



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Piano d'azione nazionale per l'occupazione 2004



Allegati



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Piano d'azione nazionale per l'occupazione 2004



INTRODUZIONE

Il Piano Nazionale d'Azione per l'Occupazione (NAP) rappresenta il documento programmatico con cui gli Stati membri dell'Unione Europea, con un ciclo a cadenza triennale, illustrano le linee guida delle politiche del lavoro adottate nel corso dell'anno precedente ed indicano le linee d'azione per il triennio successivo. Obiettivo del NAP è quello di innestare nella Strategia di Lisbona le politiche della Strategia per l'Occupazione con lo scopo di innalzare il tasso di occupazione e di ridurre la disoccupazione, in particolare quella dei giovani, delle donne e degli ultracinquantenni.

Il NAP si colloca come documento successivo al Documento di Programmazione Economico-Finanziaria e contemporaneo all'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri, della Legge Finanziaria. Esso è dunque parte integrante delle scelte di politica economica, da cui assume il quadro di riferimento macro-economico e le risorse finanziarie disponibili per l'attuazione delle politiche ivi previste.

Il Piano 2004 è diverso da quello presentato lo scorso anno perché il ciclo triennale della Strategia per l'Occupazione prevede che in questa annualità si proceda soltanto ad un aggiornamento degli interventi attuati. Il prossimo anno, invece, vi sarà una completa azione di valutazione delle politiche intraprese nel corso del triennio e degli effetti sul mercato del lavoro italiano. Peraltro, in quella occasione si dovranno analizzare i risultati conseguiti a cinque anni dalla nuova Strategia per l'Occupazione, il grado di raggiungimento degli obiettivi, le criticità determinatesi. Inoltre, il NAP 2004 è il primo tentativo di rispondere alle conclusioni del Rapporto Kok I, e alle sollecitazioni da questo derivanti per interventi volti a favorire l'adattabilità, lo sviluppo del capitale umano, l'occupabilità, una governance efficace.

Il NAP 2004 reitera l'importanza per il Governo delle politiche strutturali adottate a partire dal 2001, ed in particolare la legge Biagi di riforma del mercato del lavoro, la legge Bossi-Fini per la gestione dei flussi migratori e la legge di riforma dell'istruzione e formazione professionale. A queste si deve aggiungere la riforma del sistema previdenziale approvata nel luglio scorso, che ha completato il quadro degli strumenti necessari per garantire una società attiva, giusta, ed inclusiva. Queste politiche contribuiscono ad accrescere l'occupazione, a migliorare la qualità del mercato del lavoro, ad innalzare il livello del capitale umano, a costruire un futuro più sicuro e sostenibile.

La redazione del NAP 2004, coordinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stata affidata ad un gruppo di lavoro presieduto dal Sottosegretario al Lavoro e alle Politiche Sociali, Maurizio Sacconi. Alla sua stesura hanno partecipato i Ministeri dell'Economia e Finanze, dell'Istruzione, Università e Ricerca, delle Attività Produttive, nonché i Dipartimenti della Funzione Pubblica, dell'Innovazione e Tecnologie e delle Pari Opportunità. Il NAP è stato discusso e approvato nel Consiglio dei Ministri del 28 Ottobre 2004.

La stesura del NAP 2004 ha registrato la stretta e positiva collaborazione con le Regioni e le Province autonome e il loro Coordinamento Interregionale, supportato dalla partecipazione della Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo Sociale Europeo. La cooperazione nella predisposizione di questo documento è una chiara testimonianza di una gestione condivisa negli obiettivi delle riforme strutturali necessarie per accrescere l'occupazione e migliorare la qualità del lavoro, quale solo può derivare dal progressivo consolidarsi di una sussidiarietà verticale virtuosa. Altrettanto positivo, infatti, si è rivelato il confronto con le Province e le Autonomie locali. Il NAP è stato approvato dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali delottobre 2004.

Continuo è stato il confronto con le parti sociali nella preparazione del Piano 2004. Nello spirito del dialogo sociale europeo, le parti sociali hanno elaborato quest'anno un documento comune, entrato pienamente a fare parte del NAP 2004, nel quale hanno espresso una loro valutazione, a volte non unanime e conservando posizioni autonome, sulle riforme strutturali adottate dal Governo. Esse inoltre hanno formulato osservazioni e commenti durante la predisposizione del documento che sono state valutate con attenzione, poiché il successo nell'opera di modernizzazione dell'Italia dipenderà anche dai percorsi innovativi che sapranno scegliere nell'attuazione delle riforme strutturali, ed in particolare in quella del mercato del lavoro.

**PIANO D'AZIONE NAZIONALE
PER L'OCCUPAZIONE 2004**

INDICE

- **A** Le politiche nazionali per l'occupazione: progressi verso i tre obiettivi generali pag 1
 - La situazione del mercato del lavoro
 - Le politiche di intervento

- **B** Risposta alle Linee Guida specifiche pag 4
 - GL1: Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive
 - GL2: Creazione di posti di lavoro e imprenditorialità
 - GL3: Affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro
 - GL4: Promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita
 - GL5: Aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere l'invecchiamento attivo
 - GL6: Parità uomo-donna
 - GL7: Promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e combattere la discriminazione nei loro confronti
 - GL8: Far sì che il lavoro paghi attraverso incentivi finanziari per aumentare l'attrattiva del lavoro
 - GL9: Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare
 - GL10: Affrontare le disparità regionali in materia di occupazione

- **C** Risposta alle raccomandazioni del Consiglio pag 26
 - 1. Raccomandazione comune: aumentare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese.
 - 2. Raccomandazione comune: attrarre più persone ad entrare e rimanere nel mercato del lavoro: rendere il lavoro una vera opportunità per tutti.
 - 3. Raccomandazione comune: investire maggiormente e con più efficacia nel capitale umano e nella formazione continua.
 - 4. Raccomandazione comune: assicurare effettiva attuazione alle riforme attraverso una migliore governance.

