenziamento della formazione continua richiede il confronto e l'accordo con le parti sociali e la definizione di modalità organizzative in grado di allargare la platea dei destinatari, assicurare innovazione nei contenuti, qualità e continuità degli interventi e messa a regime degli elementi innovativi. Una particolare attenzione deve essere posta già in fase di programmazione degli interventi, in modo da definire percorsi diversificati in funzione delle diverse esigenze dei beneficiari. A titolo esemplificativo, va evidenziata la necessità, per i lavoratori con contratti flessibili, che la formazione sia collegata ad altri interventi volti a favorirne la stabilizzazione, anche in considerazione delle esigenze del mondo produttivo. La programmazione degli interventi formativi rivolti agli adulti dovrà considerare la necessità di promuovere l'"invecchiamento attivo" della popolazione per favorirne la permanenza sul mercato del lavoro. Occorreranno anche politiche per la promozione e l'accesso, in particolare dei lavoratori con bassa qualificazione, politiche di contrasto alle discriminazioni e di valorizzazione della risorsa degli immigrati, in particolare sui luoghi di lavoro; politiche di conciliazione (politiche degli orari, dei tempi, accesso ai servizi per l'infanzia, gli anziani, ecc.) per favorire l'accesso alla formazione continua, in particolare da parte delle donne; interventi per contrastare l'esclusione delle donne dal lavoro e la segregazione occupazionale e promuoverne l'ac-

cesso ad occasioni di formazione qualificate. Gli interventi rivolti al *management* della ricerca dovrebbero riuscire a coniugare i saperi teorici e quelli pratici. Infine, vanno proseguite e migliorate nei contenuti le azioni di *capacity building* per le Amministrazioni Pubbliche, finalizzate a mettere in grado le istituzioni di rinnovarsi al proprio interno e meglio sostenere le innovazioni necessarie.

5. LA STRATEGIA PER LA COMPETITIVITÀ DEI SISTEMI PRODUTTIVI E PER L'OCCUPAZIONE

Qui viene definito uno specifico approccio allo sviluppo locale, individuando ambiti e modalità di intervento finalizzate a sostenere i sistemi locali nel loro complesso, integrando in contesti specifici le azioni rivolte alla competitività e sostenibilità dei processi produttivi, gli interventi a favore dell'occupazione e quelli rivolti al capitale sociale, soprattutto attraverso progetti territoriali costruiti con metodi partenariali con i soggetti locali, in grado di coniugare la promozione dei processi sostenibili di sviluppo e innovazione imprenditoriale con le azioni per aumentare la possibilità di ciascun individuo di partecipare attivamente e regolarmente al mercato del lavoro.

La strategia si articola in tre obiettivi generali, di cui il primo è di natura trasversale ai contenuti della strategia stessa e si riferisce al metodo della programmazione e alla capacità di *governance*; il secondo si rivolge alla promozione di processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale; il terzo declina territorialmente le politiche attive del lavoro. Ne estrapoliamo in particolare le parti relative alle politiche del lavoro.

5.1. Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la *governance* e la capacità di integrazione fra politiche

Il metodo della programmazione e le modalità di individuazione degli interventi da finanziare sono elementi costitutivi della stessa strategia per sostenere i sistemi locali, al fine di migliorare la comprensione della specifica domanda dei territori e accentuare l'integrazione fra gli interventi per le imprese e le azioni rivolte alle risorse umane; rafforzare la capacità delle coalizioni e delle istituzioni locali nell'offrire servizi diversi al territorio, quale elemento permanente di vantaggio competitivo.

L'obiettivo generale si articola in due *obiettivi specifici*, che identificano rispettivamente gli indirizzi per i progetti territoriali e le priorità per la capacità delle istituzioni e delle *partnership* socio-economiche.

- 1) *Aumentare la capacità delle istituzioni locali quale condizione per l'efficacia di progetti locali e di area vasta e della governance del territorio*
Nell'ultimo decennio, diversi sono stati gli strumenti attivati a sostegno di agglomerazioni produttive, caratterizzati per tipologie di territorio (Urban, Leader) o per la finalità di favorire l'emergere di una coalizione locale, in un approccio autonomo (Patti Territoriali) o in attuazione della program-

mazione regionale (Progetti Integrati Territoriali). La valutazione dell'ultimo decennio è complessa, ma suggerisce comunque alcune discontinuità rispetto all'azione del passato, tradotte in tre principali indirizzi:

