

INDICE

SINTESI

SUMMARY

INTRODUZIONE

La dimensione trasversale della questione di genere nelle politiche attive del lavoro

1-IL CONTESTO INTERNAZIONALE

1.1 OECD skills strategy: definire le competenze richieste dal mercato del lavoro

1.2 Il ruolo dell'ILO per l'attivazione al mercato del lavoro

1.3 La riforma dei sistemi VET della European Training Foundation (ETF)

1.4 I progetti dell'Unione per il mediterraneo (UfM)

PARTE I - LA STRATEGIA PER L'OCCUPAZIONE FEMMINILE NELLA DIMENSIONE EUROPEA

2- Una visione sulle politiche per l'occupazione nell'UE

2.1 L'approccio delle politiche attive del lavoro (ALMPs)

La Strategia europea per l'occupazione (EES)

2.2 La Strategia Europa2020

Il Piano di riforma nazionale in Italia

2.3 Employment package: la prospettiva di breve termine in materia di occupazione

Annual growth survey 2013

Joint employment report (JER) e le employment integrated guidelines

La Comunicazione 'Towards a job rich recovery'

2.4 Il focus su imprenditorialità, lavoro autonomo ed innovazione sociale

Best practice: il progetto SIPA in Finlandia

3- Gli interventi della UE in materia di formazione professionale, *lifelong learning* e mobilità

3.1 Strumenti per i sistemi di vocational education and training (VET)

Best practice: il sistema tedesco di dual training

3.2 La legislazione europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali

Best Practice: Il Protocollo d'intesa tra Regione Puglia e Regione Toscana

3.3 Il quadro delle competenze chiave per l'apprendimento continuo

3.4 Il riconoscimento delle competenze informali e delle abilità imprenditoriali

Best practice: il progetto Vasi comunicanti della Regione Lazio

3.5 Il modello dell'EIT per l'educazione all'imprenditorialità

Case study: il centro di co-locazione di Trento nella KIC ICT

4. Le politiche di genere nell'UE

4.1 La dimensione di genere nella Strategia europea

4.2 La legislazione sociale europea

4.3 Gli interventi dell'Ue per i servizi sociali

Il Social investment package 2013

Best practice: il familienzentren tedesco

5- Strumenti di finanziamento a gestione diretta 2014/2020

5.1 PSCI- The EU Programme for Social Change and Innovation

European Progress Microfinance Facility (EPMF)

Il Programma EURES

Il Programma PROGRESS

5.2 Rights and citizenship Programme

5.3 Il Programma per la competitività di imprese e PMI (COSME)

5.4 Horizon2020

5.5 Creative Europe

5.6 Erasmus for all

5.7 La Banca per lo sviluppo sociale del Consiglio d'Europa

PARTE II - LE INIZIATIVE DELLA REGIONE PUGLIA PER L'OCCUPAZIONE FEMMINILE

6- La legislazione regionale per le pari opportunità

6.1 La Legge regionale per i servizi sociali

6.2 La Legge regionale per le pari opportunità

7- La dimensione di genere negli atti di Programmazione territoriale

7.1 Il Piano regionale delle Politiche sociali 2009/2011

7.2 Il Piano straordinario del lavoro

Gli incentivi all'assunzione

Strutturare un sistema di conciliazione

Le misure per l'imprenditorialità

Le misure per la formazione professionale

7.3 Il Piano territoriale dei tempi e degli spazi (PTTS)

7.4 I Patti sociali di genere

8- Best practices della Regione Puglia

8.1 L'Osservatorio sulla comunicazione di genere

8.2 L'iniziativa 50/50

8.3 Il progetto 'Distretto famiglia'

8.4 Il progetto 'Impresa conciliante'

CONCLUSIONI

L'occupazione femminile in Puglia: nuove opportunità e nuovi scenari

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

La dimensione trasversale della questione di genere nelle politiche attive del lavoro

Allo scopo di raggiungere obiettivi di piena occupazione e di modernizzare il mercato del lavoro in Europa, la prospettiva delle politiche attive del lavoro è proposta dalle organizzazioni internazionali come paradigma per le politiche di occupazione degli ultimi anni.¹ La stessa prospettiva sembra assumere rilevanza anche nel contesto dell'Unione europea, che a partire dal 2007 individua un cambiamento di paradigma per le politiche del lavoro degli Stati membri.² Proponendo una strategia comprensiva per risolvere i conflitti tra equità sociale ed efficienza economica nel dibattito sull'Ue, l'integrazione di differenti politiche di occupazione e di formazione professionale si propone come approccio alternativo alle tradizionali misure passive, al fine di superare la rigidità del mercato del lavoro. Sostenendo la prospettiva di politiche attive del lavoro (ALMPs), l'Ue richiede agli Stati di perseguire un approccio integrato di quattro elementi:

- la disponibilità di opzioni contrattuali flessibili, per rispondere alla segmentazione del mercato del lavoro;
- la compensazione attraverso efficienti sistemi di sicurezza sociale, per garantire la sicurezza nei periodi di transizione lavorativa;
- un approccio preventivo nell'attivazione, che individui il suo focus nelle categorie più vulnerabili e sottorappresentate nel mercato;
- l'utilizzo di politiche di formazione professionale, che incrementino l'occupabilità di soggetti ancora inattivi nel mercato del lavoro o che riqualifichino la forza lavoro già esistente.

Pur trattandosi di materie di competenza nazionale, l'intervento dell'Ue in materia di occupazione si giustifica con la necessità di assicurare la convergenza delle politiche del lavoro, da un lato per favorire la mobilità lavorativa nel mercato unico europeo e dall'altro per rispondere alle carenze di competenze e qualifiche professionali osservate in alcuni Stati. La rigenerazione della forza lavoro, infatti, può essere realizzata attraverso la migrazione lavorativa, oltre che con interventi di formazione professionale ed apprendimento continuo. Le competenze regionali sulle stesse

¹ OECD (2004) Employment outlook, Paris, OECD publishing.

² 'A more comprehensive approach is necessary to combine flexibility and security in a more integrated approach. The aim is for workers to exchange traditional security in the job for security in the market, brought about by efficient and cost-effective active labour market policies (ALMPs)', European Council (2007) Joint employment Report, Office Journal n 6706/07, p.5.

materie sono giustificate dal contesto normativo nazionale, che affida alle regioni la competenza concorrente nelle politiche del lavoro e quella esclusiva per gli interventi di politiche di formazione professionale. In base alla ripartizione di competenze nel *framework* europeo e nazionale, solo i due ultimi aspetti del sistema di ALMPs assumono rilevanza per gli interventi regionali, essendo affidati alla competenza esclusiva delle Regioni.

In tale contesto, tra le categorie sottorappresentate nel mercato del lavoro, il gruppo di riferimento scelto per questa analisi è quello delle donne, per le quali il paradigma di attivazione può risultare particolarmente efficace. Una strategia di occupazione che identifichi nelle donne il proprio *target group* parte dal presupposto della disuguaglianza di genere, che ancora costituisce una delle disfunzioni del sistema sociale e di quello occupazionale. Seguendo gli sviluppi demografici e sociali, i modelli culturali presenti in Europa hanno subito uno spostamento dal tradizionale modello *malebreadwinner* al modello di *dual earner*.³ Se la precedente divisione dei ruoli all'interno della famiglia lasciava all'uomo il lavoro retribuito e alla donna le mansioni di cura, il nuovo sistema propende per un modello con due lavoratori. Oltre a modifiche di carattere sociale, tale slittamento è la conseguenza degli interventi che hanno promosso l'uguaglianza di genere nell'accesso al mercato del lavoro. Tuttavia, l'uguaglianza nel mondo del lavoro non conduce automaticamente al raggiungimento del principio di uguaglianza tra i sessi, se la questione della conciliazione vita-lavoro non è presa in considerazione. In mancanza d'interventi nella sfera privata, riguardante i lavori di assistenza e cura che impiegano tradizionalmente le donne, sembra persistere la questione del *double burden* del lavoro retribuito e dei lavori di cura, che rendono l'uguaglianza tra i sessi incompleta.

Nel considerare sia la sfera lavorativa sia la sfera privata negli interventi per l'uguaglianza di genere, è necessario che gli stessi si accordino a differenti modelli culturali.⁴ In primo luogo, seguendo il modello familiare di *dual earner* con entrambi i genitori occupati, il sistema sociale considera l'individualizzazione dei diritti per entrambi i sessi, indicando una pari distribuzione dei lavori retribuiti e dei lavori di cura. Tale modello caratterizza gli Stati nordeuropei, che propendono per l'attivazione *full time* al mercato del lavoro di tutti i soggetti e per l'esternalizzazione dei lavori di assistenza e di cura. In alternativa a tale modello, il sistema *adult*

³ Pascall, G. and Lewis, J. (2004) Emerging gender regimes and policies for gender equality in a wider Europe. *Journal of social policy*, 33 (3): 373.

⁴ Lister, R. (2002) The dilemmas of pendulum politics: balancing paid work, care and citizenship, *Economy and society*, 31 (4):520.

worker model riconosce il ruolo delle donne sia nel mercato del lavoro sia nella sfera familiare, propendendo per diverse soluzioni nel perseguire l'uguaglianza, come la partecipazione part-time al mercato del lavoro e l'offerta di servizi di cura domiciliari. Sarebbe quindi che il principio di uguaglianza può dirsi pienamente rispettato se entrambi i sistemi sono considerati, fornendo risposte differenti in base al modello culturale perseguito.

Configurando il principio di uguaglianza di genere come l'obiettivo delle politiche sociali in Europa, l'Ue indica il *mainstreaming* come la strategia per raggiungerlo, rilevando il carattere di trasversalità in tutte le politiche ad esso collegate. Una strategia di *mainstreaming*⁵ per l'uguaglianza di genere deve assicurare due elementi:

- l'analisi delle questioni e la formulazione delle politiche devono essere informate dal presupposto delle differenze di genere esistenti,
- diverse soluzioni possono essere proposte per restringere il gender gap e per raggiungere una maggiore uguaglianza tra i sessi.

Il *mainstreaming* perseguito dall'Ue è complementato da azioni positive dedicate alle donne, le quali costituiscono uno dei *target groups* di riferimento della strategia per l'occupazione. Pur apparentemente in contrasto con l'affermazione del principio di uguaglianza, le azioni positive sono giustificate dalle disparità esistenti nel mercato del lavoro, dove le donne costituiscono ancora una categoria sottorappresentata.

⁵ Beijing Platform for action, United nations 4th world conference on women, Beijing, 1995.

1- IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Pur non costituendo oggetto di azioni dirette delle organizzazioni internazionali, le politiche attive del lavoro elaborate dall'Unione europea sono supportate dalle disposizioni del contesto internazionale, che interviene sugli aspetti di formazione professionale ad esse legate. A supporto dell'approccio attivo, formulato nella Strategia europea per l'occupazione descritta di seguito, l'Ue ha avviato una collaborazione con organismi internazionali, concentrata sia sulla diffusione di standard formativi sia sull'elaborazione di sistemi di valutazione degli stessi attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie. In primo luogo, la cooperazione con la *Organisation for economic cooperation and development* (OECD), sottolineata nei recenti interventi della Commissione europea, consente di analizzare le condizioni del mercato del lavoro, supportando le politiche di formazione delle competenze da esso richieste. In secondo luogo, il ruolo dell'*International labour organisation* (ILO) in Europa rileva per le attività di supporto ai centri per l'impiego e si sta estendendo a nuovi sistemi di garanzia occupazionale. Infine, l'*European training foundation* (ETF) concentra i propri interventi sulle misure di riforma dei centri VET e l'Unione per il Mediterraneo (UfM) realizza progetti di particolare rilevanza a sostegno dell'imprenditorialità al fine di incrementare l'occupazione femminile.

1.1 OECD Skills strategy: definire le competenze richieste dal mercato del lavoro

Nel contesto internazionale, le azioni dell'OECD si configurano come interventi in materia di formazione professionale a supporto dell'occupazione, costituendo anche elemento della strategia di collaborazione con l'Ue. Nello specifico, la *OECD skills strategy*⁶ elaborata nel maggio 2012 riunisce due precedenti programmi dell'OECD, *Programme for international student assessment* e *Programme for the international assessment of adult competences*, basati sulla definizione e sulla distribuzione di livelli di competenze per studenti e adulti. Unendo le informazioni derivanti da questi programmi ai dati sull'occupazione e sulle qualifiche richieste dal mercato del lavoro, la *OECD skills strategy* propone un *blueprint* per disegnare politiche di formazione a livello nazionale. La strategia origina dall'esigenza di creare forza lavoro qualificata in base alle competenze richieste dal mercato del lavoro, da un lato migliorando l'incontro tra domanda ed offerta e

⁶ <http://www.oecd.org/edu/oecdskillsstrategy.htm> (ultimo accesso 4.07.2013).

dall'altro favorendo la mobilità internazionale, presentata come elemento che può colmare le lacune di competenze professionali nei mercati del lavoro nazionali.

Alle strategie nazionali per il miglioramento delle competenze delle figure professionali richieste nel mercato del lavoro, l'*OECD skills strategy* aggiunge una dimensione globale, costituendo un *framework* su cui gli Stati possono basare le politiche di formazione. Considerando la competenza nazionale di queste materie, la strategia punta a rafforzare lo scambio di buone prassi sulle politiche e ad elaborare sistemi di valutazione internazionali, che facilitino la mobilità e l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Quanto alle politiche, oltre alle strategie di base per la formazione iniziale e la definizione di *curricula* adattati al mercato del lavoro, la Strategia sottolinea aspetti rilevanti come l'apprendimento continuo, il focus sulle categorie vulnerabili come le donne, su cui investire tramite incentivi finanziari, e la collaborazione con imprese ed altre politiche istituzionali, al fine di rendere il percorso formativo più partecipato. Rilevando la necessità di un approccio sistematico e comprensivo, la Strategia individua tre focus d'intervento:

- sviluppare competenze rilevanti per il mercato del lavoro, sia massimizzando la formazione della forza lavoro esistente, sia attirando l'immigrazione di forza lavoro qualificata,
- attivare l'offerta di competenze, puntando alle categorie sottorappresentate nel mercato del lavoro tramite incentivi finanziari all'assunzione,
- utilizzare effettivamente le competenze, tramite l'apprendimento continuo e la riqualificazione professionale.

Considerando il focus di quest'analisi, la seconda linea di intervento presenta elementi interessanti per incoraggiare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, individuando incentivi finanziari e non finanziari a sostegno delle politiche di formazione. Se da un lato la modifica ai sistemi di tassazione e di sicurezza sociale dipende dai governi nazionali, dall'altro le barriere non finanziarie per l'accesso al mercato del lavoro possono essere regolate dai livelli di governo regionale. In concreto, le opzioni di lavoro part-time ed i sistemi di assistenza a minori e di cura sono considerati un complemento necessario per le politiche di formazione regionale che mirano ad incrementare l'occupazione femminile. Quanto agli interventi in materia di valutazione delle competenze, la Strategia OECD introduce il portale *Education and skills online assessment*, strumento di valutazione individuale che permette di comparare competenze acquisite e qualifiche con altri utilizzatori della piattaforma. Configurato come iniziativa congiunta tra l'UE e

l'OECD, questo strumento sembra sostenere gli interventi europei in materia di competenze chiave per l'apprendimento continuo, definiti dal capitolo 3.

1.2 Il ruolo dell'ILO per l'attivazione al mercato del lavoro

Analizzando le politiche del lavoro in una prospettiva internazionale, quest'analisi considera gli interventi dell'ILO, rilevando sia il contributo al ruolo dei centri per l'impiego sia le attività di supporto ad i recenti interventi europei sui sistemi di garanzia per i giovani. In primo luogo, il contributo dell'ILO alle misure per i centri pubblici o privati per l'impiego si concretizza nella valutazione delle strutture a livello nazionale, producendo raccomandazioni per migliorarne la capacità di aderire all'approccio delle politiche attive del lavoro.⁷ Considerando le funzioni dei centri, l'ILO definisce sia l'aspetto dell'intermediazione con il mercato del lavoro, sia lo sviluppo di capacità e competenze tramite le attività di orientamento. Un interessante elemento che emerge dagli studi dell'organizzazione riguarda il potenziamento dei centri privati per l'impiego e la loro cooperazione con i centri pubblici. Nello specifico, le attività si concretizzano nel supporto alla modernizzazione dei centri pubblici per l'impiego, nella promozione di sistemi di regolazione delle agenzie private e nella promozione della cooperazione tra i due. In concreto, i materiali dell'ILO forniscono supporto organizzativo, oltre che in termini di politiche, sia a livello istituzionale sia a livello di centri locali, attraverso linee guida e materiali formativi. In secondo luogo, la collaborazione dell'Ue con l'ILO si concretizza nel supporto dell'organizzazione alla recente iniziativa della Commissione *youth guarantee*,⁸ analizzata nel dettaglio nel capitolo 3. In linea con l'impegno assunto nel 2012 dall'ILO attraverso la call for action sull'occupazione giovanile,⁹ l'organizzazione mira ad analizzare i programmi di garanzia che gli Stati stanno adottando per rilanciare l'occupazione giovanile, orientando l'azione dei governi nazionali verso politiche di attivazione e formazione che ne incrementino l'occupabilità. Le recenti misure adottate in Europa sembrano essere in linea con tali disposizioni dell'ILO, rilevando il coinvolgimento di diversi livelli di governo e delle parti sociali, la necessità di affrontare la questione della disoccupazione attraverso sistemi di orientamento che includano l'imprenditorialità, lo scambio di *best practices* sui modelli di attivazione nel mercato e la necessità di un supporto finanziario comune.

⁷ <http://www.ilo.org/skills/areas/employment-services/lang--en/index.htm>

⁸ http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_216033/lang--en/index.htm (ultimo accesso 15.07.2013).

⁹ Resolution and conclusions of the 101st session of the international labour conference, The youth employment crisis. A call for action, Geneva, 2012.

1.3 La riforma dei sistemi VET della *European training foundation* (ETF)

Differenziandosi dall'agenzia *European centre for development of vocational training* (CEDEFOP), istituita allo scopo di analizzare i sistemi e le politiche educative e formative nell'Ue, la ETF¹⁰ sviluppa forme di cooperazione e supporto finanziario a progetti dell'UE con altri Stati partner in materia di educazione, formazione e mercato del lavoro. Negli ultimi anni l'ambito d'intervento prioritario dell'organizzazione è stato il sistema di *vocational educational training* (VET) e la sua coerenza con le politiche per l'occupazione ed il mondo imprenditoriale. Nello specifico, l'organizzazione ha elaborato un sistema di riforma dei centri VET,¹¹ basato su un approccio sistemico, che sembra avere molti punti di contatto con le iniziative europee in materia, analizzate nel capitolo 3. Considerando tre aspetti nel processo di riforma dei sistemi VET, in primo luogo la ETF identifica gli elementi di successo della formazione professionale, legandola al processo di apprendimento continuo. Considerando la necessità di istituire tali sistemi a diversi livelli di educazione -secondaria, post-secondaria e terziaria- ed in partnership con il mondo imprenditoriale, le misure sembrano includere l'aspetto del *lifelong learning* sia per la formazione iniziale sia per la riqualificazione professionale. Tali sistemi devono inoltre essere supportati da efficienti sistemi nazionali di riconoscimento delle qualifiche, acquisite in via formale o informale, che possano facilitare la transizione tra educazione e lavoro. In secondo luogo, le misure di formazione indicate dall'ETF si concentrano sull'adattamento dei sistemi VET alle competenze richieste dal mercato del lavoro. In tale contesto, particolare attenzione sembra essere dedicata all'aspetto delle politiche di genere, puntando più su un approccio *mainstream* che sul concetto di politiche positive, così come definito nell'approccio dell'Ue. In terzo luogo, la ETF considera il coinvolgimento del mondo imprenditoriale a supporto della formazione di competenze richieste dal mercato del lavoro: tra gli strumenti per garantire la riforma dei sistemi VET l'organizzazione individua le partnership tra pubblico e privato, necessarie nella definizione di politiche e nella fornitura dei servizi di formazione.

1.4 I progetti dell'Unione per il Mediterraneo (UfM)

¹⁰ <http://www.etf.europa.eu> (ultimo accesso 15.07.2013).

¹¹ ETF yearbook 2012: evaluation and monitoring of vocational education and training systems and the role of evidence based policy in their reforms, Luxembourg, 2012.

Con un ambito d'intervento ridotto agli Stati dell'area mediterranea, l'organizzazione UfM si attiva in materia di formazione professionale presentando progetti a supporto dell'occupazione femminile. Da un lato, individuando nelle donne una delle categorie sottorappresentate nel mercato del lavoro, l'UfM ha promosso il progetto *Med4Jobs*,¹² che punta allo sviluppo dell'imprenditorialità come elemento di supporto all'occupazione femminile. Nel considerare la questione dello sviluppo della domanda di lavoro attraverso il focus sull'imprenditorialità, il progetto attiva misure d'intermediazione con il mercato del lavoro, di sviluppo di infrastrutture per il business, come incubatori o programmi di *coaching*, e di riqualificazione professionale. Dall'altro lato, la questione del supporto all'imprenditorialità è affrontata dal punto di vista esclusivo della formazione professionale, considerando le competenze necessarie allo sviluppo di business per i gruppi sottorappresentati nel mondo del lavoro. Il progetto *Skills for success – employability skills for women*¹³ identifica nelle competenze letterarie e ICT e nelle capacità informali come creatività o spirito di innovazione, le competenze chiave per incrementare l'accesso al mercato del lavoro attraverso l'imprenditorialità. Entrambi i progetti sono ancora in fase di attuazione, sperimentando le misure descritte in un numero ridotto di Stati partner, potendo successivamente ampliare il raggio di azione.

¹² <http://ufmsecretariat.org/mediterranean-initiative-for-jobs-med4jobs/> (ultimo accesso 16.07.2013).

¹³ <http://ufmsecretariat.org/skills-for-success-employability-skills-for-women/> (ultimo accesso 16.07.2013).

PARTE I- LA STRATEGIA PER L'OCCUPAZIONE FEMMINILE NELLA DIMENSIONE EUROPEA

2- UNA VISIONE SULLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE NELL'UE

L'articolo 8 TFUE impegna l'Unione Europea nella promozione della parità tra uomo e donna riconoscendola tra i suoi valori fondamentali insieme all'obbligo di eliminare ogni tipo di ineguaglianza. I Trattati istituiscono una serie di obiettivi per l'Unione nelle aree legate all'occupazione, alle condizioni di lavoro, alle pari opportunità e al progresso sociale, materie di competenza concorrente con gli Stati Membri, contribuendo alla creazione del 'Modello sociale Europeo'. Il riferimento normativo principale per il sostegno degli interventi in materia di politiche del lavoro per le donne è l'**art. 157 TFUE** che impegna l'Unione nel perseguire:

- (commi 1 e 2) la parità di retribuzione senza discriminazione fondata sul sesso;
- (comma 3) l'applicazione del principio di parità di trattamento in materia di occupazione, includendo il riferimento alla retribuzione,
- (comma 4) la legittimità delle misure nazionali che possano prevedere vantaggi diretti per il sesso più svantaggiato, facilitandone l'esercizio di un'attività professionale o compensando per svantaggi nelle carriere professionali.

Particolare rilevanza assume quest'ultimo riferimento ad azioni positive che, in assenza di disposizioni permissive, sembrerebbero contrastare con lo stesso principio di parità di trattamento. Tuttavia, le misure permesse dal comma 4 possono essere meglio interpretate nell'ottica di incoraggiamento della partecipazione al mercato del lavoro di una categoria, quella femminile, spesso sottorappresentata.

2.1 L'approccio per le politiche attive del lavoro (ALMPs)

L'approccio di politiche attive del lavoro acquista rilevanza negli anni '90, quando l'UE adotta questo paradigma malgrado le significative differenze tra gli Stati Membri in materia di politiche del lavoro. Seguendo la letteratura in materia (Serrano Pascual e Magnusson, 2007)¹⁴ sembrerebbe che attraverso il cambio di paradigma l'Ue voglia intraprendere un processo di

¹⁴ Serrano Pascual, A., Magrusson, L. (2007) *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*, Peter Lang.

convergenza che tuttavia mantenga elementi di differenziazione in quanto diversi sistemi sociali sono a confronto. Malgrado il successo in Danimarca e Olanda della strategia, è necessario ammettere come la stessa non possa affermarsi con gli stessi elementi in altri Stati Membri caratterizzati da sistemi di protezione sociale differenti e da una struttura più eterogenea della popolazione target di riferimento. Per questa ragione, lo scopo di un intervento a livello regionale in materia di politiche attive deve considerarsi nell'ambito delle specificità nazionali e del contesto territoriale nelle quali vengono attuate.

La Strategia europea per l'occupazione (EES)

L'idea di utilizzare un approccio attivo per l'inclusione nel mercato del lavoro è esplicitata per la prima volta nel 1997 con la **Strategia europea per l'occupazione (EES)**, che concretizza un'azione comunitaria in materia di occupazione attraverso un nuovo capitolo nel Trattato di Amsterdam¹⁵, pur lasciando invariata la competenza degli Stati nel settore: la strategia assume il paradigma dell'attivazione come comune denominatore di tutte le politiche nazionali del lavoro. Malgrado si tratti di un documento che lascia liberi gli Stati di perseguire le proprie strategie, la sua istituzionalizzazione è ritenuta in grado di produrre effetti positivi in termini di convergenza delle politiche, per la richiesta di fare esplicito riferimento a riforme a livello nazionale che favoriscano l'attivazione delle politiche del lavoro nei Piani di azione nazionali (NAPs).

La convergenza delle politiche nazionali del lavoro richiede l'impegno degli Stati intorno a quattro pilastri:

- idoneità al lavoro: con un focus sulla disoccupazione dei giovani e di lunga durata, si propone la modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione per l'acquisizione di competenze utili per l'accesso al mercato del lavoro;
- imprenditorialità: favorire la creazione e la gestione di imprese e semplificare gli obblighi amministrativi per le piccole e medie imprese;
- adattabilità: modernizzare l'organizzazione, la flessibilità del lavoro; predisporre contratti flessibili in base ai diversi tipi di lavoro;

¹⁵ Titolo VII sulla politica per l'occupazione del Trattato di Amsterdam (artt. 125-130)

- pari opportunità: la lotta alle disparità uomo-donna ed un incremento del tasso di occupazione femminile, da raggiungere con l'attuazione di politiche in materia di congedo parentale, lavoro part-time, interruzioni di carriera, servizi di qualità per la cura dei figli.

La metodologia utilizzata dalla Strategia si basa su un nuovo sistema di lavoro, il **Metodo Aperto di Coordinamento (OMC)**, che sarà replicato nelle più recenti strategie di lungo termine dell'Ue. Fondandosi sul principio di sussidiarietà, l'OMC istituisce una sorveglianza a livello comunitario basata sulla cooperazione volontaria tra gli Stati tramite lo scambio di esperienze e *peer reviews*, che potrebbero istituire processi di riforma solo se gli Stati che li attuano subiscono un processo di *naming and shaming*. Nello specifico, basando il processo di apprendimento sull'uso strategico di comparazioni e valutazioni delle politiche, gli Stati ricevono pressioni dall'Ue e da altri Stati che mostrano una legislazione più avanzata in materia. Allo scopo di evitare un processo di cattiva reputazione nel contesto comunitario, gli stessi Stati sono quindi incoraggiati a modificare la propria legislazione, permettendo così la convergenza delle politiche nazionali.¹⁶

Il metodo di lavoro proposto si fonda su cinque fasi:

- 1) la definizione attraverso le Strategie europee (da ultimo la Strategia Europa2020) di **targets** principali, inclusi quelli per l'occupazione, da essere riportati a livello nazionale;
- 2) la definizione di **employment guidelines** che concretizzino il raggiungimento dei target, incoraggiando ogni Stato a intraprendere azioni nelle aree definite come prioritarie;
- 3) sulla base di quanto contenuto nelle *employment guidelines*, gli Stati nazionali elaborano i propri Piani di riforma nazionali (**NRPs**) con indicazioni su come raggiungere i target loro assegnati;
- 4) la valutazione da parte della Commissione di tali Piani di azione, sulla base delle *employment guidelines*, che confluisce nella scelta del Consiglio dei ministri di emanare delle Raccomandazioni specifiche per ogni Stato (**CSRs**);
- 5) sviluppo del **processo di apprendimento reciproco** e di scambio di buone prassi nelle politiche del lavoro.