- **D** Dialogo istituzionale e sociale pag 32
 - Relazioni tra le parti sociali e il governo
 - Relazioni tra le parti sociali

A. LE POLITICHE NAZIONALI PER L'OCCUPAZIONE PROGRESSI VERSO I TRE OBIETTIVI GENERALI

La situazione del mercato del lavoro

Nel mese di settembre 2004 l'ISTAT ha diffuso i primi dati (riguardanti i primi due trimestri del 2004) derivanti dalla nuova indagine continua sulle forze lavoro¹. Allo scopo di rendere i dati della vecchia indagine trimestrale coerenti con i nuovi dati, è stata inoltre effettuata una revisione dell'intera serie storica (diffusa per adesso solo per quanto riguarda i principali aggregati), dall'ottobre 1992 ad oggi. La ricostruzione presenta dati complessivamente più positivi per il mercato del lavoro italiano, con più elevati livelli dei tassi di occupazione e una più ridotta disoccupazione.

La tendenza del mercato del lavoro italiano rimane positiva. Nonostante un ciclo economico debole (+ 0,3% del PIL), nel 2003 l'Italia fa registrare, per l'ottavo anno consecutivo, un consistente incremento occupazionale (+328 mila unità). Il tasso di crescita rispetto al 2002 è stato dell'1,5%, mantenendosi in linea con gli anni precedenti ed il numero di occupati ha superato la barriera dei 22 milioni di unità (22 milioni e 241 mila). Ciò mentre il rallentamento della crescita economica in Europa ha avuto conseguenze negative sulla crescita dell'occupazione, che ha fatto registrare una significativa frenata, con disoccupazione in aumento.

La crescita dell'occupazione ha riguardato sia i lavoratori dipendenti che quelli indipendenti, i quali recuperano, quindi, rispetto agli anni precedenti. Nel corso degli ultimi dodici mesi, secondo la nuova rilevazione Istat, inoltre, si registra un vistoso aumento degli occupati a tempo indeterminato mentre diminuisce la quota di contratti a termine. Questa diminuzione, che porta a 8,6% la quota sugli occupati, appare dovuta interamente alla componente maschile poiché la componente femminile registra un incremento. Dal punto di vista settoriale la crescita è stata trainata soprattutto dal settore delle costruzioni, mentre il solo settore agricolo continua a registrare un calo che perdura ormai da molti anni.

La prima lettura di questi dati, dunque, sembra indicare un andamento molto positivo del mercato del lavoro in Italia con maggiore occupazione, più stabilità e con lo sviluppo di tipologie contrattuali che meglio si adattano alle esigenze dei lavoratori, in particolare all'occupazione femminile. Nello stesso tempo, questi risultati dovrebbe ridimensionare le paure per una crescente precarizzazione del mercato del lavoro, dovuta all'introduzione di nuove forme di contratto e alla piena trasparenza dei meccanismi di domanda e offerta. La crescita dell'occupazione appare anche dovuta all'effetto di progressiva emersione del sommerso, un effetto di tipo indiretto ma che comunque segnalerebbe che l'introduzione di tipologie contrattuali più flessibili possa erodere alcune fasce di lavoro sommerso, favorendone l'emersione.

Migliorano anche tutti i principali indicatori: il tasso di occupazione complessivo raggiunge il 57,5 (era il 56,7 nel 2002) e quello delle donne il 45,1 (dal 44,4) ed il tasso di disoccupazione scende all'8,4%. La tendenza positiva si è mantenuta anche nei primi due trimestri del 2004, nei quali, tuttavia, si registra un lieve rallentamento della crescita. Positiva anche la performance dei "meno giovani", per i quali i dati della vecchia indagine indicavano un recupero del tasso di occupazione superiore ad un punto percentuale (la ricostruzione delle serie storiche non è ancora disponibile per questa fascia di popolazione).

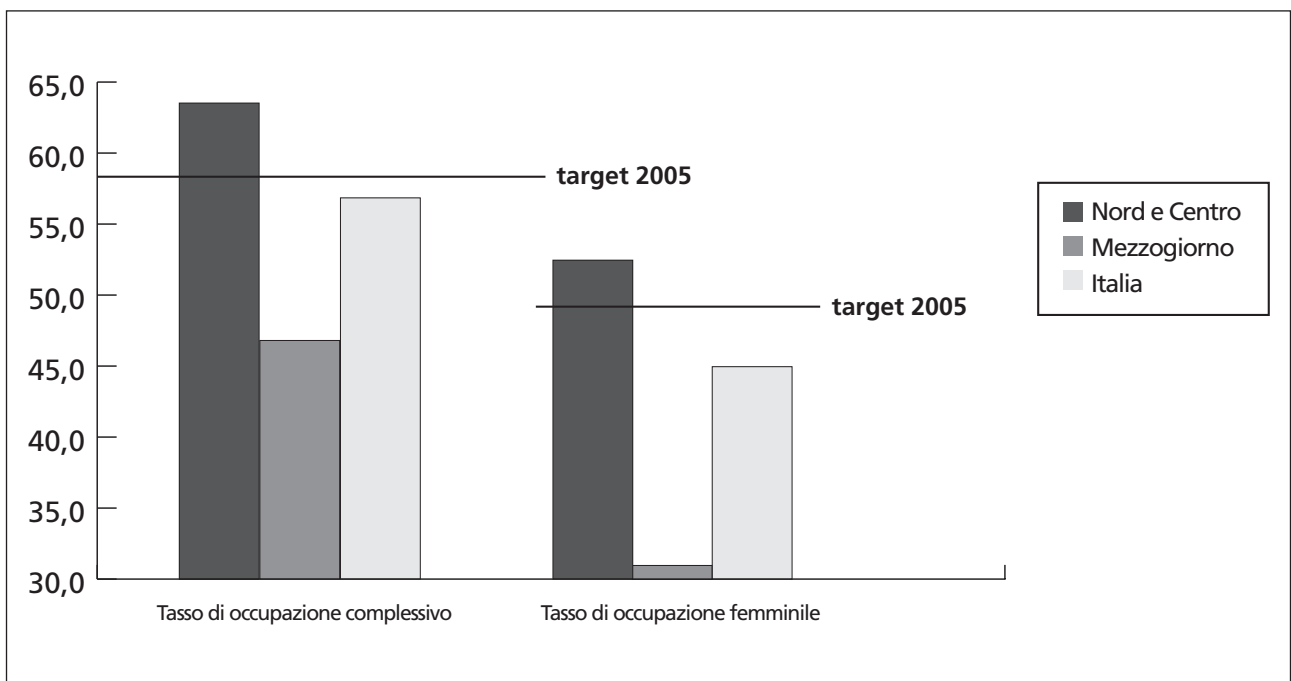
Il quadro positivo nasconde tuttavia tendenze diversificate all'interno dell'Italia: la crescita dell'occupazione si è infatti concentrata soprattutto nel Centro e, in minor misura, nel Nord del Paese. Al contrario il Mezzogiorno, già caratterizzato da performance meno brillanti, ha fatto registrare una lieve flessione (-0,4%), che tuttavia non si è comunque ripercossa in una crescita della disoccupazione, quanto in una riduzione dell'offerta di lavoro. Come conseguenza di tali tendenze, il divario tra i tassi di occupazione nelle due macroaree è pari ad oltre 17 punti (22 per le donne).

