

QT Quaderni
di Tecnostruttura

Quaderno del 30 giugno 2025

Indice

IN QUESTO NUMERO

Coesione UE, riflessioni sul futuro e pratiche regionali	3
--	---

FOCUS

Il dibattito in corso sulla politica di coesione dopo il 2027	5
---	---

ANTICIPAZIONI

Nuova governance UE, come cambia il Contributo regionale	7
--	---

APPROFONDIMENTI

Inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, gli interventi nei PR FSE+ e nei PN	9
--	---

FOCUS

Quadro nazionale delle qualificazioni regionali, un ecosistema a supporto delle politiche attive	10
--	----

IN QUESTO NUMERO

Coesione UE, riflessioni sul futuro e pratiche regionali

La politica di coesione ha svolto finora un ruolo chiave nella promozione di uno sviluppo economico e sociale attento a ridurre divari e disparità, un ruolo quindi strategico per garantire crescita e inclusività. L'attuale contesto geopolitico ha comportato una revisione delle priorità, anche in termini di finanziamento, che l'Unione europea ha affrontato modificando la propria agenda politica ed economica, pur mantenendo l'obiettivo di garantire gli strumenti necessari per promuovere convergenza, resilienza e sviluppo inclusivo e armonioso. È in questa fase che le parti in campo stanno definendo compiti e modalità della politica di coesione per la programmazione post 2027: conoscere le fasi dell'attuale confronto aiuta a delineare anche il panorama e gli orientamenti sulle priorità future dell'Unione. In attesa delle posizioni ufficiali della Commissione europea, annunciate per luglio prossimo, pubblichiamo il lavoro condotto da Tecnostruttura "La politica di coesione dell'UE dopo il 2027", un monitoraggio e una sintesi del dibattito in corso, con un focus specifico sul FSE Plus.

Presentiamo poi una novità introdotta a seguito della riforma della governance economica europea: caratteristiche e modalità del nuovo documento "Analisi annuale e monitoraggio degli interventi di riforma e investimento delle Regioni e Province autonome 2025". Le Regioni e PA, a partire dal 2012, hanno realizzato ogni anno la redazione del monitoraggio degli interventi di riforma e investimento regionali, quale "Contributo delle Regioni al Programma Nazionale di Riforma (PNR-PNRR)", in attuazione al Semestre europeo. Il PNR è confluito prima nel PNRR e oggi nel Piano strutturale di bilancio di medio periodo (PSB). È al posto del tradizionale "Contributo" che, a partire da quest'anno, prende avvio l'"Analisi annuale e monitoraggio degli interventi di riforma e investimento delle Regioni e Province autonome 2025". Tenendo conto del nuovo assetto di governance, il documento ha previsto modifiche rispetto al passato nel monitoraggio, raccolta e analisi dei provvedimenti regionali.

Ci occupiamo, inoltre, degli interventi di inclusione sociale destinati alle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria. In particolare pubblichiamo un approfondimento, curato da Tecnostruttura, che evidenzia gli interventi previsti ed attivati nei Programmi regionali FSE+ e nei Programmi nazionali nel periodo 2021/2027. Per un quadro più esaustivo, nell'ottica di diffondere buone pratiche realizzate anche a livello europeo, sono state riportate alcune buone pratiche sul tema, presenti sul sito web della CE dedicato al FSE+.

Affrontiamo, infine, il ruolo e le potenzialità del Quadro nazionale delle qualificazioni regionali (QNQR), uno strumento che raccoglie e traduce in modo coerente e condiviso le diverse qualificazioni regionali sia a livello territoriale, sia nazionale che europeo. Inserito nell'Atlante del Lavoro, il QNQR si offre come mezzo operativo per l'implementazione delle politiche attive del lavoro, a patto ne venga garantito un costante aggiornamento. Al momento il QNQR contiene un patrimonio di informazioni ricavabili da più di cinquemila qualificazioni agganciate alle Aree di attività; fornisce un utile contributo per monitorare, sviluppare e riconoscere le *skills* necessarie per affrontare le transizioni gemelle; concorre ad alimentare la base dati informativa per i nuovi sistemi operativi e di *labour market intelligence*; consente di individuare i gap di competenze per realizzare percorsi di *reskilling* e *upskilling*, di mettere in trasparenza le attività svolte, ad esempio, nell'ambito di tirocini o di esperienze di volontariato, valorizzandoli ai fini dell'accesso nel mercato del lavoro.