¹⁶ Questa lettura del OMC è proposta da parte della letteratura in materia (Buchs, M. 2007; Armstrong et al., 2008). Il metodo di *'naming and shaming'* viene anche proposto nel Kok Report, il rapporto di revisione di medio termine della Strategia di Lisbona 2004/2005, che intende formalizzare nuove metodologie di lavoro per rispondere alle critiche di mancanza di efficacia del metodo. Tuttavia, la New Start Communication della Commissione europea (COM (2005) 24), che avrebbe dovuto basarsi sul contributo del Kok report, preferisce optare per un sistema meno invasivo della sovranità degli Stati, proponendo un sistema di dialogo bilaterale più stretto tra ciascun governo nazionale e la Commissione europea piuttosto che il coordinamento tra i diversi Stati.

Nel 2010 l'intera metodologia della Strategia europea per l'occupazione è istituzionalizzata nel processo del **Semestre europeo**, allo scopo di sostenere gli Stati Membri nello sviluppo di politiche socio-economiche coordinate.¹⁷ Prendendo in considerazione gli obiettivi comuni, le stesse istituzioni europee confermano come sia necessario implementare tali riforme a livello nazionale, regionale e locale. A sostegno di tale processo di apprendimento, dal 2013 la Commissione ha pianificato di inserire un sistema di monitoraggio dei progressi realizzati da ciascuno Stato Membro nell'implementazione dei NRPs. Tale sistema sembra alimentare quel processo di *naming and shaming*, che porterebbe ad una valorizzazione del metodo aperto di coordinamento attraverso la dimostrazione dei progressi o dei fallimenti degli Stati in riferimento all'implementazione di riforme strutturali per l'occupazione.

2.2 La Strategia Europa2020

Il quadro di riferimento di medio- lungo termine per l'azione dell'Unione Europea in materia di politiche attive del lavoro è dato dalla Strategia Europa2020¹⁸. Nella definizione delle prospettive per l'occupazione in Europa, la Strategia individua obiettivi generali per determinare una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. I temi del lavoro e dell'inclusione sociale assumono per la prima volta rilievo attraverso obiettivi specifici definiti dalla strategia per *'Inclusive growth'*, con la quale l'UE intende raggiungere obiettivi ambiziosi in termini di occupazione, fissando un target del 75% nel tasso di occupazione per la popolazione attiva in età compresa tra i 20 ed i 64 anni. Per il raggiungimento dell'obiettivo, l'Unione sembra voler orientare l'azione degli Stati membri con azioni dirette ad adattare le competenze professionali alle necessità del mercato e favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di quella parte di popolazione ancora inattiva. Risulta chiaro come per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo, la strategia per l'occupazione debba risultare il più inclusiva possibile, coinvolgendo le categorie vulnerabili come principali soggetti destinatari delle azioni intraprese.

Tuttavia, dal punto di vista della dimensione di genere, Europa2020 perde l'obiettivo specifico dell'occupazione femminile fissato dalla precedente Strategia di Lisbona, che prevedeva il raggiungimento del tasso di occupazione al 60% per le donne tra i 15-64 anni entro il 2010.¹⁹ Come

¹⁷ Conclusions of the European Council of 17 June 2010 on a new Europe2020 strategy for growth and jobs.

¹⁸ Comunicazione della Commissione europea 'Europa2020' – Una strategia per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva' del 3/3/2010, COM(2010) 2020 finale.

¹⁹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona, 23-24/03/2000.

dettagliato nel capitolo 4, dalla nuova strategia scompare il richiamo alla dimensione di genere come *mainstream* di tutte le iniziative, preferendo riconoscere il contributo dell'occupazione femminile al raggiungimento del target generale del 75%. Dall'analisi degli obiettivi della Strategia sembrerebbe che l'Unione ripercorra un orientamento duale, basato su politiche del lavoro da un lato e su politiche di formazione dall'altro, con particolare riferimento ai *target groups* più vulnerabili: l'occupazione femminile è presentata come uno dei tre focus della strategia, insieme a giovani e lavoratori anziani.

Rifacendosi a questi elementi l'UE sostiene quindi una prospettiva attiva per le politiche del lavoro, cosciente dell'approccio integrato richiesto agli Stati Membri per contrastare la disoccupazione. Un focus più dettagliato su questo approccio duale è visibile nell'iniziativa *flagship* **'Un'agenda per nuove competenze e per nuovi posti di lavoro'** (COM (2010) 0682), nella quale la Commissione individua quattro ambiti di intervento prioritari per l'azione comunitaria e degli Stati:

- Mercato del lavoro: il miglior funzionamento del mercato da implementare attraverso politiche di flexicurity, che possano favorire le transizioni e sviluppare un supporto personalizzato nell'ambito delle politiche attive del lavoro;
- Politiche di formazione: lo sviluppo di competenze di alta qualificazione, che adattino le competenze possedute dalla forza lavoro con quelle necessarie per la competitività;
- Condizioni di lavoro: la creazione di nuove forme organizzative e di migliori condizioni di lavoro che garantiscano salute e sicurezza;
- Sviluppo della domanda: incentivi alle assunzioni, riduzioni di costi salariali e promozione dell'imprenditorialità per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro.

Tra i suoi interventi, l'Agenda 2010/2020 sembra così sottolineare le quattro componenti del modello di politiche attive del lavoro: disponibilità di opzioni contrattuali flessibili; compensazioni con sistemi di sicurezza sociale generosi; sistemi individuali per l'attivazione nel mercato del lavoro; sviluppo dell'occupabilità tramite schemi di *lifelong learning*. Tuttavia, la stessa non amplia il focus sulla questione di genere, facendo riferimento alle pari opportunità soltanto in due punti: nella priorità 1 per il miglior funzionamento del mercato attraverso la flessibilità e nella priorità 3 per l'avanzamento delle condizioni di lavoro attraverso la legislazione comunitaria. Quanto al primo punto, le forme di flessibilità interna risultano strumenti per fronteggiare la questione della conciliazione vita-lavoro, stimolando l'entrata delle donne nel mercato. Quanto al secondo punto,

al fine di migliorare le condizioni e la qualità del lavoro, l'Unione riconosce la necessità di implementare la legislazione comunitaria, in particolare quella relativa al principio della parità di trattamento.

Il Piano di riforma nazionale in Italia

Il contributo degli Stati ad Europa2020 si concretizza nei Piani di riforma nazionali (NRPs), attraverso i quali i target europei vengono elaborati secondo una prospettiva locale, assicurando sia il coordinamento con le politiche economiche sia la rispondenza alle esigenze del territorio. Sulla base della Strategia europea, l'Italia ha elaborato il proprio Piano di azione 2013, fornendo le basi per le successive Raccomandazioni del Consiglio.²⁰ Quanto al contenuto rilevante per quest'analisi, il NRP sembra concentrarsi sulle cd. misure anti-crisi per stimolare crescita ed occupazione, riformando il mondo del lavoro in favore di politiche attive, sia attraverso l'introduzione di un sistema di apprendistato, sia attraverso la modifica ai benefit sociali. Dal punto di vista delle politiche di genere, il focus sulla flessibilità ha portato a riforme dei congedi di maternità e paternità, oltre a misure di orientamento dei centri per l'impiego a specifiche categorie. In tale ambito rileva anche il contributo delle regioni all'incremento della partecipazione femminile al mondo del lavoro attraverso la sperimentazione di voucher formativi e misure *family friendly* nelle imprese, lo sviluppo di sistemi integrati socio-educativi e l'organizzazione dei tempi e spazi nelle città.

Quanto al contributo delle autorità regionali alla redazione del NRP, alcune carenze possono essere sottolineate nel processo di coinvolgimento dei diversi livelli di governo. Data la competenza delle Regioni in gran parte delle materie riguardanti il lavoro, la formazione professionale e le politiche di genere in base all'ordinamento nazionale, l'Ue prevede l'applicazione di un modello di ***governance multi-livello*** per il raggiungimento dei target della Strategia. Tale coinvolgimento dovrebbe tradursi nella partecipazione al processo politico legato ai NRPs, da attuarsi attraverso i 'Patti territoriali' definiti dal Comitato delle Regioni: accordi di programma tra il governo centrale ed i governi regionali al fine di sincronizzare le agende politiche. Il sistema di *governance* multilivello è identificato dalla letteratura (Buchs, 2008)²¹ come lo

²⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm (ultimo accesso 18.06.2013).

²¹ Partendo dalla distinzione tra *input legitimacy*, che si riscontra quando le politiche europee vengono definite in accordo con la volontà dei cittadini, e *output legitimacy*, quando le stesse vengono legittimate dalla rispondenza dei

strumento che, oltre al rispetto del principio di sussidiarietà, conferisce ulteriore legittimità al metodo di lavoro OMC, seguito per la convergenza delle politiche nel Semestre europeo. Nello specifico, attraverso il coinvolgimento diretto di *stakeholders* di diversi livelli di governo nella definizione dei NRPs, la Strategia europea può assicurare una maggiore rispondenza alle esigenze di un territorio. Quanto alla definizione dei Patti territoriali, conscia delle diversità negli assetti istituzionali, la Strategia lascia gli Stati liberi di identificare gli strumenti più adeguati per il coinvolgimento delle autorità locali. L'applicazione delle previsioni comunitarie si traduce in Italia con gli Accordi di programma quadro, stipulati tra Regioni, Ministro delle finanze e rappresentanti dei Ministeri nazionali competenti, riferendosi ad accordi di cooperazione su specifiche aree d'interesse. Tuttavia, le Regioni sono ancora in attesa di tale prescrizione in materia di occupazione, lasciando così alla Regione Puglia lo spazio per intraprendere autonomamente le proprie riforme sulle politiche del lavoro, senza tuttavia un reale coordinamento con altre regioni. Lo stesso NRP italiano 2013 include una parte dedicata alle Regioni, individuando i progressi conseguiti nel corso dell'anno in risposta alle raccomandazioni della Commissione e a supporto del raggiungimento dei target europei. Tuttavia, il contributo delle regioni alla Strategia non sembra essere sistematizzato, mostrandosi più come un criterio di adempimento formale che come reale coinvolgimento di queste istituzioni alla redazione dei NRPs. Infatti, malgrado il comitato tecnico responsabile del Piano - CIACIE- coordini i lavori guardando alle *best practices* e ai contributi regionali, il NRP manca di un riferimento esplicito all'input dei governi locali. Dall'analisi dell'attuale Piano di riforma e della metodologia con cui lo stesso è redatto, sembra che la definizione di Piani di azione regionali si renda necessaria a completamento della strategia nazionale, in particolare in materia di occupazione, permettendo la sincronizzazione delle politiche regionali con quelle nazionali ed un più agevole raggiungimento dei target europei.²²

2.3 Employment package: la prospettiva di breve termine in materia di occupazione

Il *framework* della Strategia Europa2020 è completato da una prospettiva di breve-medio termine dedicata alle politiche per l'occupazione, il c.d. *Employment package*, che dal 2010 è divenuto

risultati delle stesse politiche con gli interessi dei cittadini, Buchs afferma che la legittimità del OMC può essere incrementata solo accostando la prima alla seconda, individuando diverse pratiche di partecipazione diretta degli *stakeholders* al processo decisionale. Buchs, M. (2008) How legitimate is the OMC?, *Journal of common market studies*, 46(4):765-786.

²² Questo elemento è stato proposto da Ferrera e Sacchi. Ferrera, M. and Sacchi, S. (2005) The open method of coordination and national institutional capabilities. The Italian experience. In Pochet, Zeitlin and Magnusson (eds) *The open method of coordination in action. The European employment and social inclusion strategy*. Brussels.

formalmente parte del Semestre europeo. Attraverso una serie di documenti che garantiscono il coordinamento delle politiche socio-economiche degli Stati e dell'Ue nel corso del Semestre (*Annual Growth Survey, Joint Employment Report*), l'*Employment package* individua i settori su cui puntare e le riforme chiave in tema di lavoro. Partendo dall'approvazione della *Annual Growth Survey* che analizza lo stato dell'arte delle politiche europee dell'anno precedente, su proposta della Commissione, il Consiglio, inizialmente nelle sue diverse formazioni ed in seguito a livello di Consiglio europeo, adotta gli orientamenti politici da integrare nei Piani di riforma nazionali. In materia di sviluppo del mercato del lavoro, tali indicazioni consistono nello specifico in linee guida per l'occupazione riportate nel *Joint Employment Report* allegato all'Analisi annuale, anche questo sottoposto ad approvazione da parte del Consiglio. Alle indicazioni dell'Unione devono far riferimento i singoli Stati attraverso i Piani di riforma, successivamente oggetto di valutazione da parte della Commissione. Nello specifico le linee guida per l'occupazione dovrebbero costituire il punto di riferimento per la pianificazione finanziaria e per la legislazione interna a ciascuno Stato. L'intera procedura del Semestre europeo è stata sperimentata per la prima volta nel 2011, riprendendo il metodo di lavoro (OMC) proposto dalla Strategia Europea per l'Occupazione.

Annual Growth Survey 2013

Il punto di partenza delle misure dedicate all'occupazione è costituito dall'*Annual Growth Survey*, proposta dalla Commissione entro la fine dell'anno precedente per essere approvata in via definitiva dal Consiglio europeo di Febbraio. Mirando ad analizzare la situazione economica e dell'occupazione in Europa, il documento della Commissione guida l'azione dell'Unione e degli Stati nel corso dell'anno, allineando i piani economici e di bilancio con il Patto di stabilità e la Strategia Europa2020. La più recente *Annual growth survey 2013*²³ ripropone cinque priorità per la crescita: risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia, promuovere la crescita e la competitività, lottare contro la disoccupazione, modernizzare la pubblica amministrazione.

Quanto alle misure specifiche per l'occupazione, oltre ad essere indicate come una delle priorità per la crescita, esse assumono carattere trasversale in tutte le politiche attuate dall'Ue. Confermando gli obiettivi della strategia di lungo termine, al punto 4 l'Analisi sottolinea la

²³ Communication from the Commission, Annual growth survey 2013, COM (2012) 750, approvata prima dal Consiglio occupazione ed affari sociali il 28 Febbraio 2013 ed in seguito dal Consiglio europeo del 14/15 Marzo 2013.

necessità di un'azione integrata di politiche attive per il lavoro e di programmi per la formazione, ribadendo il focus sul supporto alla ricerca di lavoro, all'imprenditoria e alle categorie più vulnerabili. Ampio spazio è dedicato agli elementi che identificano una strategia di ALMPs, sostenendo proposte contrattuali flessibili, inclusi i lavori a breve termine, piani di azione personalizzati per favorire l'inclusione attiva, sistemi di apprendimento e formazione professionale. Tuttavia, pur riconoscendo nei giovani una delle categorie su cui concentrare l'azione comunitaria e degli Stati, l'Analisi presenta solo riferimenti generici alle condizioni di altri soggetti vulnerabili nelle strategie di inclusione attiva. Quanto alla dimensione di genere, essa sembra quasi in toto dimenticata nel documento, che presenta solo un riferimento all'erogazione di servizi sociali adeguati, indirettamente legati alla condizione di occupazione femminile. Tuttavia, come analizzato nel capitolo 4, il riferimento a servizi di attivazione personalizzati indirizzati a categorie più vulnerabili può essere interpretato come altro aspetto rilevante per una strategia di occupazione femminile: l'Analisi indica che le strategie di inclusione attiva potrebbero comprendere misure di attivazione ed erogazione di servizi sociali adeguati per i soggetti a lungo inattivi o a lungo esclusi dal mercato del lavoro. Nell'orientare l'azione futura degli Stati con azioni concrete, l'UE propone di puntare su settori con il potenziale di sviluppo ed occupazione più elevato e sulla promozione del lavoro autonomo e creazione d'impresa, inclusa l'imprenditoria sociale. Tali temi ricorreranno nel corso dell'analisi delle politiche e degli strumenti che la Commissione ha messo in atto nell'ultimo anno, costituendo una componente fondamentale della strategia per l'occupazione dell'Unione.

Joint Employment Report (JER) e le employment integrated guidelines

Gli orientamenti politici forniti dall'Ue agli Stati membri in materia di occupazione sono evidenziati nel JER allegato all'*Annual growth 2013* ed in particolare nelle *employment integrated guidelines* in esso contenute. Proposte dalla Commissione alla fine del 2012, le indicazioni confermate dal Consiglio²⁴ costituiscono la guida delle politiche nazionali nel corso di quest'anno. Allo stesso tempo il Report testa i progressi realizzati dagli Stati nell'implementazione delle riforme strutturali del mercato del lavoro presentate nelle precedenti linee guida. Il JER 2013 assume un ruolo strategico nella definizione di una strategia europea per l'occupazione: i principi di

²⁴ Il Joint employment report è stato approvato insieme all'Annual growth survey dal Consiglio il 14/15 Marzo 2013. European Council conclusions of the 14/15 March (2013).

attivazione e la necessità di investire in formazione e nuove competenze sono sottolineati come elementi di una strategia integrata per incrementare l'occupazione. In particolare, queste sembrano rilevare tutti gli elementi fondamentali del modello di politiche attive del lavoro, ponendo l'accento su:

- *(guideline 7)* incremento della partecipazione al mercato del lavoro delle donne e degli uomini, riduzione della disoccupazione e promozione di lavori di qualità, attraverso il rafforzamento del ruolo dei centri pubblici per l'impiego, la promozione della creazione d'impresa e del lavoro autonomo, l'adattamento dei sussidi di disoccupazione, lo sviluppo della mobilità lavorativa e la promozione di vite lavorative più lunghe;
- *(guideline 8)* sviluppo di una forza lavoro qualificata, attraverso il supporto alla dimensione della formazione professionale, la modifica della legislazione sul lavoro e la promozione del *lifelong learning*;
- *(guideline 9)* sviluppo della qualità e della performance dei centri per l'educazione e per la formazione professionale attraverso l'investimento nei sistemi educativi e l'adattamento dei sistemi educativi e di formazione per riflettere le esigenze del mercato del lavoro;
- *(guideline 10)* promozione dell'inclusione sociale attraverso strategie di inclusione attiva che includono l'accesso a servizi di qualità e personalizzati.

La Comunicazione 'Towards a job rich recovery'

A completamento delle priorità indicate dalla *Annual growth survey*, la Comunicazione della Commissione (COM (2012) 173 final)²⁵ fornisce una guida per le politiche di medio termine in funzione degli obiettivi fissati dalla Strategia europea. Oltre a fare esplicito riferimento ai target contenuti nell'Agenda per nuovi lavori e nuove competenze, la Comunicazione esplora legami della stessa con altre iniziative, come Agenda Digitale, Unione per l'Innovazione e Youth on the Move, che possono rappresentare un sostegno all'occupazione nelle sinergie con altri settori di intervento. Nel suo complesso *l'employment package* per il 2013 sottolinea gli ambiti di intervento delle politiche nazionali, concentrandosi sulla necessità di esplorare il potenziali di settori chiave per la futura crescita economica e riconoscendoli in economia sostenibile, salute e ICT. Quanto alle

²⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of regions 'Towards a job rich recovery' (COM (2012) 173 final).

azioni proposte per alimentare riforme strutturali del mercato del lavoro, la Comunicazione sembra riprendere il riferimento alle ALMPs, individuando come aree di riforma la flessibilità interna per ridurre l'insicurezza del lavoro, le proposte contrattuali flessibili che non facciano un ricorso esclusivo a contratti atipici, lo sviluppo di schemi di *lifelong learning* e l'investimento in nuove abilità per colmare il gap con le competenze richieste dal mercato del lavoro.

2.4 Il focus su imprenditorialità, lavoro autonomo ed innovazione sociale

Al punto 4 dell'iniziativa *flagship* 'Agenda per nuove competenze e nuovi lavori', la Commissione individua il sostegno all'imprenditorialità e al lavoro autonomo quale priorità di azione che, insieme ad altre iniziative, potrebbe stimolare la domanda di lavoro. In tale contesto una strategia per l'imprenditorialità richiede una logica integrata di diversi strumenti, che vanno dall'educazione della cultura imprenditoriale alla formazione professionale fino al finanziamento delle imprese di nuova costituzione. Tuttavia, la strategia in sé sembra mancare di un'attenzione specifica all'imprenditoria femminile, che renderebbe necessario accostare a questi elementi una logica di conciliazione vita-lavoro. Malgrado le istituzioni europee abbiano concentrato nel corso del 2012 grande attenzione sull'idea di una strategia di imprenditorialità inclusiva riguardante i soggetti più vulnerabili, delineando una delle possibili vie d'uscita alla crisi occupazionale, nella strategia è assente un riferimento esplicito alla condizione femminile nel lavoro autonomo.

Quanto alle politiche, pur non avendo nessun riferimento chiaro nell'agenda europea, è possibile distinguere due diverse linee d'intervento, adottate nel corso degli ultimi anni al fine di incrementare l'occupazione attraverso la creazione di nuove imprese. Una prima strategia segue la logica del sostegno allo sviluppo di nuove idee imprenditoriali attraverso programmi e progetti a fondo perduto. Si tratta di azioni messe in campo da gran parte delle amministrazioni pubbliche, nazionali o regionali, talvolta in partnership con organizzazioni private, al fine di sostenere il finanziamento di start-up o d'imprese di recente costituzione. Questa strada, seppur mancando ancora di un focus specifico rivolto all'imprenditoria femminile, è stata già ampiamente perseguita dalla Regione Puglia al fine di sostenere lo sviluppo di idee innovative in settori strategici per lo sviluppo territoriale, principalmente con il supporto del Fondo Sociale Europeo (FSE). La seconda logica alternativa per lo sviluppo dell'imprenditoria si lega alle **attività di micro finanza** che, attraverso l'erogazione di prestiti e garanzie a sostegno di potenziali imprenditori, intendono finanziare soggetti vulnerabili che hanno difficilmente accesso al credito. Tali sistemi d'ingegneria

finanziaria si distinguono da altri analoghi per il carattere sociale che li contraddistingue, puntando a sostenere soggetti svantaggiati, inattivi o esclusi dal mercato del lavoro. In tale ambito, le attività dell'UE hanno il merito di aver applicato al contesto europeo una logica usata prevalentemente per la cooperazione allo sviluppo. Attraverso l'applicazione di strumenti di *micro-finance* al contesto europeo, l'UE apre quindi la strada ad un'azione di sostegno all'imprenditorialità che, come mostrerà il *case study* successivo, può generare un impatto positivo sull'occupazione. In primo luogo, l'impegno nell'ambito della micro finanza si concretizza attraverso la Direttiva 2006/48/EC, che definisce requisiti prudenziali per gli enti creditizi, provvedendo ad una regolamentazione unica delle loro attività.²⁶ La stessa normativa è stata oggetto di un Rapporto di valutazione da parte della Commissione europea (COM(2012) 769), che ne analizza l'impatto sulle istituzioni di micro- finanza, suggerendo misure che possono dar seguito ad una strategia per l'occupazione basata sull'imprenditorialità. Tra i fattori che giocherebbero un ruolo cruciale nello sviluppo di sistemi di micro-credito, di particolare interesse sono la semplificazione dei regimi amministrativi e legali e lo sviluppo di una cultura dell'imprenditorialità per agevolare la transizione tra lo status di disoccupazione e lo status di lavoratore autonomo. In secondo luogo, nel contesto europeo un ruolo rilevante è assegnato al Programma *European Progress Microfinance Facility* ed alla rete *European Microfinance Network* (EMN), che raccoglie organizzazioni operanti nel settore della micro finanza con attività di sostegno alle procedure di richiesta di finanziamento, azioni di formazione per imprenditori ed intermediari finanziari, attività di collegamento con le amministrazioni pubbliche e le strutture finanziarie che erogano i prestiti, accompagnamento alla gestione aziendale e sostegno attraverso fondi di garanzia.

In merito alle due tipologie di misure evidenziate, l'intervista con Marcella Corsi,²⁷ membro del comitato scientifico della EMN, rileva aspetti di incertezza nella '*compresenza di strumenti di micro finanza e strumenti di sostegno all'imprenditoria a fondo perduto nello stesso contesto regionale*'. In primo luogo, le due strategie seguono una logica differente: i programmi di *micro - finance* puntano su strumenti di prestito che richiedono garanzie per l'erogazione del contributo, al contrario i programmi a fondo perduto di supporto all'imprenditoria si basano su contributi

²⁶ Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions. Report from the Commission to the European parliament and the Council on the application of the Directive 2006/48 to microcredit.

²⁷ Intervista in data 05/12/2012 alla Professoressa Marcella Corsi, membro del comitato scientifico di EMN, membro associato del *Centre for European research in Microfinance* e membro della Fondazione di micro finanza 'Risorsa Donna', organizzazione attiva nel Lazio nel prestare servizi di garanzia ed assistenza tecnica e legale prevalentemente a donne migranti.

finanziari che non pongono vincoli ulteriori all'erogazione del finanziamento. La compresenza delle due misure può portare quindi i soggetti che richiedono un supporto finanziario a *'scegliere finanziamenti senza alcun vincolo di revolving, piuttosto che imbarcarsi in esperienze di richiesta di credito'*. In secondo luogo, ciascuna misura contribuisce in maniera differente ad una strategia inclusiva di sviluppo della domanda di lavoro. Se da un lato il sistema di micro finanza potrebbe portare risultati maggiori in termini di sviluppo alle attività imprenditoriali, creando pressioni affinché le imprese costituite continuino ad operare generando degli utili, dall'altro lo stesso sistema è difficilmente accessibile ai soggetti più vulnerabili. Per essere riconosciute come strategia di sostegno ad un'occupazione inclusiva, alle misure di micro finanza si richiede di essere orientate specificamente sui soggetti che hanno più difficilmente accesso al credito, includendo un'attenzione specifica per le donne. L'aspetto di finalità sociale nell'erogazione di un finanziamento può essere meglio garantito attraverso le misure a fondo perduto, che si indirizzano ai soggetti più vulnerabili per il sostegno a start-up. Tuttavia l'inconveniente di queste misure risiede nel rischio di non garantire un'elevata sostenibilità o remunerazione dei progetti intrapresi. Quanto alle **politiche per l'imprenditorialità rivolte alle donne**, sia le esperienze di programmi a fondo perduto che quelle di micro - finanza sembrano doversi confrontare con gli stessi ostacoli.

- Sul piano del contesto: tradizionalmente le forme di lavoro autonomo e di imprenditoria sono considerate meno accessibili alle donne in base al modello culturale prevalente in Europa, definito dalla letteratura *malebreadwinner*, vedendo come prioritario il loro ruolo nella famiglia. Inoltre, se impiegate in lavori autonomi, le donne scelgono generalmente settori segregati (ad esempio i servizi di cura), generalmente meno rilevanti per lo sviluppo economico del territorio;²⁸
- Sul piano della formazione: la mancanza di un'educazione all'imprenditorialità è più acuta nelle donne, che ricorrono meno ad educazione e formazione professionale di tipo economico, per la creazione e la gestione di impresa;²⁹
- Sul piano della conciliazione vita-lavoro: le politiche d'imprenditorialità rivolte alle donne incontrano l'ostacolo del doppio o triplo ruolo delle donne (nel mercato del lavoro, nella famiglia, nei lavori di cura). Richiedendo un impiego a tempo pieno, il lavoro autonomo

²⁸ Lister, R. (2002) The dilemmas of pendulum politics: balancing paid work, care and citizenship, *Economy and society*, 31(4):520-532.