Alla luce dei dati risultanti dalla nuova ricostruzione della serie storica, l'obiettivo di raggiungere nel 2005 un tasso di occupazione del 58,5% appare senz'altro percorribile, come pure sembra raggiungibile un tasso di occupazione femminile

¹ Le modifiche metodologiche apportate all'indagine sulle forze di lavoro (rese necessarie anche dalla necessità di adeguarsi al Regolamento Comunitario n. 577/98) hanno interessato aspetti di rilevante importanza quali la tecnica e la tempistica con cui la rilevazione viene eseguita, il *frame* per l'individuazione degli occupati e dei disoccupati e, in misura meno rilevante, la struttura del campione (allo stesso tempo l'ISTAT ha anche aggiornato alle risultanze censuarie le tecniche di riporto all'universo dei dati campionari). Per dettagli circa le modifiche operate nella nuova rilevazione continua si veda ISTAT, *La nuova rilevazione sulle forze di lavoro*, giugno 2004, reperibile presso l'indirizzo internet <http://www.istat.it/Lavoro.index.htm>.

pari al 46%; perché tale obiettivo venga raggiunto, è tuttavia necessario puntare soprattutto ad accrescere l'occupazione nella fasce di popolazione che hanno maggiori margini, ed in particolare nel Mezzogiorno, sia tra i maschi che, soprattutto nella componente femminile.

FIGURA 1



Esaminando più in dettaglio alcune tendenze, si deve osservare nell'ultimo anno – dati non ricostruiti – un forte incremento degli occupati nella fascia di età tra i 50 e i 59 anni, con +152 mila occupati in più rispetto all'anno precedente. In particolare, se si considera separatamente la fascia 55-64 anni, si evidenzia a livello nazionale ancora un tasso di occupazione del 30,3%. Sulle serie storiche di indicatori quali la partecipazione e l'occupazione degli individui over 55 influiscono fattori demografici e sociali che possono essere di supporto nell'interpretazione di un contesto nel quale il tasso di occupazione (e partecipazione al mercato del lavoro) maschile risulta più alto in quei contesti territoriali – il Centro Sud - dove i percorsi lavorativi sono spesso meno lineari. Anche la partecipazione al mercato del lavoro delle donne in età superiore ai 55 anni è cresciuta nelle regioni Centro-Settentrionali dove un mercato maggiormente dinamico ha favorito e stimolato l'offerta di lavoro.

Per quanto attiene alla occupazione femminile, l'incremento tendenziale più forte di quello della componente maschile, determina il ridursi del gap occupazionale, così come quello relativo ai tassi di disoccupazione. I dati statistici, inoltre, sembrano indicare una crescita rilevante delle donne che lavorano con un contratto a tempo parziale –mentre gli uomini in tempo parziale diminuiscono- mostrando, dunque, come questa tipologia di lavoro presenti una non trascurabile capacità di crescita tra le donne e possa contribuire al loro avvicinamento al mercato del lavoro.

Le politiche di intervento

Le politiche di intervento adottate nel corso del 2003-2004 hanno avuto come obiettivo quello di sostenere le tendenze positive del mercato del lavoro, al fine di accrescere il tasso di occupazione – che resta ancora troppo basso in Italia- e di attirare sul mercato quelle fasce di popolazione che ne sono escluse: donne, ultracinquantenni, giovani del Mezzogiorno. In secondo luogo, esse hanno avuto lo scopo di diminuire il periodo di tempo trascorso nella ricerca di un nuovo impiego o nella condizione di disoccupazione. L'Italia si è iscritta, dunque, a pieno titolo nella Strategia di Lisbona, promuovendo adeguate politiche di "welfare to work" e sviluppando azioni di valorizzazione del capitale umano.

A questo scopo si è accelerato il processo di adozione degli atti regolamentari e amministrativi necessari per attuare pienamente la legge Biagi, processo che ormai è quasi ultimato. La legge Biagi, intervenendo da un lato sul mercato, dall'altro sulle tipologie contrattuali può assicurare, infatti, una maggiore trasparenza nei meccanismi di incontro tra

domanda e offerta e, ugualmente, può garantire alle imprese di beneficiare delle opportunità della competizione internazionale senza, però, penalizzare i lavoratori e, anzi, migliorando la qualità del lavoro.

L'attuazione della legge Biagi è stata accompagnata da una azione a livello microeconomico volta a favorire l'emersione del lavoro irregolare. Il conseguimento di avvisi comuni tra Governo e parti sociali nel settore dell'edilizia e in quello dell'agricoltura, tradizionalmente i più esposti a questo fenomeno, ha rappresentato un significativo risultato nella lotta al lavoro nero e per promuovere un lavoro di qualità superiore.

L'introduzione di maggiori flessibilità non ha indotto fenomeni di segmentazione del mercato del lavoro. Come abbiamo appena visto, i dati indicano anzi una caduta della quota dei contratti a termine, effetto questo sia di un non utilizzo di questa tipologia contrattuale in una situazione di incertezza economica, sia nelle difficoltà del sistema a gestire strumenti nuovi e che producono cambiamenti organizzativi significativi. Nonostante ciò, il Governo considera ora prioritaria il riordino del sistema di sostegni al reddito (ammortizzatori sociali) il cui iter intende accelerare in Parlamento.