FOCUS

Il dibattito in corso sulla politica di coesione dopo il 2027

La politica di coesione europea si trova oggi in una fase cruciale, condizionata da una combinazione di fattori esterni e interni. Sotto il profilo di contesto, il ritorno della geopolitica come elemento centrale nelle decisioni strategiche sta contribuendo a modificare l'agenda politica ed economica dell'Unione definendo, abbastanza rapidamente, nuove priorità, mentre restano fortemente attuali i bisogni alla base del mandato della politica di coesione di ridurre le disuguaglianze territoriali.

È in questo contesto che si sta preparando il delicato dibattito sul futuro della politica di coesione post 2027 da cui emerge chiaramente il ruolo strategico della coesione come principale leva di investimento pubblico dell'Unione, essenziale per promuovere convergenza, resilienza e sviluppo inclusivo e armonioso. La definizione del prossimo Quadro finanziario pluriennale, le cui proposte da parte della Commissione europea sono imminenti, può rappresentare pertanto un'occasione per quanti credono nell'opportunità di rafforzare la politica di coesione, semplificarne l'attuazione e confermarne la centralità nella strategia politica dell'UE.

In continuità con i cicli di programmazione precedenti, Tecnostruttura ha avviato, sin dall'autunno 2023, un'attività sistematica di monitoraggio e sintesi del dibattito in corso, con un focus specifico sul FSE Plus. Il contributo pubblicato in questo numero del *QT*, aggiornato al 30 aprile 2025, fornisce un quadro sintetico ma puntuale dello stato dell'arte del confronto negoziale, con un approfondimento sui documenti europei più rilevanti, al fine di mantenere le Regioni e PA costantemente informate in vista di una partecipazione attiva alla definizione del nuovo quadro strategico e finanziario europeo.

Nel frattempo, nel corso del mese di maggio il confronto istituzionale è proseguito. Tra gli sviluppi più recenti, a livello nazionale, si segnala il documento Osservazioni e proposte sugli strumenti di semplificazione della politica di coesione post 2027, approvata in Conferenza delle Regioni e delle PA il 29 maggio, quale *addendum* della posizione delle Regioni italiane; il testo conferma e arricchisce la posizione regionale espressa in precedenza, con particolare attenzione al mantenimento di una dotazione finanziaria adeguata e al rispetto dei principi di gestione concorrente, governance multilivello, condivisione e titolarità, ponendo al centro la semplificazione come condizione per rafforzare efficacia e tempestività della politica di coesione, mediante un quadro normativo europeo chiaro e stabile, una riduzione degli oneri per amministrazioni e beneficiari, il ricorso a strumenti semplificati, ecc.

A livello europeo, i ministri responsabili per la coesione territoriale si sono recentemente riuniti a Varsavia, dove è stato sottoscritto un memorandum congiunto: il documento rafforza il ruolo delle Regioni e richiama la necessità di un maggiore coinvolgimento dei territori sub-regionali e degli enti locali.

Durante la conferenza annuale sul bilancio dell'UE, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha ribadito l'urgenza di modernizzare il budget comunitario, orientandolo maggiormente verso obiettivi e risultati, ispirandosi al modello dei piani nazionali di riforma. Tale intenzione è stata ribadita nella recente Nota di "inquadramento" sotto la responsabilità della Presidente von der Leyen e del Commissario al Bilancio Piotr Serafin intitolata "Nota di orientamento per il dibattito su QFP" (11 maggio 2025) - riservata nelle intenzioni degli estensori, ma pubblicata nei giorni scorsi da diverse testate on line specializzate in temi europei.

In questo documento di "prime proposte", accanto a un Fondo europeo per la competitività e a un nuovo Fondo per l'azione esterna, trova spazio l'ipotesi di Partenariati nazionali e regionali che integrino investimenti e riforme in un quadro coerente e finalizzato agli obiettivi strategici dell'Unione. In particolare, si prevede che ogni Stato membro possa elaborare, sulla base del proprio contesto, piani unitari e personalizzati, nel rispetto del principio di partenariato, assicurando il pieno coinvolgimento delle autorità regionali e locali in tutte le fasi della programmazione e attuazione. Sarà possibile optare per capitoli regionali e/o nazionali, in coerenza con le rispettive strutture istituzionali, come già avviene nell'attuale gestione della politica di coesione.