²⁹ *Ibidem*.

risulta meno accessibile alle donne che intendono conciliare il proprio ruolo nella famiglia e nella cura con l'accesso al mercato del lavoro.

Tuttavia, l'agenda europea prende in considerazione solo i primi due punti, tralasciando il focus sulla conciliazione. Se si considera lo strumento della microfinanza nell'avvio di attività imprenditoriali per le donne, agli ostacoli già evidenziati si aggiungono ulteriori barriere per le donne che provano ad accedere a forme di micro-credito³⁰:

- sul piano delle garanzie: la difficoltà di accesso al credito per le donne aumenta con la richiesta di maggiori garanzie da parte degli intermediari finanziari. Le donne possiedono generalmente meno capitali da offrire a garanzia del prestito e, se le attività imprenditoriali sono legate a piccole imprese, il credito concesso è giudicato ad alto rischio;
- sul piano del dialogo con i soggetti intermediari: un'ulteriore difficoltà rileva nell'individuazione di intermediari finanziari affidabili ed aperti al dialogo con i soggetti più vulnerabili che intendono avviare un'attività imprenditoriale. Se si considerano le difficoltà sul piano culturale e della formazione, misure di accompagnamento e di sostegno alla gestione dell'impresa sono necessarie per la sostenibilità del business.

Sembrerebbe che la definizione di una strategia d'imprenditorialità rivolta alle donne richieda elementi distintivi, alternativi rispetto a politiche non indirizzate a questo *target group*. Quanto ai programmi che possono supportare le politiche di sviluppo dell'imprenditoria e dell'auto-impiego, l'Agenda europea fa riferimento al FSE e all'iniziativa JASMINE finanziata tramite il FESR, per la parte riguardante i fondi a gestione decentrata, ed indica il Programma *Progress Microfinance* come strumento europeo di micro finanziamento a gestione diretta.

I documenti della Commissione collegano l'imprenditorialità all'aspetto dell'**innovazione sociale**, che può essere sviluppata attraverso le politiche già evidenziate, facendone elemento condiviso con altre *flagships* della strategia Europa2020. In particolare, l'iniziativa '*Innovation Union*' presenta un approccio integrato tra politiche per imprese, nuove tecnologie e politiche del lavoro, al fine di individuare soluzioni innovative per far fronte ai problemi sociali più urgenti. In questo contesto l'innovazione sociale, e la conseguente attenzione verso le imprese sociali, si presentano come strumenti per rendere più inclusiva la creazione di posti di lavoro. La stessa Agenda per nuovi lavori e nuove competenze, nel definire al punto 4 la strategia per l'incremento della

³⁰ Intervista con la Professoressa Marcella Corsi (ibidem).

domanda di lavoro, punta sull'innovazione sociale per offrire 'possibilità di lavoro specifiche alle persone più lontane dal mercato del lavoro'.³¹ Malgrado l'assenza di una definizione univoca in Europa su cosa possa essere incluso nella definizione di innovazione sociale, la Commissione sembra identificare questo elemento in tutte quelle nuove soluzioni, tra prodotti, servizi e modelli, che tentano di rispondere a bisogni dei cittadini individuando l'aspetto sociale sia nelle finalità che nei mezzi utilizzati. Tale approccio integrato è evidente anche con riferimento alle politiche utilizzate per stimolare l'innovazione sociale, cui si riferiscono le azioni di tre Direzioni Generali della Commissione europea. In primo luogo, la *Social business initiative*,³² proposta nell'ottobre 2011 dalla DG mercato interno, si configura come un insieme di misure disegnate a sostegno dell'imprenditoria, in particolare quella sociale, come veicolo per la crescita e l'occupazione. Tra i diversi elementi che possono costituire un ambiente più favorevole allo sviluppo delle imprese e dell'occupazione, la Commissione sottolinea il più facile accesso ai finanziamenti, il miglioramento della visibilità e la semplificazione del quadro giuridico. Di particolare interesse per quest'analisi sono le misure che intendono migliorare l'accesso al finanziamento per le imprese sociali attraverso il *social entrepreneurship fund label*, ancora oggetto di discussione per l'approvazione del relativo regolamento al Consiglio e al Parlamento europeo.³³ Con l'introduzione di tale marchio comune, gli investitori possono reperire con più facilità i fondi specializzati nel finanziamento di imprese a carattere sociale: qualora i requisiti specificati nella proposta di regolamento siano soddisfatti (e.g. norme uniformi in materia di informativa sulla destinazione degli investimenti; 70% degli investimenti destinati ad imprese sociali) un fondo di investimento sociale può essere commercializzato nell'Ue. In secondo luogo, con un'attenzione particolare al ruolo svolto dalle regioni, la DG impresa ed industria della Commissione ha proposto la creazione della rete *Social innovation Europe*³⁴ che, attorno ad una piattaforma di scambio di buone prassi, raccoglie imprenditori sociali, governi locali, enti del settore pubblico e privato, al fine di facilitare i processi di innovazione sociale in Europa. In terzo luogo, il *framework* delle politiche per l'innovazione sociale si completa con la più recente iniziativa della DG occupazione, il '*Social investment package*

³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni 'Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione' (COM (2010) 0682 final), p. 20.

³² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions on 'Social business initiative, creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation' (COM (2011) 682 final).

³³ Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on European Social entrepreneurship Funds, COM(2011)862 final. L'andamento del processo legislativo è indicato sul sito ec.europa.eu/internal_market/investment/social_investment_funds/index_en.htm (ultimo accesso 18.02.2013).

³⁴ www.socialinnovationeurope.eu (ultimo accesso 21.01.2013).

2013',³⁵ analizzato nel capitolo 4. Quanto ai programmi finanziari a supporto dell'innovazione sociale, la nuova Programmazione 2014/2020 riserva spazi notevoli sia nei programmi a gestione decentrata che negli strumenti a gestione diretta. Nei primi, attraverso il riconoscimento dell'innovazione sociale come principio orizzontale, il nuovo regolamento per il FSE prevede un incentivo sotto forma di tasso di co-finanziamento maggiore per gli assi prioritari dedicati a queste tematiche. Anche il FESR, che dedica una priorità di azione agli investimenti in innovazione ed un'altra al supporto delle imprese sociali per favorire l'inclusione, sembra sottolineare la necessità per le Regioni di investire in infrastrutture per l'innovazione sociale. Nei programmi a gestione diretta, di particolare rilevanza è il riferimento agli esperimenti d'innovazione sociale, un meccanismo inserito nel Programma PROGRESS.

Best practice: il progetto SIPA in Finlandia³⁶

Un interessante esperimento di sviluppo dell'imprenditoria rivolto alle donne è il Progetto SIPA, attuato nella Regione del Sudovest Finlandia attraverso il supporto del Fondo sociale europeo. Con lo scopo di promuovere l'uguaglianza di genere e creare nuovi modelli operativi per rispondere alle esigenze specifiche delle donne, il progetto istituisce una *Women's enterprise agency*, per fornire servizi di guida, informazioni, formazione e *mentoring* a supporto dell'imprenditorialità. Il target di riferimento è composto da donne imprenditrici che hanno già avviato un'attività, donne con alte qualifiche professionali e donne che desiderano lasciare l'attività imprenditoriale per essere riqualificate in altri impieghi. Accanto alle tradizionali attività di formazione e supporto dell'imprenditorialità, l'aspetto più innovativo del progetto è l'attenzione prestata alla dimensione della conciliazione vita-lavoro, che rende il programma indirizzato specificamente alle esigenze delle donne. Attraverso la stessa agenzia, il programma ha istituito un servizio di sostituti per le donne: personale specializzato in diversi settori di attività con la capacità di assistere e sostituire le imprenditrici nella gestione del business per brevi periodi di tempo. Al fine di verificare la disponibilità e le competenze dei sostituti, è stata creata una banca dati online per ciascuna regione partecipante al progetto. L'esperienza finlandese è un tentativo di prestare attenzione al dilemma della conciliazione vita-lavoro per le donne imprenditrici, sviluppando allo stesso tempo il

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions 'Towards social investment for growth and cohesion, including implementing the European social Fund 2014/2020, COM (2013) 83.

³⁶ <http://www.tem.fi/index.phtml?l=en&s=4859> (ultimo accesso 21.01.2013).

mercato del lavoro. La creazione di figure sostitutive per le imprenditrici sembra poter stimolare la domanda di lavoro, sia per l'assunzione diretta di nuovo personale da parte dell'Agenzia stessa, sia per l'effetto indiretto del progetto sul business di ogni imprenditrice. Infatti, testando l'impiego di personale subordinato, le singole imprenditrici sono incoraggiate ad assumere successivamente personale.

3- GLI INTERVENTI DELLA UE IN MATERIA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE, LIFELONG LEARNING E MOBILITÀ

Facendo seguito all'analisi sulle politiche del lavoro dell'Ue, gli interventi in materia di formazione professionale sono considerati a completamento dell'approccio attivo formulato dalla Strategia Europa2020 per favorire l'occupazione femminile. Il focus su formazione ed istruzione prende avvio dalla EES, che evidenzia come tali attività siano fondamentali sia nell'ottica di attivazione sia nel fronteggiare le carenze degli Stati membri in termini di manodopera o di competenze richieste dal mercato del lavoro. Se da un lato le attività di formazione costituiscono elemento integrante delle politiche attive del lavoro per incrementare l'occupabilità dei soggetti esclusi dal mercato, dall'altro sotto la forma dell'apprendimento continuo le stesse possono colmare il vuoto di competenze richieste per la rigenerazione della forza lavoro. Strettamente legata a questi elementi è la mobilità lavorativa, di cui la letteratura (Favell, 2008; Mahroum, 2001)³⁷ ne sottolinea l'importanza in Europa come elemento per colmare le lacune di alcuni Stati in termini di competenze richieste dal mercato. Pur dando rilievo all'azione di regolamentazione messa in atto per arginare il problema della *downward mobility*, ossia l'impiego di forza lavoro altamente qualificata per occupare posti di lavoro meno qualificati, la mobilità dei lavoratori sembra essere riconosciuta come soluzione alla carenza di lavoratori, in particolare per i nuovi settori strategici. Per il raggiungimento dei target di Europa2020, nello specifico il tasso di occupazione al 75% ed un livello di educazione almeno di terzo livello per il 40% della popolazione tra i 30-35 anni, si rendono quindi necessarie misure che possano favorire un'azione sistemica in tre elementi: formazione, apprendimento continuo e mobilità. Tuttavia, la dimensione di genere non è stata inclusa negli indicatori della Strategia, né costituisce un criterio nel monitoraggio degli stessi.

Pur essendo concentrato prevalentemente su singoli programmi per la mobilità e sul riconoscimento delle qualifiche professionali, il *framework* degli interventi europei è dato dal Programma **Education and Training2020 (ET2020)**,³⁸ che offre un quadro strategico per dare avvio alle azioni per l'istruzione e la formazione. Quanto ai suoi contenuti, ET2020 rileva da un lato la necessità di puntare sulla mobilità e sull'apprendimento permanente per valorizzare le attività di formazione stesse e dall'altro il legame di queste attività con le politiche del lavoro, considerandole nell'ottica di incremento dell'occupabilità. Riprendendo gli elementi della strategia

³⁷ Favell, A. (2008) The new face of east-west migration in Europe, *Journal of ethnic and migration studies*, 34 (5):701-716. Mahroum, S. (2001) European and the immigration of highly skilled labour, *International migration*, 39 (5): 27-43.

³⁸ Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic frame work for European cooperation in education and training-ET2020 (2009/C 119/02).

europea, il quadro strategico indica target specifici in materia di formazione, tra cui rilevano per quest'analisi un livello di educazione almeno di terzo livello per il 40% della popolazione tra i 30-35 anni e la partecipazione a programmi di *lifelong learning* per il 15% della popolazione attiva. In primo luogo, tra gli strumenti che intendono valorizzare le attività di formazione, armonizzandone i contenuti tra i diversi sistemi nazionali, il *framework* europeo introduce sistemi volontari basati sui crediti, meccanismi di valutazione del *vocational education and training* (VET) ed azioni per il riconoscimento delle abilità acquisite in diversi contesti formativi. In secondo luogo, con il fine di favorire il legame tra occupabilità ed attività di formazione, ET2020 fa riferimento alla legislazione per il riconoscimento delle qualifiche professionali, nello specifico lo *European Qualification Framework* (EQF), la recente proposta di una *European professional card* inserita nelle modifiche alla direttiva 2005/36 ed il quadro delle competenze chiave per l'apprendimento continuo. Pur in mancanza di un'azione sistemica e coordinata, gli interventi dell'Ue in tale ambito sembrano inserire i tre elementi della formazione iniziale, del *lifelong learning* e della mobilità come aspetti comuni a tutti gli strumenti, con l'obiettivo di rigenerare le competenze richieste dal mercato del lavoro. Un terzo elemento di ET2020, il riconoscimento delle competenze informali e delle abilità imprenditoriali, è legato alla strategia europea, che identifica nel focus sull'imprenditorialità una delle possibili soluzioni per incrementare la domanda di lavoro. Le attività di formazione e di educazione sembrano quindi essenziali nell'ottica di sviluppare quelle competenze trasversali, informali e non formali utili a sviluppare capacità imprenditoriali. Infine, l'elemento trasversale della parità di genere può essere derivato dalla priorità dell'ET2020 dedicata all'equità e alla coesione sociale, che intende affrontare lo svantaggio educativo per seguire una politica inclusiva di formazione ed istruzione, senza tuttavia dare specificità alla formazione delle donne.

Quanto al metodo di lavoro di ET2020, il *framework* prende avvio dal OMC indicato dalla Strategia europea per favorire la cooperazione in materia di formazione. Definendo una serie di cicli temporali di lavoro cui associare obiettivi strategici di breve periodo, l'Ue monitora le condizioni del mercato del lavoro per identificare i settori chiave della sua economia e di conseguenza basare le attività formative sulle competenze da essi richiesti. Se nel ciclo precedente 2009/2011 l'Ue ha puntato su obiettivi strategici in linea con i contenuti del *framework*, l'attuale ciclo 2012/2014 puntualizza gli standard da raggiungere in linea con la Strategia europea.³⁹ Tutti gli obiettivi

³⁹ Il ciclo di lavoro 2009/2011 di ET2020 individua 11 obiettivi strategici che definiscono 4 priorità di azione: apprendimento permanente e mobilità; qualità ed efficacia dell'istruzione e della formazione; equità e coesione sociale; creatività ed innovazione attraverso l'imprenditorialità. Il nuovo ciclo di lavoro 2011/2014 riprende le precedenti

indicati da ET2020 sono soggetti ad un'azione di monitoraggio da parte dell'Ue attraverso l'utilizzo di indicatori, che permettono valutazioni di politiche ed analisi comparative ma mancano di rilevazioni statistiche sui progressi degli Stati. Sulla base dell'ultimo report 2012⁴⁰ sull'avanzamento delle politiche per la formazione nell'Ue, la Commissione ha emanato una recente Comunicazione *Rethinking education*,⁴¹ analizzata di seguito, che aggiunge agli strumenti proposti dal quadro strategico la necessità di modernizzare i sistemi formativi, attraverso un focus sulle competenze richieste dal mercato del lavoro e sui nuovi metodi per armonizzare l'apprendimento continuo.

3.1 Strumenti per i sistemi di *vocational education and training* (VET)

Il quadro strategico ET2020 ed le recenti Comunicazioni della Commissione contengono riferimenti a diversi strumenti che valorizzano le attività di formazione, armonizzandone i contenuti e le strutture tra i differenti sistemi nazionali. Mancando l'Ue del potere di intervenire nelle materie di educazione e formazione nel rispetto del principio di sussidiarietà, gli interventi europei per i sistemi di *vocational education and training* (VET), considerati nelle fasi iniziali o in fase di apprendimento continuo, si concentrano sul riconoscimento delle abilità acquisite in altri contesti nazionali e sull'elaborazione di sistemi volontari per armonizzare i contenuti della formazione. Tuttavia, considerando la necessità di adeguare le competenze professionali alle esigenze dei settori strategici per lo sviluppo economico, l'importanza degli interventi europei per i decisori politici regionali sembra essere legata alla capacità di tali strumenti di favorire la definizione dei contenuti della formazione, in linea con le esigenze del mercato del lavoro europeo. L'armonizzazione dei sistemi nazionali è obiettivo degli strumenti ***European credit system for vocational education and training (ECVET)*** e ***European quality assurance reference framework (EQAVET)***,⁴² che rientrano tra le iniziative europee per il riconoscimento delle competenze

priorità di azione individuando 7 standard in linea con la Strategia Europa2020, che includono – l'educazione di terzo livello per il 40% della popolazione tra 30/34 anni; - il 15% della popolazione attiva in programmi di *lifelong learning*; - il 6% della popolazione tra i 18/34 anni con una qualifica di formazione professionale iniziale devono aver realizzato un periodo di studio all'estero. 2012 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training ET2020, OJ (2012/ C 70/05).

⁴⁰ L'ultimo report analitico di monitoraggio degli indicatori del *framework ET2020* è del Febbraio 2012. Education and training monitor 2012, SWD (2012) 373.

⁴¹ Communication of 20.11.2012 from the Commission to the European Parliament, the Council 'Rethinking education: investing in skills for better socio-economic outcomes', COM (2012) 669 final.

⁴² Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European credit system for vocational education and training (ECVET) (2009/C 155/02). Recommendations of the European

acquisite in altri Stati ed in altri contesti professionali. Se il primo istituisce un sistema di crediti che facilita la mobilità, attraverso il riconoscimento delle abilità individuali acquisite durante diversi periodi formativi, il secondo fornisce un riferimento per i decisori politici nella pianificazione e valutazione dei sistemi di formazione. In primo luogo, nel riprendere lo stesso approccio del sistema di crediti universitari ECTS e nel sottolinearne la compatibilità, l'ECVET consente una valutazione su base individuale dei risultati in termini di apprendimento. Lo stesso strumento è ancora in evoluzione, ampliando il suo campo di applicazione ad altri settori attraverso il supporto finanziario del Programma LLP ed il supporto gestionale della rete NetEVET,⁴³ agenzie nazionali che elaborano nuovi strumenti per promuovere pratiche di mobilità all'interno dei sistemi formativi. In secondo luogo, in considerazione delle limitazioni dovute al principio di sussidiarietà, lo strumento EQAVET definisce un *framework* volontario per la pianificazione, l'implementazione e la valutazione dei sistemi nazionali di formazione professionale, costituendo un riferimento cui gli Stati possono aderire al fine di assicurare la qualità dei sistemi formativi. Al modello di riferimento proposto dall'Ue, contenente indicatori per il miglioramento della qualità dei sistemi formativi, fa seguito in Italia l'adozione di un Piano nazionale della qualità, elaborato con le regioni ma ancora in fase d'implementazione.⁴⁴ L'azione dell'Ue in quest'ambito è supportata dal ruolo dell'agenzia *European centre for development of vocational training* (CEDEFOP), istituita allo scopo di definire principi europei comuni ai sistemi VET, attraverso l'analisi dei sistemi nazionali ed il supporto tecnico alle politiche educative e formative nell'Ue.

Strettamente legata a questi elementi sono le ***Sector skills alliances***,⁴⁵ che sembrano inserirsi nel recente orientamento della Commissione volto a promuovere interazioni tra formazione professionale, ricerca e mondo imprenditoriale attraverso il concetto di *partnerships*, elaborato anche per le *Knowledge alliances*, la *European alliance for apprenticeship* e le *Knowledge and innovation communities* analizzate in seguito. Le *Sector skills alliances* sono definite dalla

Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European quality assurance reference framework for vocational education and training (EQAVET) (2009/C 155/01).

⁴³ <http://netecvet.com/> (ultimo accesso 18.04.2013).

⁴⁴ Il Piano nazionale sulla qualità elaborato dal Ministero del lavoro e dell'istruzione, dalle regioni e dalle autorità locali e da tutti i soggetti interessati presenterà nel corso del 2013 lo stato di avanzamento nell'implementazione del sistema di qualità, da portare a compimento entro il 2015. Piano nazionale per la garanzia di qualità dell'istruzione e formazione professionale, ISFOL, 2011.

⁴⁵ Le prime *Sector skills alliances* sono state lanciate nell'Aprile 2012 in quattro settori definiti dalla Commissione come strategici per la crescita e l'occupazione nel mercato europeo: industria automobilistica, salute e lavori socialmente utili, turismo e tecnologie per il risparmio energetico. Il lavoro delle alleanze è iniziato nel Gennaio del 2013 e terminerà a fine 2014. Call for proposals EAC/ S01 /2012 – Pilot project for the development of sector skills alliances.

Commissione allo scopo di favorire la cooperazione settoriale transnazionale tra centri VET, istituti di educazione superiore, centri di ricerca ed imprese di ciascun settore economico. L'obiettivo principale della cooperazione è elaborare *curricula* per la formazione professionale seguendo le specificità di un settore economico ed in linea con i principi elaborati dal sistema dei crediti ECVET. Le alleanze, costituite da tutti gli *stakeholders* di uno stesso settore e supportate attualmente dal programma *Lifelong learning* (LLP), costituiscono un interessante progetto ancora in fase sperimentale, che prenderà avvio con il supporto finanziario di *Erasmus for all*. Nel quadro dell'azione dell'Ue per revisionare il sistema educativo e di formazione,⁴⁶ la Commissione presenta la *European alliance for apprenticeship*, che intende riunire *stakeholders* tra autorità pubbliche, rappresentanti di imprese e delle parti sociali, centri VET e associazioni di rappresentanza giovanili per favorire la cooperazione degli Stati in materia di educazione e formazione professionale. L'intervista con Marco Fantini della DG occupazione della Commissione⁴⁷ ha approfondito gli aspetti principali della partnership lanciata nel luglio 2013. Pur essendo ancora in fase di elaborazione, l'alleanza intende sviluppare dei *curricula* comuni per il *dual training*, facilitando il riconoscimento dell'apprendistato realizzato in altri Paesi. Concepito come formazione in alternanza, che concilia periodi di educazione e formazione direttamente sul posto di lavoro, il *dual training* sembra rappresentare lo schema con i maggiori successi in termini di apprendistato, come testimoniano le *best practices* in Germania. In questo contesto, la Commissione intende favorire la creazione di partnership nazionali per sviluppare tale sistema, riunendo rappresentanti di imprese, autorità responsabili per l'educazione ed il lavoro, autorità di gestione FSE e partner sociali. Tra le misure previste, l'alleanza supporta le riforme nazionali che mirano al rafforzamento di tali schemi, incrementandone la visibilità, mostrando le *best practices* esistenti ed allineando i sistemi alle esigenze del mercato del lavoro. In concreto, ai membri dell'alleanza si chiede di cooperare con i centri per l'impiego e di formazione, di supportare la formazione in azienda e di incrementare la qualità degli schemi di *dual training*. Le misure proposte saranno supportate dai

⁴⁶ Le azioni di formazione sono state identificate dalla Commissione come elemento fondamentale per stimolare l'occupabilità dei giovani. La Comunicazione 'Moving youth into employment' individua quattro priorità di azione con cui orientare l'azione degli Stati in materia: lo schema *youth guarantee*, che prevede per i giovani con meno di 25 anni l'accesso al mercato del lavoro, la continuazione degli studi, l'apprendistato o il tirocinio entro i 4 mesi dalla fine degli studi; la definizione di uno schema di qualità per i tirocini, l'alleanza europea per l'apprendistato e lo sviluppo della mobilità attraverso il sistema EURES. A sostegno di tali misure, ancora in fase di attuazione, è stato stanziato per il 2014/2020 un fondo di 8 miliardi € (di cui 3 dal FSE e altri da una linea di azione specifica) destinato alle regioni con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%. Conclusions of the European Council of 27/28 June 2013, European Council, 2013. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Moving youth into employment', COM(2012)727 final.

⁴⁷ Intervista del 15 Maggio 2013 con Marco Fantini e Michal Petrick, capo unità e policy officer dell'unità C2- sfide all'occupazione settoriale, occupazione giovanile e imprenditorialità della DG occupazione della Commissione.

Programmi *Erasmus+* e dal Fondo sociale europeo, oltre che dai nuovi fondi stanziati per la *Youth employment initiative*.

Best practice: il sistema tedesco di dual training

Il sistema tedesco di *dual training* è riconosciuto come uno degli schemi di maggiore successo in termini di formazione professionale,⁴⁸ realizzata tramite la collaborazione tra centri VET ed imprese che realizzano la formazione direttamente in azienda. Al fine di sviluppare sistemi educativi VET sulla base del modello tedesco, la Germania ha avviato forme di cooperazione con altri Paesi europei, da realizzare principalmente a livello regionale attraverso il supporto delle Camere di commercio. Nello specifico, il memorandum stipulato dalla Germania con Grecia, Spagna, Italia, Portogallo, Slovacchia e Lettonia ha previsto l'attuazione di scambi formativi per studenti, la creazione di network regionali di VET e la realizzazione di attività di consulenza e di formazione per formatori.⁴⁹ Un valido esempio di tale sistema è presente nella Regione di Hessen, che in cooperazione con la camera di commercio regionale ha stipulato un accordo internazionale con la Regione di Madrid, concretizzato nella mobilità di studenti e formatori per un totale di 500 giovani e 90 imprese coinvolte attraverso il supporto dei centri per l'impiego EURES.⁵⁰ Prevedendo l'introduzione di elementi di *dual training* nel sistema spagnolo, l'accordo include principalmente il contributo delle imprese tedesche operanti nella regione di Madrid. Malgrado la Regione non sia in grado di affermare una connessione diretta tra il basso livello di disoccupazione giovanile ed il successo del suo sistema di formazione,⁴⁸ risulta tuttavia evidente che sistemi con un particolare focus sui centri VET abbiano reso la transizione tra sistemi educativi e mondo del lavoro più facile, agevolando i legami tra aziende e forza lavoro specializzata, la quale acquisisce abilità trasversali oltre che competenze tecniche. Tale cooperazione trans-regionale acquista importanza data la comunanza d'interessi delle regioni e la richiesta di specifici profili professionali nel mercato del lavoro regionale. Tuttavia, la possibilità di esportare il sistema tedesco in altri contesti incontra la difficoltà di una diversa propensione delle imprese nel finanziare i sistemi di *dual training*. Una

⁴⁸ L'agenzia CEDEFOP ha riconosciuto il sistema tedesco, accanto a quello danese e austriaco, come quello che ha saputo puntare sulla qualità e sulla corretta gestione del sistema di *dual training*, ottenendo risultati migliori di altri Stati in materia di occupazione, in particolare giovanile.

⁴⁹ Nel complesso, il memorandum firmato l'11 Dicembre 2012 ha previsto la realizzazione di: 30.000 scambi di studenti, 30 network regionali, 6 progetti di consulenza, 10 scambi di esperti ed una piattaforma di apprendimento tra pari per il coordinamento delle attività. Per l'Italia, il memorandum fa seguito ad un accordo tra Ministri per l'occupazione e le politiche sociali dei due Stati del 12 Novembre 2012.