Il riordino del sistema degli ammortizzatori sociali si fonda sul principio che, pure garantendo una serie di strumenti di sostegno al reddito, deve essere scoraggiato ogni atteggiamento di tipo passivo, ogni pratica che tende a favorire una uscita prematura dal mercato del lavoro, ogni abitudine ad usare in maniera ripetuta di questo sostegno reddituale. Al contrario, le azioni di sostegno all'erogazione monetaria devono fondarsi su rigidi criteri di accesso, su solide azioni di formazione e addestramento, sull'incentivazione di atteggiamenti attivi o pro-attivi. Essenziale sarà il supporto delle Regioni e delle parti sociali nella definizione dei programmi formativi e di ricollocamento dei lavoratori.

B. RISPOSTA ALLE LINEE GUIDA SPECIFICHE

GL1: Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive

1.1 Attuazione della riforma Biagi e del collocamento

La riforma del mercato del lavoro, avviata con l'approvazione della Legge Biagi e del Decreto legislativo 276/03, sta trovando la sua progressiva attuazione mediante atti regolamentari e contratti collettivi. In particolare, nel corso del 2004:

- è stata ampliata la platea dei soggetti abilitati a svolgere attività di collocamento al lavoro. I Centri per l'impiego provinciali sono ora affiancati da altri organismi, pubblici o privati, autorizzati o accreditati mediante un regime unico di accreditamento regionale. Sono state introdotte le Agenzie per il lavoro che, una volta autorizzate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, possono svolgere attività di somministrazione o fornitura professionale di manodopera, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale;
- è stato approvato il sistema della Borsa continua nazionale del lavoro, un sistema aperto e trasparente di incontro domanda/offerta di lavoro e di offerta di servizi basato su nodi regionali. Si passa così da un sistema accentrato e gerarchico ad un sistema generale policentrico, in cui convivono attori diversi, dotati di autonomia, all'interno di standard codificati. Una "rete delle reti", basata su standard terminologici ed organizzativi comuni e condivisi che valorizza le soluzioni tecnologiche già avviate sul territorio in una logica integrata con le strategie regionali di e-governement. Nel corso dei prossimi mesi la Borsa verrà gradualmente attivata, aprendosi anche agli operatori privati;
- è stato istituito il "libretto formativo del cittadino", che sarà definito d'intesa con le Regioni, le Autonomie locali e le Parti Sociali. Lo strumento costituirà il libretto personale del lavoratore nel quale saranno registrate le competenze formali e informali acquisite durante il percorso formativo e lavorativo purché riconosciute e certificate;
- è stato riorganizzato il tirocinio, quale strumento di raccordo tra Pubbliche Amministrazioni, sistema formativo e aziende, e che comprende tutte le esperienze che non costituiscono rapporto di lavoro, in questo ambito è stato istituito il tirocinio estivo, applicabile anche a soggetti minorenni con almeno 15 anni di età;
- sono state ricondotte le collaborazioni coordinate e continuative, attraverso un processo di graduale "svuotamento", al lavoro subordinato o al "lavoro a progetto";
- è stata definita la fattispecie normativa del lavoro "meramente occasionale", intendendosi quello con durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare, con lo stesso committente, con un compenso totale percepito non superiore a 5.000 euro;
- sono state introdotte politiche di workfare per favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati attraverso il ricorso, in via sperimentale, a deroghe alla disciplina generale della somministrazione;
- si è proceduto a ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei nuovi contratti, mediante una procedura volontaria di certificazione che prevede anche il coinvolgimento delle parti sociali e delle università.

1.2 Il "nuovo" collocamento

Significativi sono i progressi nella messa a regime del nuovo sistema di collocamento pubblico. Si è registrato un notevole impulso da parte delle Regioni: 12 Regioni, tra il 2003 e il 2004, hanno approvato appositi atti. Le attività legate all'accertamento dello stato di disoccupazione associate ad una combinazione dei nuovi servizi attivati presso i Cpi hanno contribuito a "sburocratizzare" l'attività delle strutture. Si pensi alla notevole crescita delle funzioni di orientamento (più 11,4% rispetto al 2002) e di azioni di accompagnamento al lavoro (consulenza, *counselling*, tutoraggio, elaborazione di piani individuali di inserimento) frequentemente codificate in carte dei servizi che definiscono un rapporto con l'utenza più trasparente tanto sul piano degli obiettivi da raggiungere, quanto su quello degli strumenti messi a disposizione. Peraltro, le prassi previste dagli strumenti normativi hanno accentuato l'esigenza di un maggiore raccordo tra le politiche del lavoro e quelle della formazione e dell'istruzione, tanto sul piano degli indirizzi regionali e provinciali, quanto su quello della realizzazione di **reti territoriali**. In particolare, riguardo a queste ultime: circa il 71% delle province italiane ha allacciato rapporti formalizzati con organismi pubblici o privati; il 54% di esse, inoltre, ha stipulato accordi quadro con i Comuni, soprattutto per garantire una maggiore diffusione del servizio sul territorio attraverso punti informativi comunali; il 69% delle province, infine, è coinvolto nella realizzazione di iniziative o di implementazione di progetti cofinanziati dalla UE.

1.3 La rete dei servizi per l'impiego

In Italia il sistema dei Servizi pubblici per l'impiego conta 536 strutture (Centri per l'impiego) a titolarità provinciale (+9 rispetto alle 527 del 2002), alle quali vanno aggiunti i 220 *Sportelli Multifunzionali* attivati, a partire dal 2002, dalla Regione Siciliana con compiti di erogazione di politiche attive del lavoro. Nell'ultimo anno le azioni di monitoraggio condotte su scala nazionale (Rapporto di monitoraggio dell'ISFOL) hanno mostrato come il sistema nel suo complesso abbia registrato avanzamenti sul piano strutturale, strumentale, funzionale. Tali andamenti, peraltro, assumono ulteriore significato se contestualizzati all'interno della riforma del mercato del lavoro, delle recenti disposizioni in materia di collocamento e definizione dello stato di disoccupazione attraverso le quali sono stati tradotti nell'ordinamento italiano e, soprattutto, nella prassi organizzativa degli uffici territoriali degli Spi, gli orientamenti della Commissione Europea in materia.

Riguardo alla gestione dei servizi da parte delle amministrazioni provinciali e, sotto il profilo dell'assistenza tecnica, delle Agenzie regionali per il lavoro si osserva l'introduzione di sistemi e di strumenti innovativi di organizzazione e gestione delle risorse, tanto strumentali (assetti e modalità operative di funzionamento, *layout*, logistica e dotazioni informatiche) quanto umane (politiche del personale).