- a) il sostegno ai sistemi produttivi locali sarà perseguito tramite una strategia che, sulla base della identificazione dei vantaggi comparati e del potenziale di sviluppo del territorio, espliciti in maniera chiara e motivata le priorità (territoriali, settoriali e tematiche) sulle quali intervenire, per massimizzare la redditività sociale dell'investimento pubblico. L'efficace perseguimento delle priorità identificate implica forte capacità di scelta e pratica di valutazione, diffusa e partecipata;
- b) una apertura del "locale" alla conoscenza esterna, detenuta dalle Università, dalle banche, dai gestori di *multi-utilities*, dai mediatori dei flussi internazionali di turismo e dalle istituzioni italiane all'estero sia di rango nazionale che regionale;
- c) l'integrazione fra diverse scale di programmazione, locale e di area vasta, nazionale e internazionale; ciò è particolarmente rilevante non solo quando le iniziative di sviluppo locale individuano amministrazioni centrali fra i referenti istituzionali, ma anche quando è opportuno attivare iniziative interregionali o collegare le iniziative locali con gli interventi a rete o di sistema.

2) *Qualificare il partenariato socio-economico e rafforzarne il ruolo nello sviluppo locale*

L'obiettivo mira a sostenere l'affermarsi di una *partnership* socio-economica competente in grado di partecipare sia alla fase di definizione di progetti territoriali, sia alla fase di realizzazione, gestione e valutazione *in itinere* ed *ex-post*, garantendo ai progetti stessi il contributo informativo e di esperienze che proviene dai soggetti più vitali presenti sul territorio e l'effettiva mobilitazione delle rappresentanze degli interessi. Ciò implica la necessità di prevedere azioni per qualificare il confronto fra gli Enti Locali e il partenariato economico-sociale, valorizzando la conoscenza reale di specifiche aree territoriali³ e promuovendo la capacità delle coalizioni di aprire il livello locale all'apporto di competenze esterne forti e di soggetti capaci di trainare il sistema.

5.2. Promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione e sviluppo imprenditoriale

Le criticità nell'offerta locale di servizi rappresentano uno dei maggiori freni ai processi di crescita, innovazione e apertura all'esterno dei sistemi locali e alla possibilità di ciascun individuo di partecipare attivamente ai processi produttivi del territorio.

La strategia individua due *obiettivi specifici*.

³ Può utilmente essere valorizzata anche in questo ambito la previsione regolamentare – per le Regioni dell'obiettivo Convergenza – di destinazione di risorse del FSE (Fondo Sociale Europeo) al sostegno di azioni intraprese collettivamente dalle parti sociali.

- 1) *Aumentare la competitività dei sistemi produttivi migliorando l'efficacia dei servizi per il territorio e le imprese e favorendo la loro internazionalizzazione*

La promozione di una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi esige un approccio fortemente selettivo, in grado di valutare gli standard qualitativi dei servizi sostenuti dalle politiche regionali. Sono individuate le seguenti priorità, collegate principalmente alla creazione di reti territoriali: i servizi finalizzati alla competitività delle varie filiere produttive, quali quelle dei settori manifatturiero ed agroalimentare⁴; l'efficienza degli Sportelli Unici e la loro capacità di raccordarsi con il mondo delle imprese e con gli Enti Locali e con le Autonomie funzionali del territorio; il raccordo fra i sistemi imprenditoriali locali, le Università e le Istituzioni di ricerca e di alta formazione, anche tramite l'attivazione di incubatori all'interno di facoltà universitarie, collegati a *network* di imprese e banche, la creazione o potenziamento di specifici soggetti e la valorizzazione del ruolo dei "mediatori di conoscenza" (cfr. Priorità 2); l'accompagnamento dei processi di trasferimento di impresa collegati al ricambio generazionale nella proprietà delle piccole e medie imprese, integrando servizi, azioni rivolte al capitale umano e incentivazioni finanziarie e sviluppando buone pratiche per agevolare il trasferimento di impresa e minimizzarne gli impatti negativi.

- 2) *Aumentare l'inclusività, l'efficienza e la regolarità dei mercati locali del lavoro e del credito*

L'obiettivo specifico si articola in tre ambiti che attengono al miglioramento dei servizi per l'impiego, al sostegno di strategie e strumenti in materia di emersione e lotta alle irregolarità e alla promozione dell'accesso al credito e al microcredito.