Non vi sono, per adesso, reazioni ufficiali né ufficiose a queste ultime indiscrezioni, tuttavia a breve sono attese novità, dal momento che entro l'inizio di luglio, la Commissione presenterà le proposte ufficiali per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale e i regolamenti sulla coesione. Tecnostruttura, come di consueto, ne offrirà una lettura approfondita, con l'obiettivo di contribuire alla definizione di una posizione regionale condivisa.

In allegato il focus "La politica di coesione dell'UE dopo il 2027" e la relativa "Appendice", a cura di Sara Casillo e Paolina Notaro (Tecnostruttura – Settore Fse).

ALLEGATI:

Politica-coesione-UE-dopo-2027.pdf

Appendice-Politica-coesione-UE-dopo-2027.pdf

ANTICIPAZIONI

Nuova governance UE, come cambia il Contributo regionale

La riforma della governance economica europea (30 aprile 2024) ha comportato per tutti gli Stati membri rilevanti novità su aspetti procedurali e linee di intervento. Successivamente con l'uscita del Pacchetto di primavera (19 giugno 2024) e del Pacchetto d'autunno (26 novembre 2024 e 17 dicembre 2024) Tecnostruttura ha redatto un'analisi dei documenti contenuti nei Pacchetti, offrendo una lettura delle ricadute per l'Italia che la riforma ha avviato in termini di temi chiave, novità procedurali indicate dalla CE, nuovi documenti e strumenti tecnici introdotti.

A seguito della riforma, tutti gli Stati membri hanno elaborato e presentato alla Commissione europea (entro il 30 settembre) i Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine (PSB), che sostituiscono i programmi di stabilità o convergenza e i programmi nazionali di riforma (PNR), che confluiscono nei PSB, che descrivono i percorsi della spesa, le riforme strutturali e gli investimenti pubblici programmati per perseguire gli obiettivi di politica economica attinenti alle priorità europee – PNRR compreso - e alle sfide socioeconomiche individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese (CSR) emanate nel Semestre europeo, nonché alle sfide nazionali.

Le Regioni e le Province autonome, a partire dal 2012, hanno effettuato ogni anno la redazione del monitoraggio degli interventi di riforma e investimento regionali, quale *Contributo delle Regioni al Programma Nazionale di Riforma (PNR-PNRR)*, in attuazione al Semestre europeo e validato dalla Conferenza delle Regioni. Posto alla base del dialogo con la Commissione europea per il coordinamento della politica economica, il PNR è confluito nel PNRR e oggi nel Piano strutturale di bilancio di medio periodo (PSB).

Con il nuovo scenario che si è delineato nell'ambito del Semestre europeo nel 2024, con le novità introdotte dalla Commissione europea nel Pacchetto di primavera (luglio 2024) e nel Pacchetto di autunno (novembre-dicembre 2024) è stato necessario ripensare anche il documento *Contributo al Programma Nazionale di Riforma (PNR)*, non tanto nel principio di esame e raccolta dei provvedimenti regionali, quanto nell'impostazione generale che rendesse esplicita la riforma avviata a livello europeo.

A partire da quest'anno, al posto del tradizionale "Contributo" prende avvio l'*Analisi annuale e monitoraggio degli interventi di riforma e investimento delle Regioni e Province autonome 2025*.

Il documento, in fase di elaborazione, prevede, come di consueto, la raccolta e l'analisi dei provvedimenti regionali, registrati grazie a griglie di rilevazione riviste ed aggiornate in base al nuovo assetto di governance. Alla luce delle modifiche europee è stato necessario rivedere il monitoraggio secondo 4 Matrici di rilevazione degli interventi, predisposte sulla base delle 4 Raccomandazioni specifiche per paese proposte all'Italia per il 2025 (CSR); secondo le indicazioni della CE, è necessario continuare il monitoraggio anche per le Raccomandazioni a partire dal 2019.

Inoltre, le Misure e sotto-misure contenute nelle matrici di rilevazione sono state riviste cercando di renderle quanto più rispondenti agli impegni regionali e ai possibili impatti regionali, dando a questi elementi priorità rispetto alle tematiche più nazionali.

Il documento di *Analisi annuale e monitoraggio degli interventi di riforma e investimento delle Regioni e Province autonome 2025* prenderà in considerazione i provvedimenti normativi, regolativi e attuativi, di tutte le Regioni e le Province autonome, emanati nel periodo compreso tra febbraio 2024 e gennaio 2025.