Va evidenziato il generalizzato miglioramento del livello qualitativo dei servizi erogati dai Cpi, con un aumento significativo della quota di Centri in grado di offrire servizi altamente qualificati (dal 34,8% del 2002, al 48,4% del 2003). Su base territoriale il maggiore incremento si registra nelle regioni del Sud Italia, che continuano, pur rimanendo ancora al di sotto della media nazionale, il processo di riduzione della distanza dalle regioni del Centro-Nord. A tale avanzamento ha contribuito anche la scelta, operata dall'Italia nel quadro del QCS Ob.1, di includere la messa a regime di un numero di Servizi per l'Impiego tale da garantire la copertura di almeno il 50% della popolazione regionale, tra i criteri in base ai quali è stata attribuita, nel corso del 2003, una riserva di premialità del 6% della quota nazionale di cofinanziamento del QCS.

1.4 Attuazione della riforma del sistema educativo

Nel corso del 2004 è stato avviato anche l'*iter* di applicazione della legge delega n. 53/2003 di riforma del sistema scolastico e formativo. E' stato emanato il decreto legislativo relativo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione (Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59). Sono stati, inoltre, approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri i seguenti decreti:

- Schema di decreto legislativo concernente il diritto - dovere all'istruzione e alla formazione;
- Schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola - lavoro;
- Schema di decreto legislativo concernente l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e formazione, nonché riordino dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione.

Politiche attive delle Regioni

Sul versante della programmazione delle *policy* in molte Regioni va rilevato il costante aggiornamento dei Piani per il lavoro e la formazione, con particolare riferimento agli obiettivi da perseguire in ordine alla nuova Strategia Europea per l'Occupazione e al mutato contesto normativo nazionale. Allo stesso modo è importante segnalare un'intensa attività di programmazione, che sta assumendo caratteristiche importanti anche a livello decentrato, con piani per l'occupazione provinciali che dettagliano in molti casi gli atti di indirizzo regionali, realizzando così quel meccanismo di sussidiarietà e di buona *governance* nelle politiche territoriali per l'impiego.

FSE: principali scelte di riprogrammazione.

Rispetto all'asse A le decisioni di investimento delle Regioni/PA hanno condotto ad un incremento complessivo delle risorse. In particolare, si sottolinea che in relazione alla misura che promuove l'implementazione del sistema dei Servizi per l'impiego si è inteso privilegiare una prospettiva di consolidamento e di innalzamento degli standard di funzionamento e di verifica della qualità. Rilevante e comune a molti, l'impegno ad implementare il monitoraggio sugli aspetti qualitativi delle attività svolte. In alcune realtà si è scelto di incrementare le azioni di contrasto delle forme di lavoro irregolare e gli interventi legati all'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, si tende a sostenere la transizione dei giovani al lavoro: piuttosto diffusa, infatti, la necessità di rafforzare l'apprendistato. Rispetto alla disoccupazione di lunga durata si investirà in modo consistente in interventi formativi che possano consentire di superare situazioni di crisi e che contrastino l'impoverimento della professionalità dei soggetti maggiormente esposti al rischio di marginalizzazione, prevedendo, in sintesi, azioni di supporto ai processi di ristrutturazione.

2.1. *Gli strumenti di incentivazione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego*

A partire dal secondo semestre del 2003, grazie ad un apposito stanziamento finanziario deliberato dal CIPE, l'attività di concessione di nuove agevolazioni ha potuto essere riavviata. Per quanto riguarda il Titolo I del decreto 185/00, che incentiva la creazione e lo sviluppo di imprese costituite da giovani nelle aree depresse del Paese attraverso quattro diverse misure di intervento, nel corso del 2003 sono pervenute 156 nuove domande di finanziamento, per il 98% concentrate nel Sud. Sono state ammesse alle agevolazioni 28 proposte per un totale di 37 €/ML. L'occupazione complessivamente generata dalle iniziative finanziate è pari a 330 unità. Il Titolo II del decreto, invece, offre tre opportunità di autoimpiego: il Lavoro Autonomo, la Microimpresa e il Franchising. Queste tre misure costituiscono il principale strumento di sostegno per la realizzazione e l'avvio di piccole attività imprenditoriali da parte di disoccupati o persone in cerca di prima occupazione e sono applicabili in tutti i comuni del Sud e in oltre 3.400 comuni del Centro Nord, pari complessivamente al 74% circa del totale dei comuni italiani.

La gestione 2003 degli incentivi all'autoimpiego è stata caratterizzata dall'introduzione di modifiche di processo necessarie a renderlo coerente con un mutato quadro normativo e ad aumentarne il livello di efficacia ed efficienza. Nel corso del 2003 sono state presentate 15.005 nuove domande e ne sono state ammesse a finanziamento 12.753. Sul complesso delle domande istruite, il 5,1% riguarda richieste provenienti dalle aree del Centro Nord e il restante 94,9% domande provenienti dal Sud. Il tasso di ammissione del 2003 è risultato maggiore rispetto alla media storica (70% contro il 34%), evidenziando un sensibile miglioramento della qualità progettuale. A fronte di 12.753 domande ammesse alle agevolazioni sono stati complessivamente assunti impegni di spesa per agevolazioni finanziarie pari a 388.453.100,78 €. Ulteriori impegni di spesa, per complessivi 44.157.068,75 €, sono stati assunti per servizi di assistenza tecnica ai beneficiari in fase di realizzazione degli investimenti e di start up. Nel corso del 2003 sono state erogate agevolazioni finanziarie per un importo complessivo pari a € 136.021.341,46. L'occupazione complessivamente generata dalle iniziative finanziate è pari a 15.848 unità: 94,3% nelle regioni del Sud ed il restante 5,7% nelle regioni del Centro Nord.