5.3. Migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali

L'obiettivo è di sviluppare sul territorio un sistema di rete pubblico-privata multiattore dei SPI, valorizzando il ruolo di coordinamento dei servizi pubblici ed aumentando la qualità dei servizi erogati a livello locale (sia da operatori pubblici che da operatori privati autorizzati e, in prospettiva accreditati quali Università, scuole, ecc.), adeguando tali servizi a standard qualitativi omogenei tra le Regioni, sia in termini di organizzazione che di servizi offerti e colmando le disuguaglianze territoriali. Le principali opzioni attuative riguardano: la specializzazione dell'offerta di servizi per *target* di utenza, la diversificazione della gamma dei servizi in funzione delle specifiche esigenze del territorio, la personalizzazione degli interventi, il mi-

⁴ In particolare i servizi che le Istituzioni e gli altri soggetti del territorio possono fornire per favorire l'accesso ai mercati, le azioni sul fronte della logistica e della *supply chain*, la diffusione dell'ICT, la ricerca e l'innovazione, la formazione, ecc.

gioramento delle competenze degli operatori dei centri pubblici quale condizione per l'adeguamento agli standard di qualità. Occorrerà, inoltre, sviluppare localmente il sistema a rete dei servizi pubblici e privati anche mediante il raccordo con i sistemi locali d'istruzione scolastica, professionale, universitaria e con il sistema delle imprese; aumentare la capacità di alimentare reti di relazioni con altri soggetti del territorio e di integrarsi con i soggetti privati e le espressioni imprenditoriali; sviluppare un sistema integrato di Borsa lavoro (locale e nazionale) non solo come sistema informativo di incontro domanda/offerta, ma anche come rete del servizio alle persone e alle aziende.

5.4. Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio

Permangono in Italia, e specialmente nel Mezzogiorno, bassi tassi di partecipazione al mercato del lavoro, tassi di occupazione e di disoccupazione ancora insoddisfacenti rispetto alla media europea. La rilevanza dei problemi occupazionali, così come la specifica situazione di diverse componenti della popolazione attiva, specie femminile, caratterizzeranno l'intensità e le tipologie di intervento delle Regioni.

L'obiettivo generale si declina in due *obiettivi specifici*.

1) *Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target*

Il conseguimento dell'obiettivo è fortemente correlato con l'azione della politica ordinaria, responsabile dello sviluppo di un sistema integrato di interventi in grado di coniugare flessibilità del mercato del lavoro, assistenza in caso di disoccupazione, sostegno alle fasi di transizione tra lavoro e lavoro, sviluppo occupazionale, sviluppo di competenze effettivamente utilizzabili e spendibili. Appare necessario quindi che si definisca un nuovo quadro di *welfare to work* per tutti coloro che affrontano periodi di transizione lavorativa, ridisegnando gli ammortizzatori sociali all'interno di un sistema coerente di politiche attive e passive, e promuovendo politiche per favorire la conciliazione tra tempi di lavoro e di vita. Il contributo delle politiche aggiuntive consentirà di affrontare a livello locale problemi rilevanti per specifici *target*, assumendo l'approccio di azioni integrate per l'inserimento lavorativo come modalità prioritaria di intervento. Per quanto riguarda i giovani, due sono le aree di criticità principali: la difficoltà di primo inserimento e la carenza di strumenti di sostegno destinati a bilanciare la flessibilità delle forme contrattuali; al riguardo, è prioritario sviluppare forme di alternanza tra scuola, formazione e lavoro dimostrate in grado di aumentare i livelli formativi e di favorire l'inserimento occupazionale. Il tema dell'integrazione degli immigrati costituisce uno dei punti centrali dell'azione sul territorio, sia sul piano economico che sul piano sociale. Specifiche opzioni attuative riguardano il perfezionamento, e il governo dei processi di inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro e le misure di incrocio fra do-

manda e offerta di lavoro straniero, la promozione di processi di inclusione di lavoratori immigrati altamente specializzati e lo sviluppo di azioni volte a ridurre le discriminazioni sul lavoro fondate sulla razza o sull'origine etnica. L'invecchiamento attivo è da perseguire valorizzando le competenze dei lavoratori anziani, promuovendo forme di contrasto alla marginalizzazione e all'espulsione lavorativa a partire dalla riqualificazione delle competenze. Per quanto riguarda le donne sono necessari interventi sia per favorire la partecipazione al mercato del lavoro, sia per contrastare le disparità nelle carriere e nelle retribuzioni. È necessario inoltre prestare particolare attenzione alle politiche orientate alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, in particolare da parte delle donne. I servizi per la conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro devono poter essere effettivamente disponibili e fruibili.