Altresì, come da prassi consolidata, per restituire un quadro di programmazione integrata, il documento di *Analisi annuale e monitoraggio degli interventi di riforma e investimento delle Regioni e Province autonome 2025* consentirà di raccordare gli interventi regionali con Missioni, componenti e riforme individuate nel PNRR italiano, con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs dell'Agenda 2030 dell'ONU), con la programmazione europea 2021-2027, con i 12 Domini del Benessere equo e sostenibile (BES -ISTAT), con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, e con la Strategia Nazionale Sviluppo Sostenibile.

La raccolta dei contributi delle singole Regioni e Province autonome e la composizione finale del documento di *Analisi annuale e monitoraggio degli interventi di riforma e investimento delle Regioni e Province autonome 2025* saranno curate nell'ambito della collaborazione fra il Cinsedo e Tecnostruttura delle Regioni per il FSE; come già detto, il documento è in fase di elaborazione e una volta completata la stesura, come di consueto, sarà sottoposta all'approvazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

APPROFONDIMENTI

Inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, gli interventi nei PR FSE+ e nei PN

Tra gli obiettivi perseguiti con il Fondo sociale europeo plus rientra quello di realizzare un mercato del lavoro più inclusivo, con particolare riferimento ai target più vulnerabili; tra questi rientrano anche le persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e gli ex detenuti, da sempre al centro delle politiche sostenute dal Fondo, che ha promosso percorsi per favorirne la piena reintegrazione nella società.

In questo approfondimento componiamo una panoramica degli interventi previsti ed attivati nei Programmi regionali FSE+ e nei Programmi nazionali nel periodo 2021/2027. Si tratta di un contributo inviato alle AdG FSE lo scorso dicembre, aggiornato, a giugno 2025, alla luce delle nuove procedure attivate a livello regionale e nazionale.

A livello regionale, oltre al quadro d'insieme delle azioni delineate nei PR, mettiamo in evidenza le principali iniziative messe in campo nelle diverse priorità, a partire da una sintesi gli elementi principali degli avvisi pubblicati dalle Regioni e dalle Province autonome; per gli interventi programmati e a valere sui Programmi Nazionali diamo conto anche delle risorse investite dal Piano presentato dal Ministero della Giustizia, quale Organismo Intermedio del PN Inclusione e Lotta alla povertà, per la realizzazione di una "Giustizia più inclusiva".

Nell'ottica di promuovere la diffusione di buone pratiche realizzare a livello europeo, poi, presentiamo alcuni esempi di esperienze sul tema attivate da altri Stati membri, presenti sul sito web della CE dedicato al FSE+.

In allegato il focus "inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria", a cura di Olimpia Fiorucci e Teresa Cianni (Tecnostruttura – Settore Fse).

ALLEGATI:

Inclusione-sociale-Persone-sotto-provvedimenti-autorit-giudiziaria.pdf

FOCUS

Quadro nazionale delle qualificazioni regionali, un ecosistema a supporto delle politiche attive

Il panorama dei repertori delle qualificazioni regionali è un mosaico complesso, caratterizzato da specificità territoriali e fabbisogni di competenze diversi ed eterogenei. In questo contesto il Quadro nazionale delle qualificazioni regionali (QNQR) si inserisce come un vero e proprio meta sistema, capace di allineare le diverse esigenze e offrire una visione coerente e condivisa dello scenario delle qualificazioni regionali sia a livello territoriale, sia nazionale che europeo.

Il QNQR è parte dell'Atlante del lavoro, che consta di più sezioni, alimentate da soggetti diversi. La più copiosa è proprio quella dedicata alla formazione professionale regionale, alla quale afferiscono ventuno repertori regionali. Tale sezione racchiude un vero e proprio patrimonio informativo, costituito da più di cinquemila qualificazioni, le cui competenze sono agganciate ai RA (risultati attesi) e alle attività che definiscono le ADA (Aree di attività) che caratterizzano le sequenze dei processi produttivi dei 24 SEP (Settori economico professionali) in cui è articolata la descrizione del lavoro.

Grazie a un sistema di colori – verde, arancione e rosso- per ciascuna qualificazione è possibile graduare il livello di presidio e di corrispondenza dei contenuti, è possibile capire come e quanto due o più qualificazioni si somiglino. Nel tempo, il colore assegnato può variare se intervengono modifiche sulle competenze o parti di esse, a livello di manutenzione delle qualificazioni del repertorio regionale, sui descrittivi delle ADA, a livello di manutenzione di Atlante.