⁵⁰ Presentazione del progetto presso la Rappresentanza di Hessen presso l'UE nella conferenza 'Dual VET- the ideal solution to youth unemployment'. 14 Maggio 2013.

soluzione prospettata potrebbe essere quella di limitare i programmi formativi ad alcuni settori, strategici per lo sviluppo regionale, e di aumentare nelle imprese la consapevolezza del valore dei sistemi di *dual training*. Da un lato, un interessante elemento in materia di finanziamento è costituito dalla possibilità di sostenere i sistemi regionali di *dual training* attraverso i fondi per lo *youth guarantee scheme*, i quali dovrebbero poter finanziare le attività dei centri VET, soprattutto se destinate a giovani, oltre che i centri per l'impiego. Dall'altro, l'esportazione del sistema passa per la costituzione di partnership regionali tra autorità pubbliche, istituzioni per l'educazione, partner sociali ed imprese, per creare una buona governance dei sistemi di *dual training* ed aumentare le possibilità di successo di questi schemi.

3.2 La legislazione europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali

Quale elemento di contatto con le politiche attive del lavoro, l'azione in materia di formazione si concretizza negli interventi di riconoscimento delle qualifiche realizzati attraverso lo **European qualifications framework for lifelong learning (EQF)**⁵¹ e le modifiche alla direttiva 2005/36, che, accanto ai singoli programmi per promuovere la mobilità lavorativa, rappresentano il miglior risultato raggiunto dall'Ue in termini di rigenerazione delle competenze richieste dal mercato del lavoro. Definito allo scopo di facilitare la trasferibilità delle qualifiche di educazione e formazione di diversi settori, da quello generale al settore accademico o professionale, l'EQF permette di comparare qualifiche nazionali attraverso un sistema ad otto livelli basato sui risultati in termini di apprendimento, spiegati attraverso l'acquisizione di abilità, competenze e conoscenze piuttosto che la durata dei percorsi formativi. Il sistema sembra mirare a facilitare la mobilità transnazionale, omologando le qualifiche nazionali, e a rendere più agevole l'apprendimento continuo, spostando il focus della comparazione dalla durata dei percorsi ai risultati in termini di apprendimento. Tuttavia, malgrado l'azione di *peer pressures* messa in atto sugli Stati attraverso tale strumento di traduzione dei sistemi nazionali, l'implementazione del sistema sembra rallentata. Considerando l'elaborazione volontaria di sistemi nazionali di riconoscimento, ad oggi

⁵¹ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European qualification framework for lifelong learning. OJ (C 111).

solo sette Stati hanno tradotto la propria legislazione in termini di quadri nazionali di riferimento in linea con le prescrizioni dell'Ue.⁵²

Il riconoscimento delle qualifiche professionali passa anche per la modernizzazione della **direttiva 2005/36** ad opera del Parlamento e del Consiglio,⁵³ inserita nel contesto della libera prestazione dei servizi nell'Ue. Le modifiche alla direttiva intendono aggiornare il precedente sistema di riconoscimento per facilitare la mobilità lavorativa, ovviando alle carenze degli Stati in materia di competenze richieste dal mercato e favorendo l'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro a livello transnazionale. Presentandole come una delle dodici leve per la crescita nel *Single market Act II*,⁵⁴ l'Ue intende modernizzare le previsioni esistenti con l'introduzione su base individuale e volontaria di una *European Professional Card*. Quest'ultima semplifica le procedure amministrative, riduce i tempi per richiedere il riconoscimento delle qualifiche, facilitando quindi la mobilità temporanea, ed utilizza meccanismi di allerta in favore dei consumatori, rendendo obbligatorio l'*Internal market system* (IMI) per segnalare anomalie nel sistema delle qualifiche professionali. Quanto ai regimi di riconoscimento, una modifica del sistema generale prevede regole più semplici per la prestazione temporanea di servizi, che incontra però posizioni contrastanti tra Consiglio e Parlamento, ad esempio con riferimento alla cancellazione del requisito dell'esperienza professionale, in precedenza previsto per l'esercizio in altri stati di professioni che non dipendono dal possesso di una qualifica. Quanto al regime di riconoscimento automatico operato per alcune professioni, il nuovo sistema prevede la modernizzazione dei requisiti minimi di formazione oltre ad auspicare l'incremento delle professioni coperte da questo regime. Quest'ultimo punto è sottolineato in particolar modo dal Parlamento,⁵⁵ insieme all'utilizzo di principi di formazione comuni per favorire l'estensione del regime di riconoscimento

⁵² Il portale di EQF rappresenta uno degli elementi per facilitare l'azione di scambio di buone prassi in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e favorire le azioni di *peer pressures* tra gli Stati. Lo stesso indica inoltre lo stato di avanzamento nell'implementazione del *framework*. http://ec.europa.eu/eqf/home_en.htm

⁵³ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directive 2005/36 EC on the recognition of professional qualifications and Regulation on administrative cooperation through Internal market Information system, COM (2011)883 final. Consiglio e Parlamento sono in fase di trilogio per la modifica alla legislazione (Ultimo accesso 18.04.2013).

⁵⁴ Il *Single Market Act II* presentato nell'ottobre 2012 individua 12 leve per lo sviluppo del mercato unico corrispondenti ad altrettante azioni per favorire la crescita ed l'occupazione in Europa. Tra di esse, l'azione n.5 presenta strumenti per favorire la mobilità dei lavoratori, tra cui l'implementazione dello EQF, l'aggiornamento della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche e la trasformazione dei servizi EURES, unitamente alle azioni per la portabilità dei diritti di sicurezza sociale, presentati come uno degli ostacoli maggiori alla mobilità lavorativa. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of regions 'Single market Act II, together for new growth', COM (2012) 573 final, pag.10.

⁵⁵ Report finale della parlamentare relatrice Bernadette Vergnaud sulla proposta di modifica della direttiva, presentato alla sessione plenaria del Parlamento europeo del 13.2.2013. RR/927072EN, Committee on the internal market and consumer protection.

automatico delle qualifiche. Le modifiche alla direttiva includono inoltre l'accesso facilitato alle procedure di riconoscimento attraverso un sistema informatizzato e punti di contatto nazionali, per i quali si ripropone il sistema del *one-stop shop* già adattato ai servizi sociali. Guardando agli ostacoli al riconoscimento delle qualifiche professionali, oltre alle carenze dal punto di vista giuridico, frontiere *de facto* sono rappresentate dalle difficoltà linguistiche, dai diversi sistemi di tassazione e dalla difficoltà di coordinare i sistemi di sicurezza sociale che limitano la mobilità dei lavoratori in Europa. La letteratura in materia (Hantrais, 2007⁵⁶) ha evidenziato come malgrado la spinta dell'Ue nel favorire la mobilità nelle fasi iniziali dell'accesso al mercato, difficoltà sono ancora presenti per gli alti costi di uscita dalle carriere già intraprese a livello nazionale. In tale contesto, riferendosi alle azioni necessarie per la mobilità lavorativa la Commissione è intervenuta sia con il *Single Market Act II*, indicando la necessità di interventi in favore della portabilità dei diritti di sicurezza sociale accanto al riconoscimento delle qualifiche professionali, sia con la Comunicazione *Rethinking education*, presentando il primo monitoraggio europeo delle competenze linguistiche.⁵⁷

Best Practice: Il Protocollo d'intesa tra Regione Puglia e Regione Toscana

Facendo seguito alle prescrizioni comunitarie dello EQF, la Regione Puglia e la Regione Toscana hanno messo in atto una collaborazione in materia di standard minimi per la descrizione, il riconoscimento e la certificazione delle competenze.⁵⁸ Pur in assenza di un *framework* nazionale di riconoscimento delle qualifiche, il protocollo d'intesa si inserisce nell'azione di implementazione della Raccomandazione europea attraverso una partnership interregionale, fornendo le basi per l'elaborazione di un sistema nazionale. Da un lato, con l'idea di contribuire alle politiche regionali di *lifelong learning*, la Regione toscana ha elaborato un impianto di standard professionali, descritti in termini di figure professionali, aree d'intervento ed unità di competenze definendo un Repertorio regionale di figure professionali. A supporto del riconoscimento delle qualifiche, un Libretto formativo del cittadino include le caratteristiche minime per l'attivazione delle procedure

⁵⁶ Hantrais, L. (2007) *Social policy in the European Union*. Palgrave: Macmillan.

⁵⁷ La Comunicazione *Rethinking education* si accompagna ad uno *Staff Working document* della Commissione che presenta la prima azione di monitoraggio delle competenze linguistiche negli Stati membri con riferimento all'occupabilità e alla mobilità lavorativa. Staff working document on language competences for employability, mobility and growth accompanying the document Communication from the Commission Rethinking education, SWD (2012) 372 final.

⁵⁸ Protocollo di intesa per la collaborazione in materia di standard per il riconoscimento e la certificazione di competenze (DGR n°1604 del 12/07/2011).

di valutazione e riconoscimento delle qualifiche. Dall'altro lato, la Regione Puglia ha adattato tale sistema alle politiche d'istruzione e formazione, descrivendo le caratteristiche minime dei percorsi formativi formali in linea con le esigenze di sviluppo regionale. Elemento d'intersezione tra le due attività è il progetto 'Verso la costruzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze',⁵⁹ che rappresenta il punto di avvio della collaborazione interregionale realizzata con scambio di esperienze e materiali. Pur limitandosi al riconoscimento delle competenze formali acquisite nei tradizionali sistemi educativi, obiettivo di fine del progetto sembra essere la definizione di un sistema di riconoscimento delle qualifiche, che possa essere adattato ad altri contesti regionali oltre che costituire parte integrante del futuro sistema nazionale.

3.3 Il quadro delle competenze chiave per l'apprendimento continuo

Il quadro degli strumenti che rilevano il legame tra le attività di formazione professionale e le politiche del lavoro si completa con la raccomandazione '*Key competences for lifelong learning*'⁶⁰ e con i recenti interventi della Commissione che evidenziano la necessità dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita come elemento per rigenerare le competenze richieste dal mercato del lavoro. Identificando otto competenze chiave che vanno dalle abilità linguistiche alle competenze sociali ed informatiche fino alla propensione all'imprenditorialità, la raccomandazione definisce un *framework* che orienta l'azione dei decisori nazionali e locali e le attività della Commissione nel disegnare politiche di educazione e formazione professionale in riferimento alle esigenze del mercato. Le competenze chiave risultano infatti da un'analisi del mercato del lavoro e la loro importanza è sottolineata in particolar modo per sostenere l'apprendimento continuo dei gruppi più vulnerabili. Se si considera l'aggiornamento delle competenze e delle abilità professionali a seguito di periodi di assenza dal mercato del lavoro, la raccomandazione offre un utile riferimento per le politiche di formazione professionale rivolte alle donne per incrementarne l'occupabilità. Per dare seguito a quest'ultimo intervento, la Commissione ha lanciato *EU skills panorama*,⁶¹ un portale contenente informazioni sulle competenze più richieste dal mercato del lavoro, favorendo l'identificazione delle aree con il potenziale maggiore per l'occupazione ed il conseguente adattamento della formazione alle esigenze di questi settori.

⁵⁹ Il progetto prende avvio dalla firma del Protocollo di intesa con la Regione Toscana e durerà per tutta la programmazione 2007/2013 con il supporto del OP Puglia- FSE.

⁶⁰ Recommendation 2006/962/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning. OJ L 394 of 30.12.2006.

⁶¹ <http://euskills panorama.ec.europa.eu> (ultimo accesso 15.05.2013).

A questi interventi si affianca la **Comunicazione *Rethinking education***, che sottolinea l'aspetto delle competenze chiave basate sui risultati in termini di apprendimento piuttosto che sulla durata dei percorsi formativi, collegandosi così agli interventi per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Il documento introduce inoltre il concetto di apprendimento flessibile, che prevede forme di apprendimento part-time o corsi serali come esempi di nuove forme organizzative, agevolando la formazione di categorie, come quella delle donne, che necessitano di una maggiore flessibilità nel conciliare vita e lavoro. Elemento di particolare interesse nella Comunicazione è la collaborazione dell'Ue con altre organizzazioni internazionali per la diffusione di standard formativi e l'elaborazione di sistemi di valutazione degli stessi attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie. Da un lato, nell'ambito della cooperazione in materia di formazione tra la Commissione e l'OECD cui si riferisce il capitolo 2, il portale *Education and skills online assessment*, che verrà lanciato nel corso del 2013, permetterà ad individui ed imprese di comparare competenze e qualifiche con altri utilizzatori della piattaforma; dall'altro il sistema *Open Education Resources (OER)*⁶² elaborato dall'UNESCO viene presentato come un utile strumento per la distribuzione e l'accesso pubblico di materiale per l'educazione, permettendo così una più facile armonizzazione negli standard di formazione. Quest'ultimo sistema sarà oggetto, insieme al ruolo delle ICT nelle attività formazione, di una prossima Comunicazione della Commissione *Opening up education*⁶³ che esplorerà l'applicazione di nuove tecnologie ai sistemi formativi. Infine, quanto all'azione di *policy learning* realizzata attraverso le reti tematiche, un interessante sistema di supporto all'azione delle regioni e delle autorità locali in materia di *lifelong learning* è elaborato dalla **European association of regional and local authorities for lifelong learning (ERLALL)**⁶⁴, che mira ad influenzare i processi decisionali regionali attraverso l'apprendimento di politiche ed il trasferimento di strumenti relativi alla formazione professionale. In particolare tramite progetti di cooperazione trans regionale, la rete sembra favorire la definizione di politiche regionali che siano in accordo con il contesto europeo, oltre che poter riprendere misure innovative ed altre buone pratiche già sperimentate in simili contesti regionali.

3.4 Il riconoscimento delle competenze informali e delle abilità imprenditoriali

⁶² <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/access-to-knowledge/open-educational-resources>

⁶³ La pubblicazione della nuova Comunicazione della Commissione '*Opening up education*' è prevista per la metà del 2013.

⁶⁴ <http://www.earlall.eu/page.asp?p=14935&l=1> (ultimo accesso 7.05.2013).

Il sistema per il riconoscimento delle competenze non-formali ed informali, su cui nel dicembre 2012 il Consiglio ha emanato una Raccomandazione⁶⁵, si presenta come elemento di interrelazione con lo schema di riconoscimento delle qualifiche professionali EQF, di cui costituisce uno dei livelli di apprendimento, e con lo sviluppo di competenze chiave per l'apprendimento. Distinguendo tra l'apprendimento non formale, che indica la formazione aggiuntiva legata a percorsi formativi pianificati, e l'apprendimento informale, che si riferisce alle abilità personali sviluppate fuori dal sistema educativo, l'Ue s'impegna nello sviluppo di strumenti per la convalida di tali competenze. Quest'approccio sembra poter avere un impatto positivo addizionale sull'accesso al mercato del lavoro di categorie vulnerabili, facilitando la mobilità, costituendo una base solida per l'apprendimento continuo e garantendo una migliore corrispondenza tra le competenze possedute dalla forza lavoro e quelle richieste dal mercato del lavoro. In tale contesto si inseriscono inoltre le 'linee guida europee per il riconoscimento delle competenze informali' della Commissione: le ultime sono state definite nel 2009⁶⁶ come strumento di supporto ai *policy makers*. Le linee guida sono concretizzate attraverso lo *European inventory*,⁶⁷ uno strumento costantemente in evoluzione che elenca le *best practices* in materia di riconoscimento di nuove competenze, rendendo le informazioni disponibili per i decisori politici. Per l'implementazione del sistema, la Commissione prevede inoltre per i prossimi anni di identificare nei programmi *Erasmus+* e nei Fondi strutturali strumenti adeguati per sostenere il riconoscimento delle competenze informali.

L'apprendimento di competenze informali sembra inoltre poter rilevare nell'**educazione all'imprenditorialità**, definita come l'acquisizione di competenze e abilità trasversali che includono la creatività, l'iniziativa, il lavoro di gruppo, la propensione al rischio ed il senso di responsabilità, su cui si è concentrata l'attenzione dell'Ue negli ultimi anni.⁶⁸ Oltre che funzionale alla creazione di nuovi imprenditori, l'acquisizione di queste capacità viene riconosciuta nell'ottica di incremento dell'occupabilità di soggetti fuori dal mercato del lavoro, migliorandone le abilità trasversali.

⁶⁵ Council recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning (2012/C 398/01).

⁶⁶ Le linee guida per il riconoscimento delle competenze informali e non formali sono state elaborate dall'agenzia CEDEFOP e dalla DG Education and culture della Commissione.
<http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/5059.aspx> (ultimo accesso 26.04.2013).

⁶⁷ L'ultimo *European Inventory* del 2010 è stato realizzato dall'agenzia CEDEFOP che mostra *best practices* in materia di riconoscimento delle competenze non-formali ed informali in Europa. <http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/validation-of-non-formal-and-informal-learning/european-inventory.aspx> (ultimo accesso 26.04.2013).

⁶⁸ La definizione di educazione all'imprenditorialità è contenuta nel recente intervento della Commissione: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, Entrepreneurship 2020 Action Plan, Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe. Com (2012) 795 final.

Modelli di formazione alternativi ai tradizionali sistemi educativi e partnership strategiche tra imprese e centri di formazione sono gli strumenti di livello europeo indicati da diversi interventi della Commissione, dalla Comunicazione *Rethinking education* all'**Entrepreneurship 2020 action plan**, oltre che nel *framework* ET2020 e nella strategia europea. Nello specifico l'*action plan*, i cui contenuti sono stati approfonditi in un'intervista con Marko Curavic e Simone Baldassarri della DG impresa⁶⁹, è finalizzato a sostenere il lancio di una nuova iniziativa europea sull'apprendimento per il 2015, attraverso politiche orientate su tre pilastri: la formazione delle abilità imprenditoriali, la creazione di un contesto favorevole alle imprese (azioni di semplificazione e informazione sulle procedure, accesso al finanziamento, utilizzo delle ICT nella creazione d'impresa) ed il sostegno a gruppi sottorappresentati nel mercato, come donne, giovani e migranti. Indicando le iniziative che contribuiscono allo sviluppo di un nuovo modello educativo, la Commissione punta sull'inserimento di esperienze imprenditoriali nelle scuole secondarie e nelle università. Tra le azioni di livello europeo, in primo luogo il Piano indica le **Knowledge alliances**,⁷⁰ interventi per coinvolgere le imprese nelle attività di formazione professionale: favorendo la cooperazione tra università, attività commerciali ed istituti di educazione, le alleanze si concretizzano in progetti triennali con il fine di sviluppare nuovi approcci formativi in azienda. Nello specifico, l'obiettivo delle alleanze è creare curricula multidisciplinari, attraverso un focus sull'elemento dell'imprenditorialità, ed elaborare metodi d'insegnamento innovativi attraverso l'utilizzo della mobilità lavorativa. Pur utilizzando la stessa metodologia, diversamente dalle *Sector skills alliances* concentrate sui sistemi di formazione VET, le *knowledge alliances* sostengono un approccio multidisciplinare nella cooperazione tra soggetti. In secondo luogo, la costituzione di partnership strategiche di lungo periodo è realizzata attraverso le KICs - *Knowledge and innovation communities*, create nell'ambito dello *European Institute of Technology* (EIT), che sperimentano nuovi modelli formativi basati sull'educazione all'imprenditorialità. In terzo luogo, il Piano fa riferimento alle azioni di collaborazione con l'OECD per la definizione di linee guida nell'educazione all'imprenditorialità. Tramite il progetto **Entrepreneurial university**,⁷¹ la Commissione ha definito uno *scoreboard* di indicatori per la formazione di studenti ed insegnanti nelle università, intendendo estendere la misura anche ai centri VET e alle scuole superiori. L'idea

⁶⁹ Intervista del 16 Maggio 2013 con Marko Curavic e Simone Baldassarri, capo unità e policy officer dell'unità D1 Entrepreneurship2020 della DG impresa della Commissione europea.

⁷⁰ Pilot Call EAC /S03/ 2012.

⁷¹ <http://www.oecd.org/site/cfecpr/EC-OECD%20Entrepreneurial%20Universities%20Framework.pdf> (ultimo accesso 26.04.2013).

generale sottostante il progetto è quella di inserire, nei futuri Piani di riforma nazionali, indicatori sull'educazione all'imprenditorialità per misurare i progressi realizzati da Stati e regioni. Tuttavia, il Piano sembra mostrare alcune criticità nel monitoraggio delle competenze acquisite tramite i nuovi modelli formativi. L'intervista con Simone Baldassarri evidenzia difficoltà nel sistema di raccolta dati nei contesti nazionali oltre che il carattere volontario degli indicatori, stabiliti attraverso una checklist di autovalutazione. L'*action plan* considera infine iniziative di livello regionale, in particolare la creazione di *partnerships* locali per lo sviluppo di sistemi di educazione per l'imprenditorialità. Alle autorità regionali viene chiesto di facilitare i legami tra imprese e scuole, di fornire l'accesso a materiale e modelli educativi e di sviluppare sistemi di monitoraggio delle abilità, nell'intento di integrare questi elementi nelle strategie di sviluppo regionale. In base a quanto analizzerà il capitolo 7, l'approccio definito a livello europeo è stato già parzialmente ripreso nel contesto regionale pugliese tramite le alleanze per l'innovazione. Il progetto, che crea collegamenti tra i distretti produttivi e centri di ricerca, include attività di formazione oltre alla definizione di curricula con un focus sull'imprenditorialità.

Best practice: il progetto Vasi comunicanti della Regione Lazio

Replicando gli elementi della strategia europea in materia di formazione professionale e individuando come *target group* di riferimento le donne inoccupate, il progetto Vasi comunicanti⁷² della Regione Lazio rappresenta un utile modello di strumenti integrati nella formazione per l'imprenditorialità a livello regionale, facilmente replicabile in simili contesti socio-economici. Nel presentare un modello per l'attivazione delle donne nel mercato del lavoro, il progetto si differenzia per la logica d'integrazione tra interventi per la formazione professionale, per l'apprendimento continuo e per la creazione di impresa femminile, considerando la dimensione trasversale della conciliazione vita-lavoro. Elementi integranti del progetto sono i voucher di formazione ed i voucher di servizi per la conciliazione, assegnati per coprire i costi degli interventi formativi e per consentire la partecipazione alle attività formative supportando i costi di cura ai minori, anziani e disabili. Pur ricalcando i meccanismi proposti dalla Regione Puglia, i servizi di conciliazione vita -lavoro indicati nel progetto sembrano differenziarsi per il legame sia con gli

⁷² Il progetto è stato realizzato con il supporto finanziario del FSE – PO Lazio 2007/2013.ottenendo buoni risultati in termini di percorsi di formazione iniziale attivati (48 tirocini attivati con 32 soggetti ospitanti e 250 tirocinanti), di offerta formativa per il *lifelong learning* (140 voucher formativi, 17 corsi di formazione continua attivati e 7.512ore di formazione erogate) e di progetti imprenditoriali finanziati (11 progetti su 40 finanziati con 2.160 ore di *mentoring* individuale erogate). www.progettovasi.it

interventi di formazione professionale, di orientamento o continua, sia con le azioni per la creazione di impresa, identificando nelle donne il *target group* di riferimento. In primo luogo, simili ai progetti di formazione iniziale e continua realizzati dalla Regione Puglia, le prime linee di intervento del progetto mirano a supportare l'accesso al mercato del lavoro di donne disoccupate ed inoccupate o a consentirne l'aggiornamento delle competenze durante le attività lavorative. A supporto di queste attività sono stati utilizzati servizi di *placement* dedicati, meccanismi di orientamento al lavoro e tirocini formativi, sostenuti dai voucher di formazione. In secondo luogo, la terza linea di azione si basa sullo sviluppo di *start-ups* e la sostenibilità d'impresa al femminile attraverso gli strumenti della consulenza online, dei servizi di *mentoring* e dei contributi a fondo perduto. Elemento innovativo del sistema è l'utilizzo di un canale preferenziale nell'assegnazione dei contributi alle donne beneficiarie anche delle altre linee di intervento di formazione, in linea con il principio di integrazione degli strumenti alla base del progetto.

3.5 Il modello dell'EIT per l'educazione all'imprenditorialità

Sottolineando l'importanza di acquisire competenze trasversali già durante la fase di educazione superiore, la Commissione dà rilievo al ruolo dell'EIT e delle *partnerships* strategiche KICs⁷³ nell'utilizzare l'educazione all'imprenditorialità a servizio dell'innovazione e della ricerca. L'iniziativa, sviluppata al fine di legare le imprese, gli istituti di ricerca ed i sistemi educativi, si propone di utilizzare l'innovazione come veicolo per la competitività, presentando un modello di formazione alternativo. I programmi educativi con un focus sull'apprendimento di competenze trasversali sono realizzati nell'ambito delle tre tematiche delle attuali KICs, inserendo gli studenti in contesti imprenditoriali e favorendone la mobilità per la creazione di nuovi business.⁷⁴ Pur lasciando piena discrezionalità alle KICs nella gestione dei contenuti dei programmi, la Commissione sottolinea la peculiarità del modello EIT nell'accostare alle abilità tecniche dei programmi tradizionali anche l'educazione di capacità imprenditoriali. Tuttavia, da un'analisi dei

⁷³ L'istituto agisce attraverso tre KICs (cambiamento climatico, energie rinnovabili e ICT) che costituiscono il livello di connessione tra imprese, istituti di ricerca e sistemi educativi. L'istituto è finanziato nel quadro del Programma per la ricerca e, con il nuovo strumento Horizon2020, introduce nuovi focus per le azioni da svolgere nell'ambito delle nuove KICs: settore manifatturiero, food4future, innovazione per l'invecchiamento attivo, materie prime, società sicure ed intelligenti e mobilità urbana. <http://eit.europa.eu/education/> (ultimo accesso 25.04.2013).

⁷⁴ In virtù dell'autonomia di ogni KIC, il budget è gestito sulla base di un piano di business annuale, definendo quanto del budget è destinato ai programmi educativi e quanto ad altre attività come quelle per l'innovazione e la ricerca. In generale le KICs sono finanziate dall'EIT per il 25% circa, complementando i fondi attraverso il contributo di imprese, centri di ricerca, soggetti pubblici o altri programmi comunitari o nazionali, tra cui i Fondi strutturali.

programmi realizzata da Gudrun Maass della DG educazione⁷⁵ risulta che le abilità trasversali ricoprono solo il 25% delle competenze acquisite durante i periodi di formazione, evidenziando un legame ancora debole con il mondo imprenditoriale. Al contrario una particolare attenzione è stata riservata all'elemento del *lifelong learning*, sottolineato nella realizzazione di *executive trainings* e master per l'aggiornamento di competenze di professionisti già impiegati nel mercato del lavoro. Tali competenze, insieme ai programmi educativi, sono oggetto di monitoraggio da parte dell'EIT attraverso un sistema d'indicatori quantitativi, che non permettono ancora un'analisi approfondita in termini di risultati del modello formativo delle KICs⁷⁶. I legami tra le diverse KICs, realizzati con l'apertura dei programmi educativi agli studenti di tutte le KICs e con incontri che orientano le azioni strategiche delle *partnerships*, sembrano costituire un primo elemento d'interazione tra le diverse piattaforme, favorendo lo scambio intersettoriale a supporto dell'imprenditorialità. In tale ambito la Commissione sta attualmente lavorando sulla possibilità di un approccio più sistematico nelle interazioni, creando un programma che possa lavorare trasversalmente tra le diverse KICs. Elemento interessante per questa analisi è la dimensione regionale che caratterizza le KICs, realizzata sia attraverso centri di co-locazione regionale (CLC) sia tramite *regional innovation and implementation centres* (RIC), una peculiarità della KIC clima. Se i primi saranno sempre presenti nelle future KICs 2014/2020, i secondi possono essere introdotti discrezionalmente, in quanto la loro istituzione dipende sia dalla configurazione del consorzio, sia dalle competenze regionali nei settori delle KICs. La Commissione e l'EIT sembrano sottolineare una particolare attenzione al livello regionale, come testimoniato dal caso del network di Trento, preferito ad altre organizzazioni per la dimensione regionale che lo caratterizza.⁷⁷

Case study: il caso di co-locazione di Trento nella KIC ICT

La costituzione del consorzio per la KIC dedicata all'ICT⁷⁸ sembra confermare le intenzioni della Commissione nel prestare particolare attenzione alla dimensione regionale delle KICs, indicando come centro di co-locazione il network di Trento, un'organizzazione caratterizzata da una dimensione regionale rilevante. Basandosi sulla ricerca accademica ed in azienda, i cluster

⁷⁵ Intervista del 16 Maggio 2013 con Gudrun Maass, policy officer della Unità C2- educazione superiore ed innovazione, imprenditorialità e EIT della DG educazione e cultura della Commissione europea.