Analisi di genere - Domande presentate e ammesse: distribuzione territoriale e settoriale

Risulta particolarmente significativo l'interesse manifestato dalle donne verso gli strumenti di promozione dell'Autoimpiego e, in particolare, verso gli incentivi erogati dal Lavoro Autonomo. Il 41% della domanda complessiva registrata su tale misura è di genere femminile, con un divario, rispetto alla componente maschile, che si è annullato negli anni: la percentuale della domanda femminile è passata dal 26% registrato nel 1996 al 48% del 2003. La scomposizione territoriale del totale delle richieste di finanziamento avanzato dalle donne evidenzia una maggiore presenza femminile per le iniziative presentate da proponenti del Centro Nord (48% contro il 40% del Sud). Per Microimpresa, la rilevazione di genere evidenzia dati meno brillanti indicando, probabilmente, una maggiore difficoltà delle donne a presentare iniziative imprenditoriali più complesse di quelle realizzabili sotto forma di ditta individuale. Per questa misura, infatti, la componente femminile (calcolata sul numero complessivo dei soci delle imprese che hanno fatto richiesta delle agevolazioni) si attesta al 33%, con una ripartizione territoriale (33% al Sud e 27% al Centro Nord). L'analisi settoriale delle iniziative ammesse alle agevolazioni segnala la forte presenza femminile nelle imprese del turismo con il 72% circa. Segue il settore del commercio con il 51% e quello dei servizi alle persone con il 38% circa delle ditte agevolate a titolarità femminile.

2.2 *Il progetto Fertilità*

Sono stati stanziati circa 36 milioni di euro per realizzare un programma di sostegno allo start up di cooperative sociali (Progetto Fertilità) promosse da realtà cooperativistiche consolidate e da altre organizzazioni del Terzo Settore quali ONG, associazioni, organizzazioni di volontariato, fondazioni, enti ecclesiastici. L'incentivo fondamentale è un contributo per l'accrescimento patrimoniale, pari al doppio del capitale sociale, finalizzato alla realizzazione di investimenti e nuova occupazione. In risposta all'apposito bando sono pervenute 297 domande per complessivi 529 progetti di creazione o sviluppo di impresa sociale. La differenza tra il numero delle domande e quello dei progetti deriva dalla facoltà dei promotori di presentare fino ad un massimo di 10 iniziative imprenditoriali (cosiddetti progetti a grappolo). La valutazione ha condotto all'approvazione di 116 domande per un totale di 182 progetti, 95 dei quali finanziati già nel corso del 2003. L'occupazione a regime generata dalle iniziative finanziate è stimata in 706 unità, di cui il 54% costituito da persone svantaggiate e disabili (in alcune Regioni - Emilia Romagna, Veneto, Piemonte e Basilicata - tutti i nuovi lavoratori sono svantaggiati o disabili).

2.3 Il contributo del Fse (QCS Ob. 1 e 3 – misura D3) e di Equal (misura 2.2)

Il 2003 ha visto rafforzarsi e consolidarsi, su tutto il territorio nazionale, il contributo del FSE al raggiungimento degli obiettivi del Nap in materia di creazione di posti di lavoro e imprenditorialità. Dal punto di vista finanziario nel 2003 si registra una capacità di spesa generalmente superiore rispetto alle annualità precedenti, anche se permangono specificità a livello territoriale a volte marcate. Dal punto di vista dell'attuazione fisica nel 2003, con riferimento alle sole Regioni ob. 3, risultano approvati 1.209 progetti. Sempre con riferimento al Centro-nord gli interventi finanziati con il Fse, in coerenza con gli obiettivi della misura, hanno riguardato progetti riferibili prevalentemente a tre ambiti: gli incentivi per il lavoro autonomo, i percorsi integrati per la creazione di impresa e la formazione per la creazione di impresa. Tuttavia ampiamente diffuse sono state anche le attività di orientamento, consulenza e informazione rivolte alle persone. Dal punto di vista dei *target* raggiunti dalle azioni cofinanziate, emerge come gli interventi rivolti al sostegno dell'imprenditorialità abbiano intercettato un'utenza giovane, ma non necessariamente e non sempre giovanissima (il 40% è rappresentato infatti da persone con un'età compresa tra i 30 e i 44 anni): in particolare le forme di incentivazione diretta alla creazione di impresa si sono indirizzate a una platea di soggetti che nel 50% dei casi supera i 30 anni. Inoltre più del 60% degli utenti raggiunti presenta un titolo di studio elevato. Complessivamente dunque è possibile affermare che le azioni rivolte al sostegno dell'imprenditorialità finanziate dal Fse si sono caratterizzate principalmente come misure di *enterprise creation* piuttosto che di *job creation*.

Per quanto riguarda la misura 2.2 (Asse Imprenditorialità) di Equal, le PS Settoriali (a valenza nazionale) ammesse a finanziamento sono 9 e le PS Geografiche 62 per un totale di spesa certificata nel 2003 di 27.235.791 Euro. Le finalità dei progetti attivati attraverso la misura in questione consistono in: promozione della *governance* dello sviluppo territoriale; miglioramento delle competenze organizzative e manageriali degli imprenditori sociali; emersione delle situazioni di lavoro precario o irregolare; sviluppo di strumenti di finanziamento del *non profit*; sviluppo dell'approccio multidimensionale per la sostenibilità dell'impresa sociale; approccio di *partnership* che permette di sviluppare le azioni individuate dalla misura, agendo simultaneamente e in modo integrato su più dimensioni; rafforzamento delle competenze professionali ed organizzative nel Terzo settore; crescita sociale ed economica dei lavoratori/soci delle cooperative sociali, nonché degli utenti dei servizi.

Il ruolo delle Regioni

Dal punto di vista della legislazione, le Regioni e P.A. hanno, da un lato, provveduto a rifinanziare le disposizioni normative esistenti e, dall'altro, disciplinato e promosso interventi per favorire il consolidamento e lo sviluppo delle PMI. Una tendenza che emerge con forza è l'attenzione per la promozione, il sostegno e lo sviluppo della cooperazione sociale e del non-profit. Si sottolinea come siano in corso in alcune Regioni veri e propri processi di riordino degli strumenti di politica a favore delle imprese e la creazione di testi unici concertati con le categorie produttive e le forze sociali. Per quanto riguarda la progettualità regionale, nell'ultimo anno si segnala il rafforzamento degli interventi formativi rivolti alle persone per la creazione di impresa, dei percorsi di inserimento lavorativo, delle iniziative di sostegno di natura economica volti ad agevolare l'avvio e lo sviluppo di imprese innovative generate da spin-off aziendali o accademici, con particolare attenzione alla componente femminile, ai giovani ed alle fasce deboli. Inoltre, anche alla luce dell'allargamento dell'Unione Europea, le Regioni e P.A. sono fortemente impegnate nei processi di internazionalizzazione e di promozione all'estero del sistema delle piccole e medie imprese e interessate a prendere parte al programma del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali finalizzato ad implementare ed a sostenere la mobilità transnazionale attraverso azioni di sistema dirette verso alcuni Paesi UE ed extra-UE. Un forte valore aggiunto all'attività delle Regioni/PA rispetto allo scorso anno viene fornito dalla presenza di numerosi progetti a valenza interregionale.