L'efficacia delle politiche del lavoro dipende sia dalla qualità della loro integrazione con quelle dell'istruzione, della formazione, dell'orientamento, con le politiche sociali, e più in generale con le strategie di sviluppo dei sistemi produttivi e delle imprese, sia dalla capacità di affrontare in maniera differenziata, in funzione delle caratteristiche territoriali locali, i problemi rilevanti per specifici target. L'integrazione sociale e lavorativa dei soggetti svantaggiati è promossa in particolare attraverso interventi multidimensionali e partenariali, nel quadro di un sistema di relazioni tra i diversi operatori interessati della scuola, della formazione professionale, del terzo settore, delle imprese e delle istituzioni locali. In tale ambito occorre anche incentivare l'attivazione di reti tra imprese, istituzioni, operatori di settore e condurre azioni di sensibilizzazione presso gli imprenditori in merito agli strumenti offerti dalle politiche attive.

2) *Migliorare la qualità del lavoro e sostenere la mobilità geografica e professionale*

L'obiettivo intende contribuire al miglioramento della qualità del lavoro intervenendo per creare condizioni lavorative e contesti volti a: valorizzare la risorsa lavoro; rafforzare la responsabilità sociale delle imprese; sviluppare la cooperazione con la ricerca e le politiche per l'innovazione in funzione dell'attuazione di nuovi modelli lavorativi e produttivi; favorire la mobilità professionale e geografica.

6. LA STRATEGIA DEL FSE

Viene poi dedicata una specifica sezione alla strategia del Fondo sociale europeo, che sosterrà in particolare gli obiettivi previsti dalle citate priorità 1, 7, 2 e 5, nonché, laddove pertinenti alla specifica missione e alle regole di ammissibilità del Fondo, anche quelli previsti da altre priorità, come interventi di formazione permanente sui grandi temi della sostenibilità ambientale e della salute pubblica (priorità 3) e formazione continua per lo sviluppo della *capacity building* della Pubblica Amministrazione (priorità 10).

La strategia del Fondo sociale europeo si ispira ad alcuni principi generali:

- 1) centralità dell'intervento sulle risorse umane, quale indispensabile fattore per il conseguimento dei complessivi obiettivi di sviluppo, coesione ed occupazione;
- 2) valorizzazione del partenariato interistituzionale, con le parti sociali e con gli altri attori rilevanti;
- 3) rafforzamento della qualità, dell'efficacia, dell'integrazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro e della loro capacità di coniugare l'inclusività degli interventi con la promozione dell'eccellenza e dell'innovazione;
- 4) interazione e complementarità delle politiche per l'occupazione e delle politiche economiche verso la comune finalità dello sviluppo;
- 5) utilizzo razionale ed ottimale delle risorse umane, strumentali, finanziarie ed infrastrutturali disponibili;
- 6) concentrazione degli interventi: a) tematica, in funzione del sostegno delle priorità, degli obiettivi e dei *target* della Strategia Europea per l'occupazione, nonché dei pertinenti obiettivi europei in materia di istruzione, formazione, inclusione sociale; b) territoriale e settoriale, in direzione delle aree che manifestano problemi maggiormente significativi e degli ambiti nei quali il Fondo può contribuire con maggiore efficacia al conseguimento degli obiettivi programmati;
- 7) qualità e attenzione a principi trasversali di merito e di metodo: promozione di pari opportunità di genere; tensione verso processi inclusivi; attenzione alle differenze e all'interculturalità; capitalizzazione delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie; attenzione all'integrazione nei processi internazionali; applicazione operativa di standard di qualità;
- 8) monitoraggio e valutazione, quali strumenti chiave per la trasparenza, la conoscenza e il riorientamento delle politiche e degli interventi.

7. LE PROSSIME TAPPE

Le prossime tappe vedono la messa a punto definitiva del testo del QSN, a seguito del confronto politico, la definizione dei programmi operativi e del quadro finanziario (per il quale manca ancora, allo stato attuale, la ripartizione tra Regioni e, in ciascuna Regione, tra Fondi), l'avvio del negoziato con la Commissione e la predisposizione dei Programmi operativi, che dovrebbe portare ad una Decisione di approvazione nei primi mesi del 2007.