⁷⁶ Gudrun Maass ha anticipato un lavoro che la Commissione intende svolgere nei prossimi anni in materia di elaborazione di nuovi criteri quantitativi e qualitativi, pur ribadendo l'autonomia di ogni KIC nel definire ulteriori indicatori di performance, come attualmente realizzato dalla KIC cambiamento climatico.

⁷⁷ Elemento emerso nell'intervista con Gudrun Maass.

⁷⁸ <http://www.eitictlabs.eu/> (ultimo accesso 28.05.2013).

regionali già esistenti sembrano acquistare attraverso il loro operato nella KIC una dimensione internazionale, presentandosi come centri di innovazione applicata al contesto imprenditoriale. Come centro di CLC caratterizzato da uno specifico profilo, il network di Trento concentra le proprie azioni in determinate aree innovative, in particolare soluzioni ICT applicate alla qualità della vita, espresse in linee di azione. Tra di esse di particolare interesse risulta la ricerca per soluzioni ICT a supporto delle condizioni di benessere e salute e la conseguente commercializzazione dei risultati, che sembra rappresentare un interessante punto di partenza per la futura KIC 2014/2020 sull'invecchiamento attivo. Unendo diverse autorità, enti ed imprese attorno ad un unico polo tecnologico attivo nella Regione Trentino, il CLC Trento rappresenta un interessante caso di studio: il network è composto da partner principali attivi nel contesto regionale e da partner affiliati presenti in altre Regioni⁷⁹, sottolineando così una dimensione interregionale. Tale coordinazione realizzata nell'ambito della partnership strategica regionale è supportata dalla divisione delle linee di azione tra i diversi enti ed autorità che costituiscono il network.

⁷⁹ Nel network di Trento, i partner principali sono Engineering, Telecom Italia e Trento RISE, che accompagnano la propria attività a quella di partner accademici affiliati (CNR, Politecnico di Milano e Torino e Università di Bologna) e partner industriali come il centro ricerche FIAT, Posteitaliane e ST microelettronica.

4- LE POLITICHE DI GENERE NELL'UE

Estendendo le previsioni dei Trattati, l'intervento dell'Ue in materia di politiche di genere si è concentrato sia su misure dirette, che includono la legislazione sociale di genere, sia su misure indirette, che regolano la materia dei servizi sociali. Se il primo aspetto disciplina la materia attraverso Direttive e decisioni della Corte di giustizia, che affermano il principio di uguaglianza per promuovere una piena partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il secondo identifica metodi di cooperazione volontaria per le politiche sui servizi sociali. Da un lato, partendo dall'affermazione del principio di non-discriminazione nelle sfere che attengono all'occupazione, l'Ue ha messo in primo piano l'uguaglianza nel mercato del lavoro, regolando la materia del *gender pay gap* e della parità nell'accesso al mercato. L'idea sottostante tali interventi sembra essere la proposta di un modello familiare di *dual earner*, ossia entrambi i genitori occupati, e propendere quindi per un'individualizzazione dei diritti di lavoro. Tuttavia, dall'analisi della letteratura in materia⁸⁰ è possibile notare una certa discrepanza tra il modello proposto dall'Ue ed i modelli culturali presenti nei diversi Stati membri. Il modello culturale italiano, ad esempio, non ricalca necessariamente il sistema europeo, che considera la partecipazione full-time di due membri della famiglia al mondo del lavoro e la fornitura da parte dello stato o di privati dei servizi di assistenza. Al contrario lo stesso propende per il sistema *malebreadwinner* e la sua evoluzione nel *adult worker model*, che riconosce il ruolo delle donne sia nel mercato del lavoro sia nella sfera familiare, tendendo a fornire altre risposte come la partecipazione part-time al mercato o l'offerta di servizi di cura domiciliari. Dall'altro lato, pur affermando il principio della non-discriminazione nell'ambito del mercato del lavoro, la legislazione Ue non interferisce nella sfera familiare, lasciando i lavori di cura e di assistenza alla regolazione volontaria degli Stati: come evidenziato dai target per i servizi sociali e dalle misure del *Social investment package*, la questione dell'uguaglianza al di fuori della sfera lavorativa è lasciata alla legislazione nazionale. Tale sistema duale produce quello che la letteratura ha definito il 'mito dell'uguaglianza di genere in Europa'⁸¹,

⁸⁰ Seguendo gli studi di Lister, i modelli culturali affermati negli Stati modificano il modo in cui le donne sono considerate, se principalmente come lavoratrici o come madri/assistenti. Tali nozioni influiscono sul modello per le politiche di genere, che nel caso nordeuropeo incoraggia la piena partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, proponendo il modello *dual learner*, e nel caso di sistemi centralizzati o mediterranei afferma un modello *malebreadwinner* riconoscendo il doppio ruolo di madre e lavoratrice. Lister, R. (2002) The dilemmas of pendulum politics: balancing paid work, care and citizenship, *Economy and society*, 31(4):520-532

⁸¹ L'espressione è utilizzata da Macrae nel definire una strategia debole nei confronti della legislazione nazionale e degli obiettivi economici dell'UE. Se l'uguaglianza di genere è affermata nella legislazione sociale, infatti, la stessa non è presente nella sfera privata, lasciata alla regolamentazione degli Stati. Macrae, H. (2010) The EU as a gender equal polity: myths and realities, *Journal of common market studies*, 48(1): 155-174.

che non potendo essere realizzato solamente con la parità nel mondo del lavoro impedisce alla Strategia europea descritta di seguito di essere pienamente affermata.

4.1 La dimensione di genere nella Strategia europea

Il primo intervento per l'inclusione della dimensione di genere nelle pratiche europee è stato avviato tramite la *'Roadmap for the equality between women and men 2006/2010'*,⁸² la quale individua sei aree di azione dell'Ue in materia di uguaglianza: indipendenza economica, conciliazione vita-lavoro, rappresentazione nella vita politica, contrasto alle forme di violenza, eliminazione degli stereotipi e promozione dell'uguaglianza nelle politiche per lo sviluppo. Oltre ad indicare target ed azioni concrete, la *roadmap* prevedeva un sistema di monitoraggio, che tuttavia non è stato implementato nel *work programme* successivo, ***Strategy for equality between women and men 2010-2015***⁸³. Nel riprendere le aree d'intervento già elencate, la nuova strategia individua per la prima volta un focus sull'occupazione femminile, riconoscendo per le politiche attive del lavoro la necessità di focalizzarsi sui gruppi più vulnerabili. Dalla stessa strategia emergono le linee di azione per i più recenti interventi della Commissione, la quale ha puntato negli ultimi anni a sviluppare l'imprenditorialità femminile, favorita dalla previsione di adeguati servizi sociali, oltre che ad incrementare la presenza femminile nelle imprese e nelle organizzazioni pubbliche. Tuttavia, rilevando la necessità di contribuire al raggiungimento del target per l'occupazione in Europa, la nuova Strategia sembra non riconoscere la dimensione di genere come elemento trasversale degli interventi europei, puntando piuttosto ad un suo utilizzo funzionale alle politiche per l'occupazione. Come definito nel capitolo 2, tale elemento non rileva nemmeno nella Strategia Europa2020, che sembra allontanarsi dai precedenti tentativi realizzati con la Strategia di Lisbona nel riconoscere il *mainstreaming* delle politiche di genere. Pur riconoscendo elementi interessanti per lo sviluppo di una dimensione trasversale in tutti gli interventi europei, le due linee di azione sembrano richiedere maggiori sinergie.⁸⁴ Al fine di rilanciare la questione femminile a seguito della crisi economica, un intervento del Consiglio ha istituito lo ***European pact for gender equality 2011/2020***,⁸⁵ per rafforzare le sinergie tra la Strategia per l'uguaglianza ed Europa2020, considerando in particolare l'importanza di una dimensione di genere nelle aree di

⁸² A Roadmap for equality between women and men, COM (2006) 92 final, pp. 4-11.

⁸³ Strategy for equality between women and men 2010/2015, COM (2010) 491 final.

⁸⁴ Tale approccio è sostenuto da una recente opinione del Comitato economico e sociale del 17 Gennaio 2013, 'The gender dimension in the Europe2020 strategy', SOC/471.

⁸⁵ Council conclusions on the European Pact for gender equality for the period 2011/2020, Council of the EU, 2011.

occupazione, formazione e inclusione sociale. Tuttavia, pur affermando la necessità di considerare le *employment guidelines* in una prospettiva di genere, le indicazioni del patto restano ancora senza seguito, mancando d'indicatori disaggregati per monitorare il progresso degli Stati. In tale contesto il Parlamento europeo ha elaborato in uno studio⁸⁶ un set di indicatori sensibili alla dimensione di genere, rilevanti per tutti i target di Europa2020, combinando alcuni dati esistenti con altre variabili rilevanti per questo approccio. L'idea è di utilizzare tali indicatori a livello europeo e nazionale, includendoli nei Piani nazionali di riforma (NRPs) e negli strumenti di monitoraggio della Commissione, al fine di rilevare i progressi degli Stati e di rendere allo stesso tempo la dimensione di genere secondo una prospettiva trasversale.

4.2 La legislazione sociale europea

L'impegno principale dell'Ue in materia di uguaglianza è evidente nella legislazione sociale europea per le politiche di genere, che si è concentrata sull'affermazione del principio in riferimento all'ambito del lavoro, da un lato estendendo la derivazione puramente economica della non-discriminazione, dall'altro regolamentando gli aspetti che indirettamente impattano sulla conciliazione vita-lavoro, come il lavoro part-time e i congedi parentali. Quanto al primo aspetto, l'intervento iniziale dell'Ue per affermare il **principio di uguaglianza** risale al 1975⁸⁷, con una direttiva per eliminare ogni disparità tra gli Stati membri in materia di retribuzione. Affermato come un principio economico per evitare distorsioni nella competitività in Europa, il principio è stato affermato successivamente in riferimento all'accesso al mercato del lavoro, alle condizioni di lavoro e alla formazione professionale.⁸⁸ Se la prima versione della Direttiva conteneva l'affermazione del principio di parità di trattamento, includendo azioni positive destinate alle donne, la seconda versione sembra affermare la necessità del *mainstreaming* per rafforzare i diritti di uguaglianza. Nello specifico, tra le eccezioni alle disposizioni della direttiva del 1975, sono introdotte azioni positive che, pur apparentemente in contrasto con l'affermazione del principio di

⁸⁶ Lo studio, elaborato dalla Fondazione Brodolini, ha definito 83 indicatori di monitoraggio della Strategia e del processo del Semestre europeo. Riferiti a tutti i target della Strategia, gli stessi sono divisi in indicatori chiave, direttamente legati all'implementazione della prospettiva di genere, ed indicatori secondari, con effetti indiretti sulla dimensione di genere. Study: data for the evaluation of the European semester process from a gender equality perspective, DG for internal policies, policy department on citizen's rights and constitutional affairs. PE 462.432, 2012.

⁸⁷ Council directive 75/117/EC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of Member states relating to the application of the principle of equal pay for men and women.

⁸⁸ Council directive 2002/73/EC of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion and working conditions.

uguaglianza, sono giustificate dalle disparità esistenti nel mercato del lavoro, dove le donne sono una categoria sottorappresentata. Al contrario, istituzionalizzando il nuovo orientamento dell'Ue, il secondo intervento propende per l'affermazione di un principio trasversale di uguaglianza di genere riconosciuto in tutte le politiche europee, piuttosto che per azioni positive dirette alle donne. Tale approccio di *mainstreaming* è ribadito nell'ultima versione consolidata della Direttiva, che raccoglie tutte le previsioni in materia di parità di trattamento nel mercato del lavoro in un unico testo.⁸⁹ Il più recente intervento della Commissione riprende l'approccio delle misure positive, giustificando la necessità di azioni destinate alle donne per incrementarne la quota di partecipazione tra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in borsa al 40% entro il 2020.⁹⁰ La proposta prende in considerazione uno strumento legislativo, alternativo al sistema volontario di conformità, ma non prevede misure innovative, quanto piuttosto una maggiore trasparenza nelle procedure di selezione, con criteri neutrali dal punto di vista del genere, e una preferenza verso quello sottorappresentato a parità di qualifiche. Tuttavia, sembra che tale sistema possa essere vincente se unito ad una più ampia strategia per favorire la partecipazione delle donne a posizioni più qualificate, che include opportunità di formazione e *networking* e favorisce le condizioni per la conciliazione vita-lavoro.⁹¹

Quanto al secondo aspetto della **conciliazione vita-lavoro**, diversi interventi normativi hanno regolato la materia dei congedi parentali e del lavoro part-time, indirettamente incidenti sulla questione dell'occupazione femminile. La Direttiva sui congedi parentali,⁹² frutto del dialogo sociale europeo, intende armonizzare le previsioni degli Stati per la conciliazione vita-lavoro. Malgrado rimandi ai governi nazionali per la determinazione delle modalità, la direttiva stabilisce un periodo minimo di 4 mesi di congedo parentale per tutti i lavoratori, senza distinzione di sesso o di tipologia di contratto. Di particolare interesse è la non trasferibilità da un partner ad un altro del congedo totale, che viene quindi reso obbligatorio per entrambi i sessi nel rispetto del principio di uguaglianza. L'intervento introduce inoltre disposizioni che facilitano l'adozione di forme di lavoro più flessibili (orari flessibili, lavoro part-time) a seguito del congedo parentale. Quest'ultimo elemento è ripreso da uno specifico intervento dell'Ue in materia di lavoro part-

⁸⁹ Directive 2006/54/EC of the European parliament and the Council of 5 July 2006 on the implementation for the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation.

⁹⁰ Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures, COM (2012) 614.

⁹¹ Study: women on corporate boards in Europe, DG for internal policies, policy department on citizen's rights and constitutional affairs. PE 474.412, 2013.

⁹² Council directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing directive 96/34/EC.

time⁹³, che oltre ad affermare il principio di non-discriminazione per i lavoratori con orario ridotto, intende facilitare l'organizzazione flessibile del lavoro per esigenze legate alla conciliazione. La direttiva conferma come le stesse disposizioni debbano essere garantite a tutti i livelli di carriera, permettendo l'accesso anche a posizioni più qualificate da parte delle donne e riferendosi al concetto di segregazione del mercato del lavoro. Malgrado dal punto di vista dell'uguaglianza di genere una maggiore flessibilità nelle condizioni di lavoro si leghi ad un piano di lavoro individuale che rende più facile la conciliazione vita-lavoro, bisogna tuttavia considerare come tale flessibilità possa produrre effetti indesiderati sull'uguaglianza. Se concentrati nei settori meno qualificanti, gli schemi di lavoro part-time occupano le donne in settori segregati del mercato del lavoro. Sembra quindi che le opzioni di lavoro flessibile per posizioni full-time risultino ancora l'opzione più promettente dal punto di vista dell'uguaglianza di genere. Tale aspetto si lega quindi alla questione della qualità del lavoro delle donne come elemento di una strategia per l'occupazione femminile. Infine, il principio della parità di trattamento e le disposizioni sui congedi parentali sono trattati separatamente per la condizione del lavoro autonomo,⁹⁴ su cui si è concentrata l'attenzione della Commissione negli ultimi anni. Accanto all'adozione di azioni positive rivolte alle donne per assicurare la piena uguaglianza nello svolgimento di un lavoro autonomo, di particolare interesse sono le disposizioni della Direttiva in materia di congedi parentali. Nello stabilire una retribuzione del congedo di almeno 14 settimane per l'assenza a seguito di maternità, l'Ue prevede l'accesso a servizi di sostituzione e a servizi sociali nazionali. Il lavoro autonomo pone, infatti, particolari ostacoli alle donne: in mancanza del supporto di adeguati servizi sociali, sono soggette ad una discriminazione indiretta nel poter svolgere un lavoro autonomo, che difficilmente si coniuga con opzioni flessibili nel lavoro e con la conciliazione.

4.3 Gli interventi dell'Ue per i servizi sociali

Tra gli aspetti con un impatto indiretto sull'occupazione femminile, i servizi sociali sono stati oggetto di attenzione da parte dell'Ue, che ha preferito disciplinare la materia attraverso la definizione di target volontari e l'armonizzazione di politiche sociali, piuttosto che con la legislazione sociale. Quanto al primo intervento, adottando nel 1995 la *Beijing Declaration and*

⁹³ Council Directive 97/81/EC of the 15 December 1997 concerning the Framework agreement on part-time working concluded by UNICE, CEEP and ETUC.

⁹⁴ Directive 2010/41/EC of the European Parliament and the council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing the Council directive 86/613.

platform for action for equality, l'Ue si è impegnata nella definizione di target generici, prevedendo il monitoraggio dell'implementazione a livello nazionale. L'impegno si è concretizzato per la prima volta con la definizione dei **Target di Barcellona**,⁹⁵ formulati dal Consiglio europeo per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, fissando la copertura dei servizi per l'assistenza e la cura al 33% per i minori di 3 anni e al 90% per i bambini tra i 3 anni e l'età scolastica. Tuttavia, dalla revisione dei target realizzata dall'EIGE,⁹⁶ è emersa una scarsa applicazione nazionale dei target volontari, malgrado la loro importanza sia stata ripresa dalle *employment guidelines* e dagli interventi della Strategia europea per l'uguaglianza 2010/2015. Inoltre, riferendosi solo ai servizi sociali formali, i target di Barcellona includono i servizi pre-scolastici, la scuola dell'obbligo ed i servizi pubblici, ma non riconoscono il ruolo dei servizi sociali informali, come l'assistenza domiciliare. La rilevanza di tali servizi alternativi di assistenza è sottolineata con riferimento sia alla flessibilità sia al modello culturale che propongono. Infatti, se per un verso i servizi informali permettono un maggiore adattamento agli orari e alle condizioni di lavoro dei genitori, dall'altro essi sembrano complementare il modello culturale *adult worker model*, il quale predilige servizi assistenziali part-time e domiciliari che si accordano meglio con la figura di madre/lavoratrice o padre/lavoratore riconosciuta ai genitori. Tale elemento sembra riferirsi alla questione della qualità dei servizi assistenziali formali,⁹⁷ che ispira anche il secondo intervento della Commissione, *Social investment package*, nel ribadire la necessità di universalizzare i servizi sociali, riconoscendo la conciliazione per tutti i modelli culturali presenti nell'Ue. Un'attenta politica di conciliazione vita-lavoro, quindi, sembra non poter prescindere dalla flessibilità lavorativa, oltre che da servizi sociali formali ed informali adattabili alle esigenze di lavoro.

Il Social Investment Package 2013

Con la recente iniziativa della DG occupazione *Social investment package 2013*,⁹⁸ l'Ue presenta un secondo intervento per l'armonizzazione delle politiche sociali, affrontando il problema delle

⁹⁵ European Council (2002) Presidency conclusions of the Barcelona Council of the 15 and 16 March 2002.

⁹⁶ EIGE, Review of the implementation of Beijing Platform for action: women and the economy main findings, 2011

⁹⁷ L'elemento della qualità dei servizi di assistenza ai minori e di cura è stato sottolineato da un intervento di Daniela Bankier, Head of Unit Gender equality della DG Justice della Commissione europea. Conferenza Fighting gender inequality and supporting diversity, Bruxelles, 5.03.2013.

⁹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions 'Towards social investment for growth and cohesion, including implementing the European social Fund 2014/2020, (COM(2013)83).

infrastrutture dei servizi sociali. Focalizzando l'attenzione sugli investimenti come possibile risposta alla geopardizzazione dei servizi di assistenza e di cura, causata da limitate risorse finanziarie, il pacchetto propone linee guida per gli Stati sulle politiche sociali e sul migliore utilizzo dei programmi finanziari. Nel contesto di questa analisi, l'iniziativa rileva sia per l'attenzione ai servizi per l'attivazione nel mercato del lavoro con azioni di supporto individualizzato e condizionale, sia per il riferimento alla dimensione di genere, da considerare nella fruizione di servizi sociali che consentono la conciliazione vita-lavoro, in particolare l'assistenza all'infanzia e ai lavori di cura. Quanto al primo elemento, gli investimenti sociali possono concretizzarsi in servizi di orientamento e formazione professionale, preparando i soggetti vulnerabili a riaccendere al mercato del lavoro, o in interventi per rendere più efficaci le politiche attive del lavoro, ad esempio investendo nella semplificazione dei regimi amministrativi dei sussidi e concentrando gli stessi sulle categorie più vulnerabili.⁹⁹ L'idea degli interventi della Commissione è quella di concentrare l'attenzione delle politiche di attivazione su alcune categorie, incrementando così le possibilità di successo degli interventi. Quanto al secondo elemento, la dimensione di genere rileva sia negli interventi che favoriscono l'utilizzo di soluzioni di lavoro flessibili o misure per combattere la discriminazione nei luoghi di lavoro, sia nelle misure per l'assistenza all'infanzia ed i lavori di cura, strettamente legati alla questione dell'occupazione femminile. In tale contesto, di particolare interesse risulta il riferimento al modello di business *one-stop shop*, che favorisce la concentrazione delle strutture e delle funzioni di diversi servizi sociali in un unico sistema. Oltre a far fronte ad esigenze di austerità finanziaria, il modello favorisce la collaborazione tra diversi servizi sociali, sostenendo un approccio integrato, necessario per il successo delle politiche di inclusione sociale. Tuttavia, malgrado la rilevanza del *Social investment package* per le Regioni, queste sembrano non aver ancora sfruttato appieno le indicazioni della Commissione.¹⁰⁰ Quanto al finanziamento degli investimenti sociali, la Commissione individua il supporto del FSE, il cui budget è dedicato per il 20% alla priorità dell'inclusione sociale, e del FESR per gli interventi infrastrutturali. Tra i programmi a gestione diretta, EaSI, Horizon2020 e COSME sono individuati come supporto agli investimenti sociali, sottolineando il ruolo dell'innovazione e dell'imprenditoria sociale. Tali fondi possono essere integrati con altre risorse provenienti dalla

⁹⁹ Le misure indicate dal *Social investment package* sono state dettagliate da Nicholas Costello, Deputy head of unit D1 social policies, innovation and governance della DG occupazione della Commissione europea. Conferenza Fighting poverty and social exclusion, Bruxelles, 29.05.2013.

¹⁰⁰ Risultati emersi da una rilevazione del Comitato delle Regioni sull'utilizzo del *Social investment package 2013*, considerato nell'ambito della flagship *European platform against poverty and social exclusion*. Survey of the EU local and regional authorities, summary of results. www.portal.cor.europa.eu/europe2020 (ultimo accesso 3 Giugno 2013).

Banca mondiale, la Banca europea degli investimenti e la Banca per lo sviluppo sociale del consiglio d'Europa – CEB.

Best practice: Il Familienzentren tedesco

Un interessante progetto di pratiche di conciliazione vita-lavoro è identificato nel progetto *Familienzentren* nello Stato federale della Nord-Rhein Westphalia,¹⁰¹ che si propone di creare centri certificati di supporto alle famiglie, che agiscano come snodi centrali per servizi di educazione e supporto dei genitori, per servizi di assistenza ai minori e per la conciliazione. Il progetto si basa sull'idea di creare centri polifunzionali che possano integrare tutti i servizi sociali dedicati alle famiglie e alla conciliazione vita-lavoro. Attraverso l'identificazione di diverse funzioni affidate ad un unico centro, il progetto sembra far riferimento al concetto di *one-stop shop* identificato dal *Social investment package 2013*, facilitando l'integrazione di diversi servizi sociali e rispondendo alle esigenze di austerità in materia di finanziamento. Lo stesso concetto sembra rispondere alle esigenze di un approccio integrato nella collaborazione tra diversi servizi, che vede la fornitura di servizi di assistenza come uno degli assi di un più ampio *framework* di politiche a supporto dell'occupazione femminile. Quanto ai risultati del progetto per le attività di supporto ai genitori, la collaborazione con agenzie di consulenza per famiglie è risultata fondamentale per offrire servizi integrati di supporto. In questo campo le agenzie pubbliche vengono quindi accostate da società private nell'erogazione di servizi integrativi. Gli stessi schemi di partenariato sono visibili nei servizi di assistenza ai minori, per i quali i centri si accordano con asili e centri di cura prescolastica. Inoltre, la conciliazione vita lavoro è garantita attraverso il monitoraggio delle famiglie, che comunicano la loro domanda di servizi di assistenza per minori, e attraverso la fornitura di servizi di assistenza integrati formali ed informali. L'estensione delle ore di assistenza è resa possibile dalla partnership con i centri per l'impiego e con le imprese locali, che restano tuttavia l'elemento più difficoltoso dell'intero progetto. Infine, elementi rilevanti sono le procedure di certificazione, cui sono sottoposti i centri, attraverso il riferimento a standard definiti dalla regione in materia di organizzazione e di attività svolte, accertandone la qualità. Tali criteri sono utilizzati come base per la definizione delle attività di ciascun centro, evitando così la geopardizzazione nell'erogazione dei servizi sociali e costituendo un elemento facilmente

¹⁰¹ Il progetto è analizzato nel Compendium of inspiring practices: early intervention and prevention in family and parenting support, Eurochild, October 2012

replicabile in altri contesti. Tuttavia, le analisi di valutazione del progetto non hanno ancora permesso di verificare i costi-benefici derivanti dall'integrazione di diversi servizi sociali all'interno di un unico centro di supporto alle famiglie.

5- STRUMENTI DI FINANZIAMENTO A GESTIONE DIRETTA

5.1 EaSI: The EU Programme for Employment and social innovation

Il principale strumento del quadro finanziario dell'Ue 2014/2020 in materia di occupazione ed affair sociali riunisce tre precedenti programmi, Progress, EURES e *Progress Microfinance Facility*, per far fronte alle esigenze di coerenza ed efficienza nella nuova programmazione finanziaria. Con il nuovo Regolamento sull'EaSI,¹⁰² l'Ue intende supportare l'implementazione dei target della Strategia europea in materia di occupazione introducendo nuovi focus, quali innovazione sociale, imprenditorialità e mobilità dei lavoratori, ed assicurando una maggiore coerenza tra gli strumenti finanziari a gestione diretta. Dalla definizione del programma sembra evidente la volontà delle istituzioni di puntare sulle tematiche dell'innovazione sociale come veicolo per favorire le politiche dell'occupazione, migliorando le condizioni di lavoro e l'inclusione sociale.

European Progress Microfinance Facility (EPMF)

Il sostegno all'occupazione attraverso i programmi che incentivano l'imprenditorialità e l'auto-impiego è rappresentato dalle garanzie di microcredito del Programma *Progress Micro finance*. Istituzionalizzando il supporto al microcredito con prestiti fino a 25.000€, il Programma si propone di incoraggiare la creazione di nuove imprese, stimolando la produttività e favorendo l'inclusione sociale di persone precedentemente inattive sul mercato del lavoro¹⁰³. In complementarietà con gli strumenti per il sostegno alle PMI del Programma COSME, *Progress Microfinance* intende semplificare le procedure di micro - finanziamento con riferimento specifico a due gruppi: persone disoccupate o inattive, se appartenenti a gruppi vulnerabili che si reinseriscono con difficoltà nel mercato del lavoro, e microimprese, in particolare se attive nel settore dell'economia sociale. Attraverso questo programma particolare attenzione può essere dedicata all'imprenditoria femminile, sia in fase di *start-up* sia in fase di imprese già avviate, quando presentano difficoltà ad accedere a finanziamenti tradizionali. La procedura definita dallo strumento risulta alternativa a quella del COSME, per la gestione dello strumento di micro- finanza e per il sistema di finanziamento. In primo luogo, la gestione dello strumento è completamente esternalizzata, coinvolgendo il Fondo europeo degli investimenti sia nella definizione dei requisiti e delle

¹⁰² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European Union programme on social change and innovation, (COM(2011) 609).