FSE: principali scelte di riprogrammazione.

L'asse D ha evidenziato un generale aumento di risorse rispetto alla dotazione inizialmente programmata. Tutte le Regioni hanno confermato il ruolo centrale degli interventi innovativi finalizzati allo sviluppo dell'imprenditorialità e all'adeguamento e adattabilità delle imprese e delle risorse umane all'evoluzione del mondo del lavoro. Una priorità di intervento comune a tutte le Regioni rimane lo sviluppo di nuova imprenditoria con particolare attenzione ai nuovi bacini per l'impiego. La strategia di consolidamento dell'imprenditoria e dell'occupabilità nei campi di interesse delle Regioni è inoltre perseguita attraverso lo sviluppo delle competenze e del potenziale umano quale fattore di competitività nel settore della Ricerca e Sviluppo Tecnologico.

GL3: Affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro

3.1 I nuovi istituti contrattuali della legge Biagi

I nuovi istituti contrattuali istituiti con la legge Biagi, in un'ottica di modernizzazione degli strumenti giuridici del mercato del lavoro, si pongono l'obiettivo di promuovere un lavoro regolare, adattabile, effettivamente tutelato. In particolare:

- lavoro intermittente, ossia la disponibilità del lavoratore, anche a tempo indeterminato, a svolgere “prestazioni di carattere discontinuo o intermittente” (*job on call*), su richiesta del datore e con “congrua” indennità mensile di disponibilità, nei periodi di fermo;
- lavoro a coppia o *job sharing*;
- lavoro a progetto, per coloro che svolgono un “lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione” e per il quale sono previste maggiori tutele;
- lavoro occasionale e accessorio, ovvero un’attività lavorativa sporadica, svolta da soggetti a rischio di esclusione sociale o non ancora nel mercato del lavoro o prossimi all’uscita. Tali soggetti comunicano la loro disponibilità ai SPI provinciali o agli operatori, pubblici e privati, accreditati dalla Regione. Questa tipologia contrattuale comprende attività varie ma il dato distintivo è costituito dalla modalità di stipula, che dovrebbe avvenire non tra le parti contraenti ma con l’acquisto presso agenzie autorizzate di *voucher* o buoni equivalenti ad un certo ammontare di prestazioni, la cui corrispondente cifra viene pagata al lavoratore dopo la prestazione.

3.2 La mobilità territoriale

Il processo di mobilità interna per motivi di lavoro costituisce un fenomeno quantitativamente significativo e crescente nel nostro Paese. I dati ISTAT e le elaborazioni SVIMEZ degli ultimi anni stimano che il flusso attiene a 150.000-200.000 persone annue, la maggior parte delle quali di età compresa tra i 25 e i 35 anni, diplomati e laureati. Le zone di maggiore attrazione sono rappresentate dalle aree distrettuali del nord, dai cluster distrettuali del centro e della dorsale adriatica che sembrano costituire i nuovi poli di richiamo per le persone disoccupate che risiedono nel Mezzogiorno. La decisione di spostarsi è costituita da un insieme di fattori, tra cui di assoluto rilievo risulta il reddito derivante dall’opportunità di lavoro ma altrettanti importanti sono la qualità e la quantità di servizi cui si può fruire nel territorio di destinazione.

Allo scopo di accompagnare e di facilitare l’inserimento, non solo lavorativo, delle persone in mobilità, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con le Regioni e con il supporto di Italia Lavoro, ha realizzato nel corso del 2003 l’azione di sistema “SUDNORDSUD” con l’obiettivo di: a) progettare, formare e implementare una rete nazionale di servizi per l’impiego pubblica e privata in grado di proporre un modello di servizio per l’incontro domanda offerta di lavoro in mobilità geografica; b) accompagnare i flussi con iniziative di stimolo, promozione e assistenza tecnica; c) sperimentare, promuovere e articolare una gamma di interventi di politica attiva mirata ai soggetti in mobilità.

I risultati conseguiti dal progetto sono di rilievo: una rete costituita da 60 Centri per l’impiego e 75 nodi privati, dislocati in 17 regioni e in 70 province; 300 operatori pubblici e privati appositamente formati; 20 progetti di localizzazione in accompagnamento per circa 2.000 lavoratori attraverso percorsi di formazione al nord per ritornare con il lavoro al sud; 8 “laboratori di autoimpiego” attivi presso i Centri per l’impiego; 7 “tavoli dell’accoglienza” attivati in 6 regioni del centro nord con il coinvolgimento di oltre 150 soggetti istituzionali e attori locali; 50 progetti di lavoro attivati dalla rete che riguardano 1500 soggetti in mobilità accompagnata e 250 imprese; dopo tre mesi di attivazione, oltre 1.000 posti di lavoro costantemente a rotazione presenti sulla bacheca telematica “ASPIDEA” insieme a circa 2.000 nominativi di persone che hanno dato la propria disponibilità ad intraprendere esperienze di mobilità.