Infatti, lo strumento del QNQR è fluido, dinamico, in costante aggiornamento. Pertanto, è evidente quanto siano ineludibili l'armonizzazione e l'allineamento dei dati in esso contenuti. In particolare, per quel che riguarda le Regioni, la mancanza di un passo comune in questo senso rischierebbe di generare disomogeneità, di creare ostacoli significativi alla spendibilità delle qualificazioni a livello nazionale, di determinare difficoltà applicative e disparità sui diversi territori nei confronti dei cittadini.

L'interrogazione del Quadro e una restituzione attendibile delle informazioni sono fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dai provvedimenti normativi, dai piani e dai programmi nazionali in materia di politiche attive del lavoro che sempre più prendono a riferimento il data base e Atlante. La capacità di fornire dati coerenti è cruciale per la progettazione e l'implementazione di interventi mirati.

Il QNQR, nell'ambito dell'Atlante del lavoro, è pietra angolare in un numero crescente di provvedimenti normativi e documenti di indirizzo. Piani o programmi nazionali, direttamente o indirettamente, ne sottolineano il ruolo di infrastruttura informativa fondamentale e imprescindibile.

Il panorama normativo e delle politiche attive del lavoro in cui si inserisce tale strumento è sempre più ampio. Esempi significativi che ne delineano la crescente rilevanza - oltre ai decreti ministeriali, già emanati o in fase di emanazione, che disciplinano i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze per le qualificazioni di rispettiva titolarità che, in quanto tasselli del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, recano riferimenti ai contenuti delle ADA, ai relativi descrittivi e alle varie componenti ad esse riferibili (risultati attesi e schede di caso) - sono i decreti che adottano piani e programmi nazionali.

Il Piano nazionale Nuove competenze (PNC) riconosce all'Atlante nel suo complesso il ruolo di indicatore dei fabbisogni di competenze: innestandosi e cooperando a livello informatico con altri strumenti già in uso, anche a livello regionale, può essere impiegato per contrastare lo *skills mismatch*. L'analisi dei processi di lavoro e delle competenze tecnico professionali, infatti, fornisce elementi utili a comprendere quali sono le competenze richieste dal mercato del lavoro e quali quelle mancanti, orientando così l'offerta di formazione e l'aggiornamento professionale. Sulla stessa scia, anche il Piano che aggiorna e integra il PNC, ovvero il PNC-Transizioni **(1)** che punta a sviluppare e a valorizzare le competenze green, anche promuovendo, sulla base dei descrittivi di Atlante e delle qualificazioni regionali ad essi agganciate, la progettazione di percorsi formativi per il riconoscimento di micro-qualificazioni.

Non solo, l'Atlante e il QNQR si configurano come riferimento chiave nell'ambito del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori, il cd. Programma GOL: attraverso linguaggi e dimensioni comuni e condivise, rendono comparabili le richieste del mercato del lavoro con le situazioni specifiche del singolo utente. Non solo, consentono di mettere in evidenza eventuali *skill gap*, graduando i profili di occupabilità dei beneficiari e, lì dove necessario sulla base dei diversi target, parametrare i percorsi di *upskilling* e *reskilling*. Inoltre, sono la base dati fondamentale a supporto del Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) **(2)**. Forniscono, infatti, la tassonomia per l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, la profilazione dei beneficiari e l'indirizzo verso percorsi formativi coerenti, che permettono di gestire le misure di inclusione sociale e lavorativa.

Considerate le opportunità offerte dall'impiego del QNQR e di Atlante, in definitiva, non si può prescindere dalla necessità che i diversi soggetti coinvolti nella gestione e nell'alimentazione del database collaborino in modo sempre più sinergico per tenere aggiornati e allineati i contenuti e per favorire lo sviluppo evolutivo delle funzionalità dei due strumenti che, negli anni, si sono progressivamente ampliate e consolidate. L'impegno a garantire una sinergia costante, rende possibile accedere a informazioni omogenee e affidabili e di valorizzare un patrimonio informativo inestimabile, rendendo spendibili le qualificazioni a livello nazionale ed europeo.

(1): Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 31 marzo 2024.

(2): Decreto-legge del 4 maggio 2023, n. 48, convertito con Legge del 3 luglio 2023, n. 85 (c.d. "Decreto Lavoro").