¹⁰³ Decisione. 283/2010/EU del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 Marzo 2010 che istituisce la European Progress micro finance Facility per l'occupazione e l'inclusione sociale. OJ L87/1.

procedure di selezione degli intermediari finanziari, sia nella selezione degli stessi. In base alla natura e alla strategia di ciascuna istituzione, il Programma Progress apporta diversi benefici alle istituzioni intermedie: aumentare del volume dei prestiti e della possibilità di acquisire nuovi clienti, attrarre nuovi investitori privati ingrandendo l'intera struttura ed incrementando il capitale, realizzare nuove economie di scala, adottare misure più sostenibili per la promozione dell'occupazione. Al fine di ottenere un portafoglio diversificato e garantire la presenza di soggetti affidabili, agli intermediari finanziari è richiesto di realizzare almeno 100 prestiti all'anno per un valore unitario che non superi i 25.000€. In secondo luogo, quanto alle procedure per il finanziamento, l'accesso al microcredito per gli imprenditori è indiretto, richiedendo l'intermediazione di fornitori selezionati, tra cui banche o istituti pubblici e privati non bancari. Il Programma definisce quali misure agevolate devono essere rilasciate agli imprenditori in termini di garanzie per il microcredito, tra cui un tasso di garanzia fino al 75% del credito sottostante, periodo di garanzia di tre anni per ogni micro-credito e nessuna quota di garanzia applicata oltre la commissione d'impegno.

La nuova programmazione finanziaria 2014/2020 include elementi di *microfinance* nel più ampio Programma EaSI, lasciando invariato il meccanismo di funzionamento, ma apportando modifiche all'ambito di applicabilità a nuovi soggetti. La stessa ridefinizione dello strumento in '*Microfinance and Social entrepreneurship*' evidenzia il supporto all'imprenditoria sociale, oltre che alle piccole e medie imprese, pur in assenza di una definizione univoca sul concetto di impresa sociale. Tale supporto sarà inoltre esteso ai fornitori del microcredito attraverso il finanziamento della *capacity building* di questi soggetti. Malgrado le misure agevolate per ricorrere ai prestiti da parte dei soggetti più svantaggiati, il Programma *Microfinance* continua a mostrare delle criticità. In primo luogo, guardando alla dotazione finanziaria proposta, questo strumento non sembra poter avere un impatto notevole sullo sviluppo dell'imprenditorialità in Europa. Se nel periodo 2010-2013 l'iniziativa è finanziata con 100 milioni di euro provenienti da fondi Ue e 100 milioni dalla Banca europea per gli investimenti – BEI, la nuova programmazione riserva il 21% del budget complessivo del *framework*.¹⁰⁴ In secondo luogo, riprendendo le criticità evidenziate in materia di ostacoli per l'accesso al credito da parte delle donne nel capitolo 2, il Programma non sembra rispondere a queste necessità: sembra puntare a superare gli ostacoli sul piano delle garanzie,

¹⁰⁴ Il budget totale proposto per l'asse micro finance and social entrepreneurship è 171.15 milioni €: l'accesso al micro finanziamento riceverà 77.75 milioni €, la capacità istituzionale circa 8 milioni € e l'imprenditoria sociale circa 85 milioni €. Conclusions of the European council of 27/28 June 2013, European council, 2013.

piuttosto che occuparsi del supporto alla formazione imprenditoriale o dell'interazione con le politiche di conciliazione vita-lavoro o del sostegno ai beneficiari finali nel loro rapporto con i soggetti intermediari, difficilmente aperti al dialogo con i soggetti più vulnerabili.¹⁰⁵

Il Programma EURES

Il focus sulla mobilità dei lavoratori nell'Ue è supportato dal Programma EURES¹⁰⁶ incaricato di fornire, attraverso la creazione di un network transnazionale, servizi per l'impiego specializzati nell'orientamento e nell'assistenza dei lavoratori, favorendo l'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro a livello transnazionale ed interregionale. Facilitando la libera circolazione dei lavoratori e lo scambio di buone prassi tra amministrazioni nazionali, il programma attualmente finanzia sia i membri del network EURES sia le azioni di orientamento dei lavoratori.

L'asse EURES incluso nella nuova Programmazione 2014/2020 viene ridotto rispetto al periodo precedente, incaricato di supportare unicamente le attività di carattere orizzontale del network, ossia lo sviluppo di schemi di mobilità mirata ad alcune categorie, e la creazione di una piattaforma digitale per l'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro. Al contrario le attività attinenti agli stessi servizi per l'impiego, come la gestione delle partnership transfrontaliere, sono lasciate alla discrezione degli Stati, che potrebbero finanziarle attraverso il FSE. Tale riduzione nell'ambito d'intervento del fondo sembra essere in parte compensata dalle prescrizioni del Programma PROGRESS che estendono il supporto agli attori per le attività di implementazione delle politiche europee per l'occupazione anche ai centri EURES. La dotazione finanziaria per la futura programmazione finanziaria si attesta intorno a 20 milioni € sul budget totale dell'EaSI.

Il Programma PROGRESS

Il supporto alle azioni di valutazione delle politiche per l'occupazione nell'Ue è finanziato attraverso il Programma PROGRESS, che con l'attuale programmazione finanziaria 2007/2013 concentra le sue risorse in cinque priorità tematiche: lavoro, inclusione e protezione sociale,

¹⁰⁵ Elemento emerso nell'intervista con Marcella Corsi.

¹⁰⁶ Il network EURES è stato istituito con la Decisione della Commissione 2003/8 del 23 dicembre 2002, che ha codificato una rete europea di servizi, denominata EURES (European employment services) con il compito di sviluppare lo scambio di informazioni e la cooperazione di cui alla parte seconda del reg (CEE) 1612/1968.

condizioni di lavoro, anti-discriminazione e uguaglianza di genere.¹⁰⁷ Questo asse degli strumenti finanziari europei è dedicato al sostegno di attività analitiche, raccolta dati e valutazioni unitamente alle attività che favoriscono lo scambio di buone prassi, il supporto agli operatori (autorità locali ed ONG), la creazione di reti e la disseminazione dei risultati ottenuti dagli studi. Quanto alla rilevanza con gli strumenti e le politiche per l'occupazione già descritti, il programma supporta sia gli studi per l'apprendimento reciproco nel quadro della EES sia le valutazioni sull'applicazione del OMC ed il relativo impatto a livello nazionale. In materia di parità uomo-donna, PROGRESS sostiene le azioni di monitoraggio della legislazione comunitaria di genere oltre che lo sviluppo delle reti di livello europeo in materia. Un interessante modello di rete supportata dal programma è *European social network (ESN)*, che unisce direttori di servizi sociali e autorità nazionali e regionali per supportare lo sviluppo di servizi sociali pubblici locali in Europa. Affrontando i temi della gestione dei servizi e del supporto ai lavori di cura ed assistenza ai bambini, la rete analizza *best practices* regionali che hanno ottimizzato i servizi sociali con un impatto sull'occupazione femminile.¹⁰⁸

La Programmazione finanziaria europea 2014/2020 apporta delle modifiche al Programma PROGRESS, inserendolo come asse nel *framework* dell'EaSI. Facendo seguito alla volontà di concentrazione tematica della nuova programmazione, le politiche per l'occupazione, per l'inclusione sociale e per il miglioramento delle condizioni di lavoro rappresentano le nuove aree tematiche in cui possono essere concentrati fondi PROGRESS, lasciando le priorità di anti-discriminazione ed uguaglianza di genere al *Rights and citizenship Programme*. La dotazione finanziaria per lo strumento PROGRESS passa da 683.500.000 per il periodo 2007/2013 a circa 500 milioni € per la futura programmazione, costituendo il 61% del budget complessivo dell'EaSI. Quanto alle attività finanziabili, il nuovo Programma PROGRESS prevede l'estensione del supporto agli operatori anche al funzionamento dei centri per l'impiego e dei centri EURES. In tale contesto si inserisce un recente intervento della Commissione,¹⁰⁹ che intende costituire una piattaforma europea di servizi pubblici per l'impiego, allo scopo di compararne le *performances* sulla base di indicatori europei e di facilitare lo scambio di informazioni. Oltre allo scambio di *best practices*, la

¹⁰⁷ Decisione 1672/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 che istituisce il Programma per l'occupazione e la solidarietà sociale- Progress, emendato dalla Decisione 284/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 marzo 2010.

¹⁰⁸ <http://www.esn-eu.org/home/index.html> (ultimo accesso: 10 giugno 2013).

¹⁰⁹ Proposal for a Decision of the European Parliament and council on enhanced cooperation between public employment services (PES), COM (2013) 430 final.

rete presenta un interessante elemento nel supportare lo sviluppo delle iniziative *youth guarantee*, definite nel capitolo 3.

Il focus sull'innovazione sociale si evince anche dalla quota di finanziamento destinata agli 'esperimenti di politiche sociali', una misura introdotta per la prima volta nel 2009 e alla quale il nuovo programma PROGRESS riserva il 17% del budget. Concepiti come metodo per testare soluzioni innovative rispondendo a bisogni sociali emergenti, gli esperimenti misurano l'impatto di tali politiche per renderle successivamente applicabili a contesti più estesi. Una interessante *best practice* è rappresentata dal progetto a guida inglese MOMIE – *Models of mentoring for inclusion and employment*¹¹⁰ che punta alla creazione di un network di esperti europei di mentoring per supportare l'attivazione nel mercato del lavoro di categorie svantaggiate. Sperimentando un modello di mentoring disegnato sulla base d'indicatori elaborati tramite scambi transnazionali, il progetto prevede la creazione di nuovi percorsi d'inclusione nel mercato del lavoro. Nello specifico le azioni pilota sono state realizzate in contesti locali, focalizzando l'attenzione sull'occupazione di donne e minoranze etniche, prevedendo l'applicazione del modello su ampia scala, ampliandolo a diverse politiche, ad esempio la salute e l'educazione, nuovi gruppi di riferimento e ad altri contesti territoriali.

5.2 Rights and citizenship Programme

Il supporto alla valutazione delle politiche dell'Ue, realizzato da Progress con riferimento alla dimensione di genere, è completato dal Programma Daphne III dell'attuale programmazione 2007/2013, dedicato al finanziamento di attività analitiche, studi, scambi di buone prassi, supporto agli operatori, creazione di reti e disseminazione dei risultati in materia di prevenzione e lotta alla violenza su donne e minori. Pur contribuendo al principio di uguaglianza, il programma non esamina la questione di genere con riferimento alle politiche del lavoro e della formazione, mancando di un legame con il tema della parità di trattamento uomo-donna. Tale collegamento viene riconosciuto nella nuova Programmazione finanziaria 2014/2020 che, nell'ottica di semplificare la frammentazione che caratterizza la materia dei diritti fondamentali e della giustizia, riunisce sotto il cappello del *Rights and Citizenship Programme*¹¹¹ i precedenti programmi Daphne

¹¹⁰ <http://www.cesi.org.uk/node/608> (ultimo accesso 18.02.2013).

¹¹¹ Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing for the period 2014 to 2020 the Rights and citizenship Programme (COM (2011) 758).

III, Diritti fondamentali e cittadinanza e gli assi del PROGRESS su anti-discriminazione ed uguaglianza di genere. Rivolgendosi ad enti pubblici ed organizzazioni private, il programma intende sostenere l'implementazione del più generico principio di non discriminazione nelle politiche europee, finanziando attività analitiche e reti tematiche.

5.3 Il Programma per la competitività di imprese e PMI (COSME)

Individuando nelle PMI il target di riferimento principale, il Programma per la competitività assume importanza sia per il supporto all'innovazione sociale e all'imprenditorialità, sia come strumento per sviluppare la domanda di lavoro, creando nuove imprese e alimentando nuove assunzioni. La complementarietà con lo strumento *Progress micro finance* si evince dai diversi destinatari del Programma, rappresentati dalle piccole e medie imprese nelle fasi di start-up, crescita e transizione piuttosto che da gruppi vulnerabili. Nell'attuale programmazione finanziaria 2007/2013 il Programma quadro per l'innovazione e la competitività (CIP) punta a migliorare la sostenibilità delle imprese europee supportando la loro capacità di innovare, in particolare nei settori chiave per l'Ue quali ICT ed economia verde. Per questa analisi rileva il primo dei tre pilastri del programma *Entrepreneurship and Innovation Programme (EIP)*,¹¹² ed in particolare le azioni sulla promozione dell'imprenditorialità, definite per migliorare l'accesso al finanziamento delle imprese, per sviluppare network di scambio di buone prassi tra decisori politici e per finanziarie attività di ricerca con una prospettiva orizzontale, focalizzandosi su PMI ed innovazione, e con una prospettiva settoriale.

Il successore di EIP nella nuova programmazione finanziaria, *Programme for competitiveness of enterprises and small and medium-sized enterprises (COSME)*,¹¹³ raccoglie lo stesso campo di attività, ad eccezione delle azioni per la ricerca e l'innovazione confluite nel programma Horizon2020, concentrandosi quindi su crescita ed internazionalizzazione delle imprese. Ai tradizionali settori chiave per lo sviluppo dell'economia europea viene accostato il turismo, per il quale il Programma prevede azioni coordinate a livello europeo. Quanto agli interventi per

¹¹² Decision 1639(2006) of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a competitiveness and innovation framework programme 2007/2013. OJ L 310/15. In base alla decisione attuativa del CIP, il Programma include tre programmi operativi dedicati a: imprenditorialità ed innovazione (EIP), supporto politico alle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT- PSP) e energia intelligente (IEE).

¹¹³ Research, innovation and competitiveness package, proposal for a regulation of the European parliament and the Council establishing a Programme for competitiveness of enterprises and small-medium size enterprises 2014/2020 (COM(2011) 834 final).

promuovere l'imprenditorialità, il Programma sostiene le misure dell'*Entrepreneurship action plan 2020*, le cui misure sono state descritte nel capitolo 3. Dando seguito alle iniziative sostenute dal Programma CIP- EIP, il nuovo strumento finanzierà lo sviluppo di metodi educativi e di strumenti per il monitoraggio delle abilità acquisite e la creazione di piattaforme di scambio di prassi tra educatori. Quanto agli strumenti finanziari, la nuova programmazione ripropone due strumenti per facilitare le PMI in fase di crescita e transizione:

- strumento di equity, che fornisce alle imprese capitale di rischio e finanziamenti a capitale partecipato attraverso intermediari finanziari, rappresentati dalla FEI o da altri fondi di investimento;
- strumento di garanzia dei prestiti, che fornisce garanzie dirette o controgaranzie per la condivisione del rischio.

In materia di sinergie con altri programmi finanziari, entrambi gli strumenti sono attuati come parte di un unico meccanismo finanziario dell'Ue, che include sia il capitale proprio sia la garanzia per i prestiti a favore delle imprese (COSME) e della ricerca ed innovazione (Horizon2020). Inoltre, gli strumenti a garanzia dei prestiti di COSME si accostano ad attività dello stesso tipo finanziate da Progress micro finance, concentrandosi maggiormente su prestiti transfrontalieri e multinazionali, e dai Fondi strutturali, garantendo la complementarietà con il Programma JEREMIE. Quanto al finanziamento di reti europee che possono facilitare gli scambi tra *stakeholders* operanti nello stesso settore, accanto a *Enterprise Europe network*,¹¹⁴ sviluppato per il supporto legale, l'incontro di partner e l'accesso alle informazioni su progetti di ricerca comuni alle imprese, specifica attenzione è dedicata all'imprenditoria femminile. In primo luogo, facendo seguito agli ostacoli evidenziati nel capitolo 2 sulla creazione di start up guidati da donne, lo *Small business Act*¹¹⁵ individua *European network of female entrepreneurship ambassadors* e *European network of mentors for women entrepreneurs* come reti di supporto alle donne per la creazione e la crescita di business. Malgrado la mancanza di azioni sistematizzate che si occupino dell'acquisizione di abilità e competenze per l'imprenditorialità, tali network includono come attività principali l'informazione e la formazione di una nuova generazione di imprenditrici. Per dar seguito alle

¹¹⁴ <http://portal.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/> (ultimo accesso: 28 Febbraio 2013)

¹¹⁵ Adottato per la prima volta nel 2008 (Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions 'Think small first, a small business act for Europe', COM (2008)394 final), lo Small business Act riflette la volontà della Commissione di creare un framework di azioni a sostegno delle piccole e medie imprese operanti nell'Ue. La revisione dello strumento operata nel 2011 prevede un nuovo focus sull'accesso ai finanziamenti per le PMI e sulla promozione dell'imprenditorialità per categorie generalmente svantaggiate nel mercato del lavoro, come giovani, donne e migranti.

azioni dei networks, la Commissione sta elaborando piattaforme online multifunzionali per fornire *e-learning*, formazione, *mentoring* e supporto alle attività di *networking* legate ai progetti imprenditoriali.¹¹⁶ In secondo luogo, una rete di amministrazioni pubbliche nazionali dedicata allo scambio di buone prassi nella definizione di politiche per favorire l'imprenditorialità è *European network to promote women's entrepreneurship (WES)*, interlocutore privilegiato della DG impresa della Commissione in materia di imprenditoria femminile.

5.4 Horizon2020

In continuità con il sostegno alla competitività delle imprese, la programmazione finanziaria dell'Ue dedica uno strumento finanziario specifico alle azioni per la ricerca e l'innovazione, includendo una serie di sottocategorie rilevanti per le politiche di occupazione e le azioni di formazione. In quest'analisi lo studio del Programma per 2014/2020,¹¹⁷ che sostituisce il precedente 7° programma quadro per la ricerca e l'innovazione (FP7),¹¹⁸ si concentrerà da un lato sulla categoria *Societal challenges*, che nel promuovere una più stretta collaborazione tra centri di ricerca ed industria dedica una sezione alle scienze socio-economiche, e dall'altro sulle *Marie Curie actions* della categoria *Excellent science*, che intendono potenziare il capitale umano per la ricerca e lo sviluppo tecnologico con attività di formazione dei ricercatori. A queste iniziative si accosta il supporto del Programma allo *European Institute for technology and innovation (EIT)*, che tramite le iniziative KICs finanzia progetti di formazione con un focus sull'imprenditorialità.

La priorità *Societal challenges* finanzia attività di ricerca e studi innovativi in aree tematiche rilevanti per gli obiettivi dell'Ue, sottolineando il riferimento allo sviluppo di conoscenze, nuove tecnologie, analisi comparative, attività di cooperazione istituzionale ed acquisizione di nuove capacità per rispondere alle sfide sociali ed economiche. Con l'obiettivo di elaborare opzioni innovative per i decisori politici, individuando risposte alla segmentazione del mercato del lavoro e al gap di competenze, la priorità 6 *-Inclusive, innovative and secure societies-* è dedicata alla

¹¹⁶ Intervista con Marko Curavic della DG impresa della Commissione europea.

¹¹⁷ Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing Horizon2020-the framework programme for research and innovation 2014/2020, COM (2011)809 final. Il Programma individua tre priorità per la ricerca e l'innovazione: *Excellent science*, che intende costituire un'area europea della ricerca finanziando le attività di collaborazione e formazione, *Industrial leadership*, che include supporto e finanziamento per le attività di ricerca ed innovazione delle PMI e *Societal challenges*, che finanzia attività di ricerca in sei aree tematiche rilevanti per gli obiettivi dell'Ue.

¹¹⁸ L'attuale programmazione finanziaria 2007/2013 include tali elementi nel Settimo programma quadro per la ricerca e l'innovazione (FP7), nello specifico nella categoria *Cooperation*, che finanzia azioni di collaborazione tra industria e centri di ricerca e nel Programma *People*, che finanzia la formazione dei ricercatori attraverso le azioni Marie Curie.

ricerca sulle scienze socio-economiche. La stessa tematica costituisce elemento trasversale di ogni attività di ricerca finanziata dal programma, insieme al focus sulla transnazionalità dei progetti di cooperazione. Un interessante esempio di attività di ricerca finanziata attraverso il Programma quadro dell'Ue è il progetto LOCALISE¹¹⁹ che, attraverso la collaborazione internazionale tra diversi centri di ricerca, analizza differenti opzioni di politiche di attivazione per gruppi vulnerabili con riferimento al contesto europeo, nazionale e regionale. Allo scopo di presentare ai decisori politici raccomandazioni in materia di politiche per incrementare l'occupabilità di alcuni gruppi, tra cui donne e disabili, la ricerca analizza i gradi di integrazione tra le politiche del lavoro con quelle per la formazione, la salute, i servizi sociali e l'edilizia sociale e la loro applicazione in diversi contesti regionali.

Implementate nell'ambito del programma *People* nell'attuale programmazione, le *Marie Curie actions* si propongono di sviluppare un mercato del lavoro europeo dedicato ai ricercatori, migliorando la formazione e la diversificazione di competenze attraverso attività di mobilità trans-settoriale e transnazionale. Oltre a rappresentare un elemento trasversale dell'intero programma, la nozione di uguaglianza di genere riceve specifica considerazione nelle azioni Marie Curie, che con gli ultimi due programmi di lavoro attesta al 40% la quota riservata alle donne nei programmi di ricerca.¹²⁰ Quanto alle attività finanziate, in primo luogo, rivolgendosi alle attività di ricerca in fase iniziale o in condizioni di apprendimento continuo, le azioni rilevano sia il concetto di network da costituirsi per la mobilità dei ricercatori (e.g. *research and innovation staff exchange- RISE*) sia l'orientamento verso la ricerca per l'innovazione (e.g. *innovative training networks – ITN*). In secondo luogo, di particolare interesse risultano le attività di COFUND che, indirizzandosi a programmi di ricerca già supportati da fondi regionali o nazionali, cofinanziano con un massimo di 2.5 miliardi progetti di mobilità dei ricercatori in ogni fase di carriera. In particolare attraverso un focus sulla dimensione internazionale dei progetti di ricerca condotti a livello regionale, tali fondi sembrano contribuire da un lato ad armonizzare le condizioni di lavoro dei ricercatori e dall'altro a sviluppare un sistema di buone prassi di mobilità incoraggiando l'internazionalizzazione dei programmi. Un terzo aspetto del programma che rileva in quest'analisi riguarda la connessione delle azioni per la ricerca e l'innovazione con l'acquisizione di abilità e competenze per favorire l'imprenditorialità. Il programma individua diversi strumenti che puntano a finanziare la

¹¹⁹ <http://www.localise-research.eu/> (ultimo accesso 15.03.2013).

¹²⁰ Il Work Programme di People per il 2012 e quello per il 2013 indicano una soglia del 40% per la partecipazione delle donne al programma. 2013 Work Programme People, European Commission 2012(4561) of the 9 July 2012.

cooperazione tra il mondo accademico e le industrie, definita allo scopo di sviluppare ricerche innovative utili alle imprese, riprendendo il focus del programma COSME. Ad esempio, progetti come *European industrial doctorates* e *Joint doctorates* per i livelli dottorali e post-dottorali incoraggiano l'apprendimento su base volontaria di abilità imprenditoriali, che possano elaborare idee facilmente commercializzabili. Tuttavia, pur presentando schemi per dottorati industriali finalizzati all'acquisizione di competenze trasferibili all'impresa, tali sistemi non sembrano aver ancora prodotto i risultati attesi in termini di sviluppo di competenze trasversali per i ricercatori.¹²¹ Infine, riprendendo gli elementi di formazione all'imprenditorialità, *Horizon2020* finanzia l'istituto EIT, le cui attività sono state analizzate nel capitolo 3. La nuova programmazione finanziaria non apporta sostanziali modifiche alle attività dell'istituto, limitandosi ad estendere il numero delle iniziative KICs e di conseguenza il campo di applicazione dei programmi di educazione all'imprenditorialità ad altri settori.

Quanto agli elementi trasversali del programma, tutti gli strumenti inclusi in *Horizon2020* rilevano sia la necessità di incoraggiare i finanziamenti privati per la ricerca attraverso il *leverage effect* dei fondi comunitari sia le sinergie con altri programmi europei, in particolare COSME, Fondi strutturali ed Erasmus+. Se la complementarità con il Programma COSME sottolinea l'importanza delle attività di ricerca per la competitività delle PMI, i fondi strutturali sono visti in un'ottica di supporto alle azioni per l'innovazione, puntando sul *capacity building* e sull'applicazione al mercato dei progetti di ricerca. In particolare, con azioni che vanno dal finanziamento delle infrastrutture alla creazione di *clusters* regionali fino al *follow-up* dei progetti *Horizon*, il ruolo dei fondi strutturali sembra finalizzato a facilitare l'accesso ai progetti di ricerca più innovativi per i decisori politici. Le sinergie con *Erasmus+* derivano dai diversi *target groups* di riferimento dei Programmi: se *Horizon* è finalizzato alla mobilità più a lungo termine dei ricercatori, in fase iniziale o avanzata, *Erasmus+* individua nella mobilità a breve termine degli studenti o dello staff accademico.

5.5 Creative Europe

¹²¹ Le azioni Marie Curie includono per il livello dottorale e post-dottorale l'utilizzo di consorzi multidisciplinari e un focus sulle competenze trasversali dei ricercatori che possano favorire lo sviluppo di progetti accademici facilmente commercializzabili. Tra gli elementi di questo modello si inseriscono una supervisione congiunta tra esperti accademici e professionisti delle imprese e la mobilità dei ricercatori in impresa. Tuttavia, il rapporto di valutazione del Programma FP7 per il 2013 mostra basse percentuali per i ricercatori che hanno acquisito competenze trasversali trasferibili al contesto imprenditoriale nel corso dei programmi di ricerca. *FP7 interim evaluation* (PPMI, 2013)

La rilevanza del Programma *Creative Europe* per quest'analisi riguarda sia il contributo all'imprenditorialità, con riferimento specifico ai settori culturali e creativi di grande rilievo per la Regione puglia, sia il focus sulle capacità degli attori culturali, da implementare con l'acquisizione delle competenze richieste dal mercato. Introdotti con la nuova programmazione finanziaria 2014/2020¹²² che sostituisce i Programmi Media e Culture, entrambi gli elementi sembrano riprendere la prospettiva dei Programmi COSME e HORIZON2020, mirando a rafforzare le capacità delle imprese operanti nel settore culturale e favorendone il supporto finanziario e la capacità di internazionalizzazione.

Quanto al focus sull'imprenditorialità, il Programma predispone una nuova misura di accesso al credito riservata alle PMI operanti nel settore culturale, privilegiando i prestiti più che le sovvenzioni e diminuendo la dipendenza dai finanziamenti pubblici. Come per gli altri programmi a supporto dell'imprenditorialità, *Creative Europe* esternalizza la gestione dello strumento, affidandola ad intermediari finanziari che interagiscono direttamente con il FEI e fornendo garanzie e procedure facilitate nella gestione del rischio per gli operatori del settore. Dato l'obiettivo comune di supporto alle PMI, il Programma evidenzia elementi di complementarità con i Fondi strutturali e con le garanzie fornite dal COSME, che raccogliendo tutti i settori di attività economica difficilmente raggiungono i settori culturali e creativi, caratterizzati da profili di rischio differenziati. Inoltre il legame con altri fondi sembra riferirsi in particolare al settore del turismo culturale ed artistico, evidenziato come fattore ad alto potenziale di crescita dal COSME e legato alla priorità di protezione del patrimonio culturale dai fondi strutturali. Quanto alle attività di formazione, lo sviluppo delle capacità degli attori culturali è individuato come elemento trasversale dell'intero strumento, che definisce come prioritarie le competenze per l'utilizzo delle tecnologie digitali e le abilità manageriali in riferimento alla distribuzione transnazionale e alla crescita del business. Evidenziando le lacune dei precedenti Programmi Media e Culture, *Creative Europe* finanzia l'acquisizione di nuove competenze sia per potenziare l'occupabilità dei lavoratori delle industrie culturali sia per incrementare le occasioni di apprendimento degli operatori già attivi nel settore attraverso il focus sull'apprendimento permanente.

5.6 Erasmus +

¹²² Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Creative Europe Programme. COM (2011) 785 final.

Individuati come supporto ai target della Strategia europea in materia di educazione e formazione, gli strumenti finanziari *Lifelong learning programme*, *Youth in action* e i programmi per la cooperazione internazionale assumono importanza per il sostegno alle attività di formazione iniziale, di mobilità e di apprendimento permanente definiti da ET2020.¹²³ Il successore di tali schemi nella nuova programmazione, *Erasmus +*,¹²⁴ raccoglie lo stesso campo di attività, sistematizzando le misure precedenti ed aggiungendo due elementi innovativi.

Quanto alle attività finanziabili, il programma si concentra su tre azioni: opportunità di apprendimento individuali, cooperazione istituzionale tra organizzazioni educative, imprese ed autorità regionali e supporto al processo di riforma delle politiche in materia. Tra le misure rilevanti per quest'analisi, il primo pilastro complementa le azioni Marie Curie di mobilità, concentrandosi su programmi per la mobilità a breve termine di studenti e staff dei sistemi formativi. In tale ambito si inserisce la prima novità del nuovo programma, che delinea uno strumento a garanzia dei prestiti agli studenti per programmi di studio svolti all'estero. Un elemento particolarmente rilevante nel secondo pilastro della cooperazione istituzionale è rappresentato dalle *Knowledge alliances*, le cui attività sono state definite nel capitolo 3. Nello strutturare alleanze tra istituti di educazione superiore ed aziende, il programma sostiene il coinvolgimento delle imprese nelle attività di formazione, oltre che incentivare all'imprenditorialità attraverso la creazione di curricula multidisciplinari. Dalla stessa area d'intervento deriva il supporto ad un elemento fortemente decentralizzato come le *Erasmus strategic partnerships*, che prevedono la cooperazione trans-nazionale tra istituti di educazione superiore con il fine di internazionalizzarne le attività. Nel supporto alle politiche, il terzo pilastro finanzia pratiche per l'armonizzazione dei contenuti e delle attività dei centri VET, nello specifico i sistemi di crediti ed il riconoscimento delle abilità acquisite attraverso la formazione professionale. Pur sottolineando il focus sull'educazione superiore e sull'apprendimento permanente, il Programma non riprende la precedente distinzione delle azioni per il settore giovanile, elemento ancora di contrasto con il Consiglio europeo.

5.7 La Banca per lo sviluppo sociale del Consiglio d'Europa

¹²³ Nello specifico i Programmi della precedente programmazione e Erasmus for all finanziano misure per il raggiungimento dei target di ET2020 di educazione e di occupazione (82% dei laureati tra i 20/34 anni impiegati a non più di 3 anni dalla fine del percorso di studi).

¹²⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing 'Erasmus for all' the Union programme for education, training, youth and sport, COM (2011)371 final.

Gli strumenti della programmazione finanziaria dell'Ue possono essere integrati da altri programmi di derivazione esterna all'Ue, come i fondi della Banca per lo sviluppo sociale del Consiglio d'Europa (CEB),¹²⁵ che mirano a rafforzare la dimensione della coesione sociale, contribuendo all'implementazione di progetti per investimenti sociali. In tale contesto i progetti finanziati dalla CEB attraverso sistemi di prestito ad istituzioni pubbliche, autorità regionali e locali ed istituzioni finanziarie pubbliche e private, rilevano sia per il sostegno alle opere infrastrutturali con finalità sociali, in particolare per l'educazione e la formazione professionale, sia per il rafforzamento dell'integrazione sociale, sostenendo progetti a supporto di start-up e piccole e medie imprese per la preservazione dei posti di lavoro e per attività di formazione professionale. Con sistemi di controllo e monitoraggio simili a quelli operati dalla Commissione europea, la CBE presta particolare attenzione all'impatto sociale dei progetti realizzati, permettendo ai beneficiari del prestito di agire come fruitori diretti del prestito o come intermediari verso altri beneficiari. Quanto ai progetti per la creazione d'infrastrutture, la stessa Commissione europea suggerisce l'utilizzo dei prestiti CEB ad integrazione degli strumenti comunitari per il rinnovamento o la costruzione di servizi sociali, in cui la Banca ha investito tra il 2000 ed il 2010 2.8 miliardi di euro, puntando sui servizi per l'assistenza a minori ed asili nido per favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura. In materia d'integrazione sociale, la CBE finanzia l'imprenditoria di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro e prestiti alle imprese per interventi di formazione professionale, creando e preservando posti di lavoro duraturi.

¹²⁵ www.coebank.org/index.asp (ultimo accesso 26.02.2013).

PARTE II - LE INIZIATIVE DELLE REGIONE PUGLIA PER L'OCCUPAZIONE FEMMINILE

In base ai dati ISTAT sul mercato del lavoro femminile, la Puglia verifica un incremento di 11mila unità negli occupati nel periodo settembre 2011/settembre 2012 ed una diminuzione del tasso di inattività, in controtendenza rispetto ad altre regioni del Sud Italia, che hanno mostrato tassi di occupazione in decrescita. I dati incoraggianti in materia di occupazione femminile sembrano essere il frutto dell'azione integrata tra legislazione regionale per le pari opportunità ed atti di programmazione territoriale, i cui interventi spaziano dalle politiche sociali a quelle di conciliazione, dal lavoro alla formazione, da un lato considerando la conciliazione come elemento trasversale su cui definire il Patto sociale regionale, dall'altro puntando ad incoraggiare l'occupazione femminile. Dalle dichiarazioni dell'Assessore Gentile¹²⁶ emerge come la Regione abbia voluto incentrare la sua azione politica sulla questione del lavoro, puntando soprattutto su giovani e donne, guidando gli interventi sulla base del principio di trasversalità delle politiche di genere in tutti i settori di intervento legati all'occupazione. Nello specifico, obiettivi principali della Regione sono stati:

- Favorire in misura significativa la partecipazione al lavoro,
- Migliorare la qualità del lavoro delle donne,
- Diminuire il tasso di disoccupazione.

A questi interventi in materia di politiche per l'occupazione, si accostano misure per la conciliazione vita-lavoro, che risultano un complemento necessario alla strategia di occupazione femminile. Tuttavia, gli stessi dati evidenziano punti di criticità nella strutturazione dell'occupazione,¹²⁷ che risulta sbilanciata verso titoli di studi medio-alti, mentre la struttura della popolazione presenta una prevalenza di donne con titoli di studio molto bassi. In secondo luogo, i dati sull'occupazione femminile mostrano una prevalenza di contratti atipici, ossia posizioni professionali precarie il cui ricorso è maggiore per le donne. Guardando ai settori produttivi dove si concentra l'occupazione femminile, emerge una prevalenza nel settore agricolo, sanitario e

¹²⁶ Presentazione di Elena Gentile Assessore al Welfare, Rapporto sulla situazione del personale femminile e maschile nelle aziende con più di 100 dipendenti della Puglia per il biennio 2008/2009, Luglio 2011, Serenella Molendini, Teresa Zaccaria, 2011.

¹²⁷ Dati dal III Rapporto IPRES sulla condizione femminile in Puglia, 'Le donne e il lavoro nella crisi', Regione Puglia IPRES, dicembre 2012.

turistico, che evidenzia la stagionalità del lavoro e la segregazione del mercato del lavoro. Infine, altro elemento di criticità può essere riscontrato nella presenza di lavori part-time, in cui le donne rappresentano il 70% del totale. Pur presentando un importante sostegno alla conciliazione vita-lavoro, il ricorso a tali contratti in prevalenza per le donne sembra evidenziare come il peso dei lavori di assistenza e di cura ricada in maggioranza sulle donne.

6- LA LEGISLAZIONE REGIONALE PER LE PARI OPPORTUNITÀ

6.1 La Legge regionale per i servizi sociali

Con la legge regionale 19/2006¹²⁸ la Regione Puglia intende coordinare sul territorio regionale un sistema integrato di interventi e servizi sociali per le persone, garantendo la qualità della vita e le pari opportunità. Obiettivo dell'intervento è ridurre gli ostacoli alla piena inclusione sociale, derivanti da condizioni di disabilità o di bisogno familiare. Nello specifico, il sistema integrato include il coordinamento tra i servizi sociali, sanitari e dell'integrazione, sottolineando la cooperazione interistituzionale oltre che con soggetti esterni. Pur presentando l'ambito territoriale come livello d'intervento per queste misure, la normativa pone prima le basi per il Piano regionale delle politiche sociali, definendone ambiti di intervento, e per i Piani sociali di zona, in cui tali interventi devono essere concretizzati. Da un lato, riconoscendo il carattere universalistico delle politiche sociali, la legge definisce l'integrazione dei servizi sociali con altre tipologie di politiche, tra cui quelle abitative, di riqualificazione urbana, di contrasto alla povertà e per l'immigrazione. Dall'altro, ispirando il sistema integrato dei servizi sociali al principio di domiciliarità, la Regione intende localizzare i servizi sociali per costruire comunità solidali. Infine, la normativa affida alla Regione il ruolo di promuovere iniziative sperimentali per stipulare accordi con le imprese e le organizzazioni sindacali in favore della conciliazione vita-lavoro.

6.2 La Legge regionale per le pari opportunità

La legge 7/2007,¹²⁹ che fa seguito alle disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città,¹³⁰ si presenta

¹²⁸ Legge regionale 10 luglio 2006 n.19 sulla disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità ed il benessere delle donne e degli uomini in Puglia.

¹²⁹ Legge regionale 21 marzo 2007 n.7, Norme regionali per le politiche di genere e la conciliazione vita-lavoro in Puglia.

come la prima legge organica sulle politiche di genere, offrendo una base normativa al principio di pari opportunità. Le disposizioni presentano un certo grado d'innovazione sia per i contenuti sia per le modalità di realizzazione della normativa, che hanno coinvolto gli utenti nell'elaborazione. La legge interviene in 4 ambiti:

- politiche di conciliazione dei tempi di vita-lavoro a livello locale,
- interventi a sostegno della maternità, paternità e re-distribuzione del lavoro,
- elaborazione di un sistema di governance regionale per le politiche di genere,
- interventi per la partecipazione delle donne alla vita sociale, economica e politica.

I primi due punti pongono le basi per i successivi interventi di programmazione territoriale dedicati alle politiche di genere, i Piani territoriali dei tempi e degli spazi e i Patti sociali di genere, stabilendo linee guida regionali tese ad assicurare l'omogeneità delle disposizioni, pur lasciando autonomia agli enti locali nella definizione delle priorità. In materia di governance regionale, la nuova normativa affronta la questione di genere sia in un'ottica trasversale, assicurando la presenza della dimensione in tutte le politiche regionali, sia tramite azioni positive, giustificando trattamenti differenziati per l'affermazione del principio di uguaglianza. Infine, al fine di incrementare la partecipazione delle donne alla vita economica, la normativa regionale individua un focus sull'imprenditorialità femminile ed attività di welfare aziendale, come il marchio di genere sottolineando la questione della qualità del lavoro.

7- LA DIMENSIONE DI GENERE NEGLI ATTI DI PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

7.1 Il Piano regionale delle Politiche sociali 2009/2011

Disposto come atto di programmazione territoriale per i servizi sociali e sociosanitari della Regione, il Piano delle politiche sociali 2009/2011¹³¹ indica le priorità di intervento, le attività da realizzare e le risorse finanziarie per sostenere le stesse a livello di ambiti territoriali. Elaborato a seguito dei principali interventi legislativi regionali in favore delle politiche di genere, in particolare la legge 19/2006, la seconda edizione del Piano sembra proporre una logica integrata di diversi

¹³⁰ Legge 8 marzo 2000 n.53, Disposizioni per il sostegno alla maternità e delle paternità, diritto alla cura e alla formazione.

¹³¹ Delibera della giunta regionale n.1875 del 13 ottobre 2009, Piano regionale politiche sociali 2009/2011. Le attività di questo ciclo di programmazione territoriale sono state estese al 2013 per terminare l'attivazione dei servizi programmati attraverso il Piano. Delibera n.2155/2012.

servizi sociali e fonti di finanziamento. Nello specifico, esso propende per una concentrazione delle risorse e per la selezione degli obiettivi d'intervento, lasciando la definizione delle priorità agli ambiti territoriali in linea con i bisogni del territorio. Tuttavia, per assicurare una certa omogeneità, il Piano propone linee guida per gli ambiti territoriali, elaborando una traccia nella definizione delle scelte programmatiche per i Piani sociali di zona. Dopo aver predisposto il monitoraggio dei servizi e degli interventi già attivati, ogni piano avvia una fase di progettazione partecipata, delineando priorità strategiche ed assetti organizzativi prima della fase di attivazione.

7.2 Il Piano straordinario del lavoro

Tra gli atti di programmazione territoriale, il Piano straordinario per il lavoro è il riferimento delle misure attuate dalla Regione in materia di occupazione e formazione professionale, indicando obiettivi e destinatari prioritari. Al lavoro delle donne il Piano dedica un'intera linea di azione, composta da attività di formazione professionale ed incentivi all'occupazione, integrandole con altre misure che assumono la dimensione di genere come elemento trasversale. L'azione regionale nel corso dell'ultimo anno si è concentrata su diversi aspetti che possono favorire l'incremento dell'occupazione femminile, incentivando l'assunzione di soggetti svantaggiati dal mercato del lavoro, strutturando un sistema di conciliazione vita-lavoro, integrando le misure per l'imprenditorialità e programmando attività di formazione professionale.

Gli incentivi all'assunzione

Tra gli incentivi all'assunzione, la **Dote occupazionale**,¹³² indicata tra le misure più significative dell'azione regionale in materia, intende favorire le assunzioni a tempo indeterminato di soggetti generalmente svantaggiati nel mercato del lavoro. Con l'erogazione di un contributo regionale pari al 50% del costo salariale lordo per 12 mesi (fino a 20.000 euro di importo concedibile), la Regione fa seguito al principio comunitario di pari opportunità, minando aree di potenziale discriminazione come l'origine etnica, la disabilità e la condizione di genere. Gli incentivi per favorire l'assunzione di soggetti svantaggiati si affiancano all'idea di stimolare la domanda di lavoro da parte delle imprese che operano sul territorio regionale. Le modalità di realizzazione della misura, infatti, prevedono incentivi economici da erogare direttamente in favore delle imprese che assumono

¹³² <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/DoteOccupazionale> (ultimo accesso 15 Maggio 2013).

lavoratori tra le categorie indicate dalla Regione (donne, immigrati e disoccupati di lunga durata). Attraverso dei sistemi di premialità per l'assunzione di soggetti che hanno già intrapreso percorsi formativi finanziati dalla Regione, la dote occupazionale sembra rilevare, inoltre, la necessità di un'azione congiunta tra politiche del lavoro e politiche di formazione. A novembre 2012, la dote occupazionale ha finanziato 167 domande e 823 assunzioni, e prevede un totale di assunzioni di 2.463 unità, di cui il 45% è rappresentato da donne.¹³³ Un altro strumento che mira ad incentivare le assunzioni a tempo indeterminato di soggetti svantaggiati è il **Credito d'imposta**,¹³⁴ una misura regionale che ha riscosso una grande partecipazione da parte delle imprese. Candidando istanze per oltre 50 milioni di euro per 3293 assunzioni effettuate, il Bando ha superato notevolmente le risorse inizialmente stanziato per il progetto ed ha richiesto l'attivazione della Regione nel reperimento di altri fondi.¹³⁵ La misura si rivolge alle imprese, alle organizzazioni ed agli appartenenti ad albi professionali che tra maggio 2011 e giugno 2012 abbiano incrementato le assunzioni con contratti a tempo indeterminato di lavoratori appartenenti alle categorie svantaggiate: disoccupati di lunga durata, lavoratori di età superiore ai 50 anni, migranti e donne nei settori dell'industria e dei servizi. I datori di lavoro beneficiari della misura ricevono un credito sulle imposte che può raggiungere il 50% dei costi salariali sostenuti nei primi 12 mesi di assunzione, favorendo così un atteggiamento virtuoso nelle assunzioni regolari di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro regionale. Le azioni per favorire l'accesso al mercato del lavoro di nuove lavoratrici si concentrano anche su incentivi all'occupazione delle figure professionali più richieste nel mercato del lavoro regionale, in particolare quelle legate ai lavori di cura domiciliare, cui fa riferimento il **Progetto ROSA**.¹³⁶ Avviato come intervento di qualificazione e regolarizzazione del lavoro di cura, dal 2008 il progetto si presenta come buona prassi per le azioni in materia di domiciliarità nell'assistenza e di emersione del lavoro nero. La misura ha, infatti, previsto la creazione presso i centri per l'impiego di un registro degli assistenti domiciliari: impiegate nei settori di assistenza e cura domiciliare, le nuove figure professionali costituiscono una rete di 4.975 iscritti, fino al 2011, di cui 89.9% donne. Con la creazione di una rete per l'occupazione, la misura prevede agevolazioni nell'assunzione degli assistenti iscritti nei registri della Regione,

¹³³ Dati del Rapporto della Consigliera regionale di parità, anno 2012. Consigliera di parità Dott.ssa Serenella Molendini, 2013. www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/DoteOccupazionale (ultimo accesso 28.01.2013).

¹³⁴ <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/creditoimposta> (ultimo accesso 15.05.2013).

¹³⁵ Conferenza stampa di fine anno 2012, Assessore per Welfare, lavoro, politiche di benessere sociale e pari opportunità Elena Gentile. Per un approfondimento, www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/creditoimposta.

¹³⁶ http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/ROSA_2011 (ultimo accesso 15.05.2013).

erogando un contributo di 2.500 euro per datore di lavoro per due anni, a copertura degli oneri previdenziali derivanti dal contratto di lavoro. Stanziando un totale di 3 milioni di euro di risorse, la Regione ha finanziato con il primo avviso 88 datori di lavoro che hanno usufruito delle agevolazioni previste dal progetto, mentre per il secondo avviso si stima che saranno 800 gli assistenti assunti con l'erogazione del contributo alle famiglie. Quanto agli effetti sull'occupazione, se da un lato la misura intende adattarsi alla domanda di lavoro di specifiche figure professionali rispondendo alle richieste del mercato, dall'altro la stessa sembra rispondere alle esigenze di conciliazione vita – lavoro, che costituiscono il nodo centrale dell'occupazione femminile. Favorendo il lavoro di cura all'interno del nucleo familiare con l'utilizzo di figure esterne, il progetto incentiva l'accesso delle donne al mercato del lavoro, generalmente vincolato dai lavori di assistenza. Il progetto sembra rispondere inoltre alle necessità delle politiche attive del lavoro, prevedendo una riqualificazione dei lavoratori che non hanno ancora acquisito le competenze necessarie allo svolgimento della professione. Dei 4.975 iscritti, 1.592 sono stati qualificati per lavorare nei settori dell'assistenza, mentre 3.383 sono stati destinati a percorsi formativi di qualificazione professionale.

Strutturare un sistema di conciliazione

Il progetto di costituzione di **Fondi pubblico-privati per il sostegno alla flessibilità del lavoro per le donne**¹³⁷ si inserisce nel percorso intrapreso dalla Regione Puglia verso la definizione di un sistema di conciliazione vita-lavoro, che promuova le pari opportunità come principio trasversale per lo svolgimento dei lavori di cura e l'accesso al mercato del lavoro. Obiettivo della misura è di costituire fondi che si arricchiscano di risorse pubbliche e private al fine di erogare misure d'integrazione del reddito in favore della conciliazione. Nello specifico, il progetto prende in considerazione i lavoratori e le lavoratrici che usufruiscono di congedi parentali, che sono impiegati in lavori part-time o che svolgono lavori di assistenza e di cura. I destinatari delle risorse regionali sono enti bilaterali costituiti da imprese ed ordini professionali che intendano servire da intermediari, co-finanziando le misure di integrazione del reddito per un importo minimo di 50.000 €. Quattro soggetti sono stati identificati per la costituzione di altrettanti fondi destinati alle lavoratrici ed ai lavoratori di questi enti, a cui la Regione partecipa con l'integrazione di 1,5 ml € al fine di alleviare il peso dei lavori di cura. La strutturazione di un sistema di conciliazione vita-lavoro passa per la fornitura di servizi di assistenza che possano favorire l'occupazione delle

¹³⁷ <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/SostegnoallaFlessibilita> (ultimo accesso 15.05.2013).

donne, esternalizzando i lavori di cura, che rappresentano generalmente una barriera per l'accesso al mercato del lavoro. In tale sistema, il sostegno alla flessibilità è accompagnato dall'**offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza**,¹³⁸ che la Regione sviluppa attraverso un sistema a rete, al fine di garantire la conciliazione dei tempi di lavoro e cura. In primo luogo, la misura attiva dal settembre 2011 ha definito un catalogo on-line di servizi, elaborando standard strutturali per i servizi socio-educativi e rivolgendosi a gestori di strutture per i minori. Nel Febbraio 2013 si contano 223 strutture nel catalogo, tra cui asili nido, centri socio-educativi e ludici, servizi innovativi per l'integrazione scolastica e contrasto alla povertà ed attività educative domiciliari: questi dati hanno incrementato l'offerta di servizi del 185%, coprendo 6.903 posti nido sul 36.4% dei comuni del territorio regionale.¹³⁹ Di particolare rilevanza in un'ottica di conciliazione risulta il sostegno sia a strutture esterne sia a prestazioni domiciliari, che si adeguano a modelli culturali differenti, permettendo alle donne lavoratrici la scelta tra servizi di cura esternalizzati e prestazioni interne al contesto familiare. Dopo aver garantito la copertura della domanda complessiva delle prestazioni di cura ed assistenza, dal gennaio 2013 la Regione agevola l'accesso ai servizi presenti nel catalogo attraverso la copertura o la riduzione del costo del servizio per nuclei familiari che affrontano la questione della conciliazione vita-lavoro, che sono alla ricerca di un'attività di lavoro o che si trovano in periodo di formazione. Per la misura sono impiegati fondi FESR del PO Puglia 2007/2013 per un totale di 39.5 milioni di euro.

Le misure per l'imprenditorialità

Un'ulteriore logica a sostegno dell'incremento dell'occupazione fa riferimento alle misure per l'imprenditorialità e la creazione di impresa, indicate nel contesto europeo come iniziative che potrebbero stimolare la domanda di lavoro. Una misura di definizione del contesto per lo sviluppo dell'imprenditorialità è il progetto **Alleanze per l'innovazione (ILO2)**¹⁴⁰ definito per ottimizzare la rete degli industrial liaison office, già esistente sul territorio regionale. Allo scopo di valorizzare i risultati della ricerca pubblica legandoli alla commercializzazione nel mercato, le alleanze riuniscono soggetti dei distretti produttivi e tecnologici con gli istituti di ricerca e le università

¹³⁸ <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/InfanziaeAdolescenza> (ultimo accesso 15.05.2013).

¹³⁹ L'energia delle donne per il lavoro e la qualità della vita in Puglia, Assessorato al Welfare e Ufficio della Consigliera di parità. Elaborazione dei dati da <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/InfanziaeAdolescenza> (ultimo accesso 15.05.2013).

¹⁴⁰ Tra il 2007 e 2008 il primo avviso della misura ha finanziato con 3 milioni di euro Industrial liaison office in 5 università, coinvolgendo 800 ricercatori e favorendo la definizione di 28 diritti di proprietà intellettuale, oltre che la creazione di 11 spin-offs. Tra il 2009 e 2013 il secondo avviso ha stanziato 7.5 milioni di euro.

operanti nel territorio. Se lo scopo principale del progetto è quello di rendere disponibili i risultati della ricerca alle imprese, attraverso la creazione di *partnerships* e di un contesto legislativo favorevole all'innovazione, un altro obiettivo è quello di favorire l'imprenditorialità. Attraverso attività di formazione professionale destinate ad 800 ricercatori definendo curricula di educazione superiore con un focus sull'imprenditorialità, il progetto sembra essere in linea con le indicazioni europee dell'*Entrepreneurship action plan*. Strettamente legato a questa misura è il progetto **Aiuti alle imprese innovative**,¹⁴¹ con cui la Regione finanzia imprese di nuova costituzione con il 60% dei costi totali di *start-up*, incentivando lo sviluppo di idee imprenditoriali a seguito di progetti elaborati in centri pubblici o privati di ricerca. Selezionando i settori rilevanti per l'economia regionale, quali ICT, logistica, ambiente ed efficienza energetica, sanità, settori manifatturieri e settori agroalimentari, il progetto risponde alle indicazioni dell'Ue in materia di sviluppo dell'imprenditorialità, intendendo creare legami tra ricerca accademica, innovazione ed imprese. Nel 2010 il progetto ha impiegato 5 ml € del FESR Puglia per sostenere 3 imprese con un ammontare di 1.233.000 €, le quali hanno prodotto 2.623.000 € di ritorno sugli investimenti. Il successo del progetto ha spinto la Regione a sostenere un nuovo avviso che potrebbe beneficiare altre 13 imprese con un importo stanziato di 5 ml €. Infine, sostenendo lo sviluppo d'idee innovative, la Regione ha attuato la misura **Principi attivi**, con cui copre per i primi 12 mesi i costi delle start-up di giovani imprenditori. L'iniziativa, che ha finanziato 421 progetti nel 2008 e 160 nel 2012, punta su aree d'interesse regionali, quali la protezione del patrimonio artistico, lo sviluppo di nuove tecnologie e la cittadinanza attiva, sostenendo l'incremento dell'occupazione attraverso la logica della creazione d'impresa. Sostenendo ampiamente lo sviluppo d'idee innovative in settori strategici per lo sviluppo territoriale, sembra che la Regione abbia puntato più su programmi a fondo perduto per lo sviluppo di idee imprenditoriali che su attività di micro finanza a sostegno degli imprenditori. Dal punto di vista del sostegno alle imprese realizzato attraverso strumenti di ingegneria finanziaria, pur non rivolgendosi espressamente a forme di imprenditorialità femminile, la Regione è intervenuta con il recente **Microcredito d'impresa**,¹⁴² offrendo finanziamenti a microimprese non bancabili per realizzare nuovi investimenti. Per il finanziamento concesso tra i 5000€ e i 25000€, non sono richieste garanzie patrimoniali e finanziarie, ma un garante morale come ruolo di riferimento. La misura rientra nel contesto di

¹⁴¹ http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/InnovativeOperative_2011 (ultimo accesso 15.05.2013).

¹⁴² Il primo avviso è del 16 Maggio 2013. <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/Home> (ultimo accesso 20.06.2013).

un'iniziativa di livello nazionale, in cui la Regione si è mossa verso lo scambio di buone prassi e la condivisione con altre Regioni italiane di conoscenze sul *capacity building* in materia di **strumenti finanziari di microcredito**. È di recente attuazione il progetto messo a punto dall'Ente nazionale per il microcredito,¹⁴³ che intende trasferire alle amministrazioni regionali delle Regioni obiettivo convergenza le competenze su tecniche e modalità di programmazione e gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria.

Le misure per la formazione professionale

In un sistema di politiche attive per il lavoro, gli interventi per l'occupazione sono accompagnati da politiche di formazione professionale destinate all'adeguamento delle competenze, al fine di mantenere le condizioni di occupabilità. In tale ambito rientra la misura della Regione per la **Formazione continua di dipendenti, apprendisti ed atipici**,¹⁴⁴ che riunisce differenti categorie contrattuali, individuando una priorità per soggetti vulnerabili, nello specifico donne e persone con più di 45 anni, e per i temi dell'innovazione e della ricerca. Le misure includono sia piani formativi aziendali, sia piani settoriali o distrettuali, che riuniscono ambiti con le stesse esigenze dal punto di vista formativo, che rappresentano una risorsa per lo sviluppo regionale. Le attività di formazione, cofinanziate dalle imprese al 20%, sono state avviate nel 2008 ed affidate ad organismi accreditati. La formazione continua è oggetto anche di un intervento della Regione a carattere interregionale, che intende favorire la costituzione di un **Catalogo interregionale delle offerte formative**,¹⁴⁵ un sistema interattivo dedicato a soggetti già occupati che desiderano aggiornare le proprie competenze professionali attraverso master universitari e non-universitari. Il sistema prevede l'erogazione di voucher per un ammontare complessivo di 6.000 euro per i soggetti che ne fanno richiesta, privilegiando nella valutazione dei soggetti donne e lavoratori più giovani. La misura assume carattere interregionale essendo implementata a livello di 14 regioni nel contesto italiano, permettendo la mobilità dei lavoratori che desiderano sfruttare le opportunità formative. Le misure di formazione attivate dalla Regione riguardano anche specifiche figure professionali, richieste dal mercato del lavoro regionale. Tra di esse, la misura **Percorsi formativi**

¹⁴³ Progetto *capacity building*, Ente nazionale per il microcredito. <http://www.microcreditoitalia.org/capacitybuilding/> (ultimo accesso 15.05.2013).

¹⁴⁴ L'ultimo avviso 2013 della misura ha stanziato 3.897.002 € per finanziare piani formativi aziendali e pluraziendali fino a 100.000 €.

¹⁴⁵ Per il progetto alta formazione interregionale, la Regione Puglia ha stanziato 3ml € per 500 lavoratori. Nel complesso sono 658 i percorsi formativi avviati in tutte le regioni. www.altiformazioneinrete.it (ultimo accesso 20.05.2013).

per operatori socio-sanitari attiva percorsi formativi della durata di 1000 ore per il conseguimento della qualifica di Operatore per l'assistenza di base nelle strutture residenziali e per le prestazioni a domicilio di persone non autosufficienti. Trattandosi di figure professionali che tradizionalmente impiegano donne, la misura ha come obiettivo collaterale quello di migliorare le condizioni di accesso al mercato per le donne e di rendere le loro qualifiche adeguate alle esigenze del mercato del lavoro. Dall'altro lato la misura intende rispondere alla domanda di tali figure professionali richieste dal mercato del lavoro regionale, che in base ad una stima dell'Assessore al Welfare Gentile richiede la presenza di 3.300 operatori sociosanitari per garantire uno standard minimo nei servizi essenziali: dal 2007 sono stati formati 3.500 operatori di cui 2000 sono già occupati. Infine, tra le misure di maggiore successo attuate dalla Regione, l'apprendistato professionalizzante intende dare seguito alla disciplina regionale in materia, supportando **la formazione formale ed esterna all'azienda**,¹⁴⁶ in linea con i recenti interventi dell'Ue in materia. Con il fine di favorire lo sviluppo di competenze riferite a figure professionali specifiche, che possono essere utilizzate nel mondo del lavoro anche in caso di cambiamenti di occupazione, la Regione definisce preventivamente i profili dell'apprendistato professionale. La misura si rivolge alle imprese che vogliono realizzare un percorso di formazione esterna degli apprendisti, come parte di 'Piani formativi individuali' coerenti con i profili professionali definiti. Le modalità di intervento prevedono il finanziamento di voucher di formazione annuali e l'utilizzo di una piattaforma telematica, il Catalogo per l'apprendistato permanente, per rendere più trasparente l'offerta di piani formativi. Nel 2011 la misura ha messo a disposizione € 16.711.740 del FSE con 8971 richieste di piani formativi.¹⁴⁷ Malgrado dall'avviso pubblico non si evinca alcun provvedimento specifico sull'occupazione femminile, i rapporti di valutazione hanno elaborato dati sugli apprendisti che hanno usufruito di questa misura, aggregandoli per dimensione di genere: la risultante di questa analisi mostra una percentuale femminile inferiore (3408) rispetto a quella maschile (5563).

7.3 Il Piano territoriale dei tempi e degli spazi (PTTS)

Indicato come strumento di pianificazione territoriale, il Piano fa seguito alle disposizioni della l.r. 7/2007 in materia di organizzazione dei tempi e degli spazi della città, al fine di rendere i servizi più

¹⁴⁶ www.apprendistatopuglia.it (ultimo accesso 20.05.2013).

¹⁴⁷ Report dati al 25 giugno 2012 della Dott.ssa Squicciarini, Servizio Formazione professionale, Area politiche per lo sviluppo economico, lavoro e formazione.

facilmente fruibili in base alle esigenze di conciliazione vita-lavoro. In concreto, obiettivo del progetto è quello di sperimentare nuove forme organizzative attraverso il coordinamento degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e dei trasporti a livello di ambito territoriale. La misura prevede come azione preventiva la costituzione di un partenariato tra tre livelli di governo, locale, provinciale regionale – il Tavolo permanente di partenariato sulle politiche di genere- e l’elaborazione di linee guida regionali, per mappare i fabbisogni di ogni ambito territoriale attraverso studi di fattibilità. Il progetto sembra utilizzare una logica di servizi integrati, considerando interventi per la viabilità e la pianificazione urbana, la rivitalizzazione sociale di spazi urbani e la riorganizzazione di uffici pubblici. L’attuazione e la gestione dei PTTS include da un lato la regolamentazione degli orari, uniformando l’organizzazione dei tempi delle città, e dall’altro la creazione di una banca dei tempi. Ad oggi 28 ambiti territoriali dei 45 esistenti sono impegnati nella prima fase del progetto, l’elaborazione di studi di fattibilità per disegnare nuovi profili per le città. Tuttavia, i rapporti di valutazione sulla qualità della progettazione hanno evidenziato criticità in materia di dispersione di azioni previste e della necessità di analisi più accurate per la rilevazione dei fabbisogni.¹⁴⁸

7.4 I Patti sociali di genere

Come strumenti di programmazione territoriale, i Patti di genere definiscono accordi realizzati attraverso la contrattazione tra le amministrazioni pubbliche e le imprese, al fine di sperimentare in impresa procedure favorevoli alla conciliazione, che possano in seguito affermarsi come prassi. Obiettivo principale degli accordi, definiti dalla l.r. del 2007, è attivare azioni a sostegno della maternità e della paternità e sperimentare nuove formule di organizzazione dell’orario di lavoro, promuovendone un’equa distribuzione tra i sessi. Basandosi sull’analisi del contesto e dei fabbisogni territoriali, che costituisce la prima fase del progetto, i Piani attivano in via sperimentale procedure che favoriscono, tramite incentivi economici, modalità di comportamento alternative a quelle tradizionali. Nello specifico, nell’ambito di ogni accordo sono progettate misure tra cui l’utilizzo di congedi parentali, l’incremento nella qualità e quantità dei servizi, campagne di informazione, corsi di formazione professionale ed incentivi all’utilizzo di contratti part-time. Tra i 16 Patti avviati al dicembre 2011, di particolare interesse è il **Patto di aeroporti di**

¹⁴⁸ Dati del Rapporto della Consigliera regionale di parità, anno 2012. Consigliera di parità Dott.ssa Serenella Molendini, 2013.

Puglia che, oltre ad attività di sensibilizzazione ed elaborazione di un manuale di buone pratiche per la conciliazione, include la costituzione di un centro di assistenza per l'infanzia e di un Comitato di pari opportunità per elaborare linee di indirizzo per la conciliazione. Malgrado l'iter di definizione dei Patti di genere sia ancora in evoluzione, la misura prevede un'attività di monitoraggio e valutazione in itinere delle attività di progettazione e dei risultati, affidato al Tavolo permanente di partenariato sulle politiche di genere. L'intera procedura dei Patti sembra coincidere con la volontà della Regione di attivare percorsi di conciliazione vita-lavoro come elemento di responsabilità sociale delle imprese, sviluppando forme di welfare aziendale. Come conseguenza dei Patti di genere sottoscritti da imprese o organizzazioni rientra il **Marchio di genere**, una misura per certificare l'impegno delle stesse nei confronti della conciliazione definendo standard di qualità sul rispetto del principio di pari opportunità. Originando da un'analisi del contesto regionale, il marchio è proposto come standard di qualità in riferimento a linee guida definite dalla Regione: tre fattori sono giudicati sensibili alle differenze di genere, la qualità del lavoro, la qualità del contesto organizzativo e la qualità delle relazioni. Basando la certificazione della qualità su tali indicatori, il percorso proposto dalla Regione prevede l'attribuzione del marchio tramite un elenco che accredita le imprese certificate, seguito dall'utilizzo del marchio quale requisito di ammissibilità negli avvisi pubblici di finanziamento rivolti a soggetti pubblici e privati.

8- BEST PRACTICES DELLA REGIONE PUGLIA

8.1 L'Osservatorio sulla comunicazione di genere

Interventi in materia di politiche di genere sono attuati anche sul piano della comunicazione, su cui è intervenuta la legislazione sociale regionale impegnando la Regione in iniziative per superare gli stereotipi di genere. Nell'attuazione delle disposizioni, un Osservatorio sulla comunicazione di genere¹⁴⁹ è stato istituito allo scopo di controllare la comunicazione interna alle istituzioni da un lato e di intervenire sulla comunicazione esterna, la formazione e l'educazione dall'altro. Nello specifico, la Consigliera di parità coordina le istituzioni universitarie coinvolte nel progetto, che dal marzo 2011 hanno realizzato una mappatura delle attività di ricerca svolte in materia oltre che

¹⁴⁹ Deliberazione della Giunta regionale 1 marzo 2011 n.331, approvazione protocollo d'intesa con gli Atenei Pugliesi, la consigliera di parità e la commissione pari opportunità per l'istituzione ed il funzionamento dell'Osservatorio regionale sulla comunicazione di genere.

un'analisi della comunicazione di genere sul territorio regionale. Ulteriori attività in fase di svolgimento prevedono misure di sensibilizzazione ed informazione rivolti ai professionisti della comunicazione, attività di formazione nelle scuole ed interventi correttivi in caso di comunicazione discriminante.

8.2 L'iniziativa 50/50

Prediligendo l'approccio di misure positive, giustificato dalla necessità di azioni specifiche destinate alle donne per incrementarne la quota di partecipazione nelle attività politiche, la Regione Puglia ha interpretato il principio di uguaglianza di genere 'praticando la differenza per un obiettivo paritario'.¹⁵⁰ In primo luogo, la questione è affrontata tramite la legge 120 del 2011, che in linea con il recente intervento della Commissione (COM(2012)614) regola la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati. In secondo luogo, tramite la proposta di legge d'iniziativa popolare presentata dalla Consigliera di parità, la stessa questione è affrontata dal punto di vista del riequilibrio della parità di genere nel sistema elettorale regionale. Facendo seguito alla legge nazionale sull'accesso alle cariche elettive delle regioni,¹⁵¹ senza seguito diretto sulla legislazione regionale pugliese, la proposta di legge intende imporre liste elettorali con una partecipazione di ogni genere al 50%, programmi di comunicazione politica con una presenza di candidati e candidate al 50% e l'espressione di preferenze su due generi diversi.

8.3 Il progetto 'Distretto famiglia'

Nel corso del 2012 la Puglia ha lanciato la sperimentazione del distretto famiglia, attuato dal 2013 in gemellaggio con la Provincia autonoma di Trento.¹⁵² Recependo quanto disposto dalla Commissione per le alleanze locali per le famiglie,¹⁵³ il progetto si ispira ad un modello di territorio

¹⁵⁰ Dati del Rapporto della Consigliera regionale di parità, anno 2012. Consigliera di parità Dott.ssa Serenella Molendini, 2013, p. 120.

¹⁵¹ Legge del 23 novembre 2012 n.215, disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni.

¹⁵² Dati del Rapporto della Consigliera regionale di parità, anno 2012. Consigliera di parità Dott.ssa Serenella Molendini, 2013

¹⁵³ L'intervento rientra nell'iniziativa della Commissione di un'alleanza europea per le famiglie, con la quale si intende favorire lo scambio di esperienze e la realizzazione di partnership nella modernizzazione delle politiche per le famiglie.

amico della famiglia, coinvolgendo diversi attori in una strategia di urbanistica condivisa. In complementarietà a quanto definito nei PTTS, il progetto punta ad attuare politiche tariffarie ad hoc, parchi giochi, eliminazione delle barriere architettoniche, realizzazione di percorsi casa-scuola ed attività formative per la genitorialità. L'idea di base della sperimentazione è rendere il territorio regionale laboratorio di politiche pubbliche favorevoli alle famiglie, rinnovando i modelli organizzativi in base alle esigenze delle famiglie e in collaborazione con organizzazioni private ed enti pubblici. Il distretto rappresenta, quindi, un raccogliatore d'interventi strategici integrati, con l'obiettivo da un lato di promuovere direttamente il benessere familiare e dall'altro di valorizzare un territorio sviluppando un senso di responsabilità condivisa. Al fine di rendere riconoscibili i distretti famiglia, è stato elaborato un Marchio famiglie al futuro: l'attribuzione di una certificazione con cui si riconosce una garanzia di qualità di un territorio regionale attento alle famiglie.

8.4 Il progetto 'Impresa conciliante'

Quale elemento d'intersezione con gli strumenti di pianificazione territoriale messi in atto dalla Regione, il progetto impresa conciliante¹⁵⁴ intende dare nuovo impulso alla contrattazione sociale, incidendo sul welfare aziendale. Il progetto attuato nel corso del 2012 ha realizzato una serie di misure che vanno dalla creazione di un Tavolo regionale per accompagnare la contrattazione collettiva di secondo livello sulle questioni di conciliazione, alla formazione e sensibilizzazione attraverso la sottoscrizione della Carta per le pari opportunità e l'uguaglianza sul lavoro delle aziende attive sul territorio regionale.¹⁵⁵ Da un lato, operando come un sistema di responsabilità sociale di impresa, il progetto sembra presentare misure complementari al Marchio di genere, puntando ad elaborare modifiche organizzative in favore della conciliazione aziendale. Dall'altro, utilizzando la stessa logica di questo strumento, il progetto prevede di conferire un premio Impresa conciliante all'azienda che si sarà distinta per le misure in termini di conciliazione vita-lavoro. Infine, di particolare interesse nel progetto è l'istituzione di un elenco di consulenti a

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al consigli del 10 maggio 2007, Promuovere la solidarietà fra le generazioni, COM (2007)244, def.

¹⁵⁴ Dati del Rapporto della Consigliera regionale di parità, anno 2012. Consigliera di parità Dott.ssa Serenella Molendini, 2013

¹⁵⁵ Con l'adesione alla Carta per le pari opportunità e l'uguaglianza sul lavoro, le organizzazioni e le imprese aderenti si impegnano nel realizzare un processo di cambiamento interno a favore della conciliazione, implementando azioni concrete. Tale impegno viene monitorato dalla Consigliera di parità attraverso il Rapporto annuale sulla Carta per le pari opportunità e l'uguaglianza sul lavoro. www.cartapariopportunita.it/contenuti/home (ultimo accesso 01.07.2013)

disposizione delle aziende per realizzare sia un'analisi interna delle condizioni di conciliazione in azienda sia l'elaborazione di strumenti di *work-life balance*. Nello specifico, programmando l'attuazione delle nuove misure per il 2013, gli strumenti a disposizione dei consulenti definisco: un piano di conciliazione, che contiene informazioni sulle misure aziendali, un piano di maternità, che include un accordo tra azienda e lavoratrice in maternità per la gestione del periodo di congedo e un piano per l'uguaglianza, che definisce un disegno progettuale per promuovere la parità di trattamento tra uomo e donna nello sviluppo della carriera.

CONCLUSIONI

L'occupazione femminile in Puglia: nuove opportunità e nuovi scenari

Questa ricerca ha esplorato le complessità della prospettiva di politiche attive del lavoro in Europa, rilevando diversi aspetti e livelli d'intervento di cui tenere conto nel definire politiche e programmi a supporto dell'occupazione. Identificando le donne come *target group* del paradigma di attivazione, l'analisi ha individuato una delle categorie sottorappresentate nel mercato del lavoro, partendo dal presupposto della disuguaglianza di genere come elemento discriminante per il loro accesso al mercato. Riconoscendo l'uguaglianza come l'obiettivo delle politiche sociali in Europa, il *mainstreaming* è risultato la strategia più utilizzata per raggiungerlo, accostando tuttavia azioni positive destinate alle donne, giustificate dalle disparità ancora esistenti nel mercato.

Applicata alle categorie più vulnerabili nel mercato del lavoro, la Strategia europea per l'occupazione ha posto l'accento, sia nel breve sia nel lungo termine, sulla necessità di un'azione congiunta tra politiche di occupazione e politiche di formazione professionale, caratterizzante dell'approccio attivo. Si è evidenziato come tale sistema ricalchi le indicazioni delle organizzazioni internazionali che, intervenendo su aspetti riguardanti la formazione professionale, hanno avviato attività di collaborazione incentrate sulla diffusione di standard formativi e sull'elaborazione di sistemi di valutazione. Interessante risulterà il seguito che sarà dato nel contesto europeo a tali elementi, in cui si riconosce la necessità di adottare indicatori per la definizione di politiche nazionali e strumenti per la comparazione di qualifiche professionali. L'analisi ha riscontrato come, pur trattandosi di una materia con limitata competenza comunitaria, l'intera metodologia della strategia (OMC) rimandi a un processo volontario di apprendimento reciproco tra Stati, la cui forza sembra derivare da processi di *naming and shaming* nel contesto comunitario.

Con riferimento alle politiche per l'occupazione femminile, si è evidenziato come il tema richieda di essere affrontato da una doppia prospettiva, distinguendo tra politiche per l'accesso al mercato del lavoro e politiche per la conciliazione vita-lavoro, che attengono alla sfera privata. Dal punto di vista delle politiche del lavoro, l'occupazione femminile è stata presentata come uno dei focus dell'approccio attivo seguito dall'Ue, che costituisce il comune denominatore delle politiche nazionali del lavoro. Tuttavia, il riferimento al *target group* delle donne nella Strategia europa2020 è stato interpretato più come un contributo all'incremento del livello di occupazione generale, mancando un target specifico nella strategia. Tra le politiche proposte dall'Ue per incoraggiare

l'occupazione femminile rientrano il focus sull'imprenditorialità, presentato come meccanismo per incrementare la domanda di lavoro, e il concetto d'innovazione sociale, che rimanda a strumenti per rendere più inclusiva la strategia di creazione di posti di lavoro. Del primo elemento è stata rilevata la compresenza di programmi di finanziamento a fondo perduto e di attività di microfinanza, che pongono ancora ostacoli all'occupazione femminile. Pur mostrando risultati migliori in termini di sviluppo di business sostenibili, alle misure di microfinanza si richiede di essere maggiormente orientate verso soggetti vulnerabili, che sperimentano difficoltà di accesso al credito. Per le misure a fondo perduto, invece, sistemi di monitoraggio e condizionalità sembrano rappresentare una soluzione per rispondere alla scarsa sopravvivenza dei business finanziati. Infine, per entrambe le misure, l'analisi ha evidenziato la necessità di legare le politiche di sostegno alle imprese con sistemi di conciliazione vita-lavoro, in particolare con la fornitura di servizi di assistenza e di cura per favorire l'imprenditorialità femminile. Con l'analisi dell'innovazione sociale si è fatto riferimento ad interventi trasversali della Commissione europea in materia di sostegno all'imprenditoria sociale, tra cui rileva il ruolo di *Social innovation Europe*. L'adesione a tale piattaforma di scambio di buone prassi da parte di *policy markers* regionali consentirebbe di facilitare processi d'innovazione sociale a livello regionale.

Con riferimento alla formazione professionale, riconosciuta come uno degli assi della prospettiva ALMPs, si sono evidenziate le azioni per la mobilità e l'apprendimento continuo, come elementi trasversali per incrementare l'occupabilità e per rigenerare le competenze richieste dal mercato del lavoro. Un interessante modello di *policy* per i decisori politici regionali è fornito dal sistema di *dual training*, attraverso il quale i centri VET sono legati al mondo imprenditoriale, favorendo la transizione verso il mercato del lavoro. A tal proposito sarà interessante seguire gli sviluppi della *European alliance for apprenticeship*, concepita per favorire la creazione di *partnerships* a supporto di tale sistema di formazione. L'analisi ha inoltre evidenziato il legame dell'alleanza con la recente iniziativa *Youth guarantee*, destinata alle regioni con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%. Avendo tracciato i contenuti, l'Ue stabilirà nei prossimi mesi le modalità di erogazione del supporto finanziario, al fine di attivare sistemi di garanzia a favore dei giovani disoccupati. Come trend generale, si è riscontrato come gli interventi europei in materia di formazione abbiano mostrato una prevalenza di misure per l'apprendimento ed il riconoscimento di qualifiche professionali, sulle quali la Regione Puglia si è già attivata. A questo proposito sarà interessante seguire gli sviluppi della Commissione sulla Comunicazione *Opening up education*,

che introdurrà nuovi elementi per supportare i sistemi formativi attraverso interventi di ICT, e sul sistema di riconoscimento delle competenze informali, il cui valore sarà formalizzato nelle qualifiche professionali. Del contesto europeo sono state evidenziate anche le misure per l'educazione all'imprenditorialità, per il quale l'iniziativa europea per l'apprendimento, da elaborare entro il 2015, fornirà nuovi spunti di intervento. Lo stesso elemento è stato ripreso nel sistema di formazione per l'imprenditorialità delle KICs, che fornisce un interessante modello di *partnership* internazionale, il cui focus sulla dimensione regionale è evidenziato nel caso del centro di co-locazione di Trento.

Dal punto di vista delle politiche di conciliazione vita-lavoro, elementi interessanti sono emersi nella dimensione trasversale delle politiche di genere, nonostante la necessità di formalizzare il legame tra tali interventi e la strategia europea per l'occupazione. Nello specifico, l'analisi delle azioni dell'Ue in materia di servizi sociali ha rilevato le questioni dell'adattabilità dei servizi di assistenza a diversi modelli culturali/familiari e della qualità degli stessi nel contesto delle politiche di conciliazione. Dal *Social investment package 2013* è emersa una propensione per gli interventi sulle infrastrutture sociali, verso i quali l'Ue cerca di riorientare le risorse di Fondi strutturali e altri strumenti a gestione diretta. Le indicazioni della Commissione e i *case studies* europei hanno dimostrato la valenza del modello *one-stop shop* per i servizi di assistenza, di cura e di attivazione al lavoro, favorendo la concentrazione delle strutture e dei servizi sociali in un unico sistema.

In vista del periodo di programmazione 2014/2020 la ricerca ha fatto riferimento alle indicazioni della Commissione sui nuovi impegni di spesa dell'Ue, da confermare nei prossimi mesi. Con l'intento di favorire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, il programma EaSI introdurrà nuovi elementi di supporto al funzionamento dei centri per l'impiego locali, oltre che dei centri EURES. Nello stesso programma si è in attesa di disposizioni per supportare la costituzione di una piattaforma europea di servizi pubblici per l'impiego, al fine di favorirne la cooperazione e compararne le performances, in linea con le disposizioni della *Youth guarantee*.

Quanto agli interventi per finanziare l'imprenditoria sociale e le PMI, si è evidenziato un incremento dei Programmi a sostegno delle imprese, sia per l'attivazione di soggetti vulnerabili, sia nelle attività d'internazionalizzazione e crescita. Sarebbe quindi interessante individuare intermediari finanziari sul territorio regionale per attrarre le possibilità di finanziamento offerte dal programma *Microfinance*. In attesa di disposizioni definitive del Consiglio sul supporto al *capacity building* degli intermediari abilitati a ricevere le garanzie del FEI, si è rilevato come gli

stessi meccanismi si renderanno disponibili in altri programmi che prevedono una gestione esternalizzata degli strumenti finanziari, come COSME per le PMI e *Creative Europe* per gli operatori dei settori culturali. Nello stesso contesto, è stato sottolineato il supporto finanziario dell'Ue a network di imprenditori operanti nello stesso settore o area geografica; incrementare la presenza nel *European network of female entrepreneurship ambassadors* o *European network of mentors for women* potrebbe rappresentare un utile punto di riferimento per sviluppare business guidati da donne.

Il sostegno alle PMI si estenderà anche alle attività di ricerca e innovazione attraverso il programma *Horizon2020*, per il quale i fondi strutturali agiranno da supporto, concentrandosi sul *capacity building*, sulle infrastrutture per la ricerca e sulla creazione di cluster regionali. Sarà interessante seguire lo sviluppo delle negoziazioni sul programma europeo per il seguito che sarà dato alle iniziative KICs, e i loro interventi di formazione all'imprenditorialità, e alle *Marie Curie actions*, per le quali si intende inserire una quota del 40% riservata alle donne nelle attività di mobilità dei ricercatori.

Quanto al supporto finanziario alle attività di formazione professionale, particolare attenzione merita il programma Erasmus+ e l'introduzione di uno strumento a garanzia dei prestiti per le azioni di mobilità degli studenti. In materia di cooperazione istituzionale, sarà interessante seguire le *Knowledge alliances*, meccanismi per coinvolgere le imprese nelle attività di formazione e creare curricula multidisciplinari. Il programma *Creative Europe* rappresenterà il punto di riferimento per gli operatori dei settori culturali, sia per l'acquisizione di nuove competenze sia per le occasioni di apprendimento continuo che esso finanzia.

Nel contesto europeo, la Regione Puglia si è attivata per riconoscere all'occupazione femminile il carattere di *target group* nella strategia regionale per l'occupazione, individuando il duplice aspetto della trasversalità e della definizione di azioni positive per far fronte alle barriere di accesso al mercato del lavoro. Dal punto di vista delle politiche del lavoro, si è dato conto delle misure per incentivare l'occupazione attraverso sistemi di credito d'imposta o dote occupazionale, puntando sui settori chiave dell'economia regionale. Proseguendo sulla strada dell'attivazione al lavoro delle categorie più vulnerabili, sarà interessante seguire il monitoraggio delle misure di conciliazione vita-lavoro, a seguito del consistente aumento di servizi di assistenza, e degli interventi per favorire la flessibilità del lavoro femminile. Quanto alle misure a sostegno dell'imprenditorialità, la Regione ha messo in atto un'ampia azione di supporto alla creazione

d'impresa, cui si potrà dar seguito attraverso le opportunità offerte dal nuovo quadro regolamentare e finanziario europeo. In materia di formazione professionale, l'implementazione dei sistemi di valutazione ed il monitoraggio delle competenze acquisite tramite i sistemi regionali di formazione può essere proseguita con il supporto dei nuovi strumenti europei, al fine di integrare tali misure nel contesto delle politiche attive del lavoro.

In conclusione, da quest'analisi sono emersi nuovi scenari sulle politiche a sostegno dell'occupazione femminile, che richiedono un'azione sistemica di misure per il lavoro e la formazione professionale integrando l'ambito della conciliazione vita-lavoro. Diversi livelli d'intervento sono interessati, considerando le competenze regionali in materia di formazione professionale ed attivazione al lavoro, le disposizioni nazionali sulle opzioni contrattuali e la coordinazione dei sistemi sociali a livello europeo. Nuove opportunità sono emerse per il finanziamento del sistema integrato, per il quale sarà importante seguire gli sviluppi della nuova programmazione europea su temi particolarmente rilevanti per il contesto regionale.