A questo percorso si sono aggiunti diverse azioni di supporto:

- un’intesa fra Ministero del Lavoro e Politiche Sociali e Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca per realizzare 4500 tirocini in mobilità post diploma collegati a progetti IFTS destinati a giovani del Mezzogiorno per figure professionali che difficilmente possono sperimentarsi sul territorio di provenienza (ICT e Meccatronica). Il progetto, con il supporto delle Regioni, intende saggiare le opportunità offerte dal tirocinio svolto presso imprese del Centro - Nord che già hanno investito risorse - o che mostrano interesse ad investire - nelle aree del Mezzogiorno, in modo da sostenere il rientro dei corsisti nelle regioni di provenienza. Il progetto è in fase di avvio, ha durata triennale, prevede l’attivazione entro la fine dell’anno di 33 corsi nel Mezzogiorno per formare 660 specialisti nel settore ICT;
- una collaborazione fra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero delle Attività Produttive per realizzare, nell’ambito della riprogrammazione Fse, tirocini formativi in mobilità di “andata e ritorno” e percorsi integrati di inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati presso imprese e stabilimenti realizzati grazie ai finanziamenti pubblici al sud (Legge 488/92);
- un’iniziativa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per interventi concertati sull’accoglienza abitativa dei lavoratori in mobilità.
- un accordo tra Ministero del Lavoro e Politiche Sociali e Sviluppo Italia per garantire l’interazione fra le opportunità di finanziamento e di supporto per l’autoimpresa ed i servizi forniti nella rete dei laboratori per l’autoimprenditorialità ai giovani in mobilità geografica che intendano avviare un’attività in proprio;
- iniziative promosse dalle Province per integrare con risorse proprie le azioni della rete nazionale sostenendo strumenti flessibili di politica attiva;

un programma quadro integrato SudNord/NordSud tra Stato-Regioni-Autonomie Locali, per la realizzazione del quale sono state impegnate risorse finanziarie pari a 10 milioni di euro. Il Programma si articola in due aree di attività che hanno

l'obiettivo di mettere a regime la sperimentazione dei tirocini formativi in mobilità geografica e di consolidare la rete di servizi alle imprese e alle persone creata attraverso l'azione di sistema.

3.3 La mobilità nei Paesi dell'Unione: la rete EURES

E' in corso di rinnovo il sistema di IT di EURES al fine di poter adempiere all'obbligo di rendere visibili e consultabili da parte di tutti gli Stati Membri le offerte di lavoro entro il 2005. In tal senso, sarà necessario agevolare e monitorare il superamento degli ostacoli alla mobilità; anche nel quadro dell'allargamento occorrerà fornire informazioni sui lavoratori facilmente accessibili durante il periodo di transizione; bisognerà infine predisporre un sistema di valutazione e monitoraggio dei risultati ottenuti dal servizio EURES.

Strategie regionali e scelte di riprogrammazione FSE

Al programma quadro hanno aderito 16 Regioni più la provincia Autonoma di Trento. Un ulteriore accordo interregionale per la realizzazione dei tirocini formativi vede coinvolte la Provincia Autonoma di Trento, la Calabria e la Campania. La finalità è quella di favorire lo sviluppo della mobilità del lavoro, dell'occupabilità e del partenariato fra territori ed imprese, dello sviluppo locale dei territori regionali e provinciali e della qualità dell'accoglienza.

In merito al Programma di Iniziativa Comunitaria Equal, nell'ambito della riprogrammazione del DOCUP, l'asse adattabilità è stato rivisitato alla luce della riforma del mercato del lavoro adottata a livello nazionale che promuove una nuova organizzazione del mercato del lavoro, basata su un innovativo modello di raccordo degli attori, pubblici e privati, che modifica il sistema delle relazioni industriali e introduce nuovi istituti di diritto del lavoro.

Riguardo alle politiche per l'adattabilità finanziate dal FSE la formazione continua resta una delle politiche cardine finalizzate al raggiungimento di elevati livelli qualitativi della forza lavoro. Vengono confermati percorsi professionalizzanti finalizzati al supporto ai processi di qualificazione delle risorse umane e di stabilizzazione dell'occupazione per combattere eventuali rischi di precarizzazione del mercato del lavoro. Accanto ai tradizionali corsi formativi, divengono cruciali le azioni di sostegno e di sensibilizzazione finalizzate a sviluppare nelle imprese, soprattutto di piccola e media dimensione, la consapevolezza che la formazione continua sia un elemento di crescita e di competitività nel mercato. Le Regioni confermano inoltre la priorità relativa alla formazione continua nel settore pubblico, con la finalità di accompagnare i processi di innovazione nel settore derivanti dalla riorganizzazione delle funzioni amministrative, attraverso programmi di valorizzazione delle risorse umane coinvolte nella programmazione e nella gestione dei nuovi compiti a livello territoriale.

GL4: Promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita

4.1 Le politiche per la formazione continua

Le politiche per la formazione continua si basano su un sistema ampio e consolidato di strumenti di finanziamento e gestione, costituito in primo luogo dal FSE e dalla legge 236/93, ma anche dai nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali. Con il 2003 si è conclusa la fase transitoria di avvio dei Fondi Interprofessionali e si sta procedendo alla piena attuazione del meccanismo che consente alle imprese di destinare il gettito derivante dal contributo di parte dello 0,30 delle retribuzioni versato all'INPS alla formazione continua dei propri dipendenti. Dieci sono i Fondi (tab. 1) fino ad oggi costituiti e autorizzati, rappresentativi di una larga parte del mondo delle imprese e dei lavoratori. Al 30 giugno 2004 sono risultate iscritte 296.644 aziende, per un totale stimato dall'INPS di 4.272.178 lavoratori dipendenti (pari a circa il 40% degli interessati).

TABELLA
1

Prospetto riassuntivo dei fondi interprofessionali costituiti ed autorizzati a dicembre 2003

Fondi paritetici interprofessionali	Settori interessati	Decreti di autorizzazioni del MLPS	Organizzazioni firmatarie	Dipendenti (autodichiarazioni)	Risorse D.D. 148/2003-art. 2 (Euro) (*)	Risorse D.D. 148/2003-art. 1 (Euro) (*)	Risorse D.D. 351/2003 (Euro) (*)	Totale risorse (Euro) (*)	Adesioni aziende (***)	Adesioni lavoratori (***)
FONDIMPRESA	Industria	28/11/2002	Confindustria; Cgil; Cisl; Uil	4.162.479	20.782.277,18	20.524.901,37	32.443.344,35	73.750.522,90	34.498	1.968.430
Fondo Formazione PMI	Industria	21/01/2003	Confapi; Cgil; Cisl; Uil	1.140.000	5.691.751,48	5.621.262,60	8.885.429,23	20.198.443,31	24.296	323.879
FOR.TE	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, credito finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	31/10/2002	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Cgil; Cisl; Uil	2.474.276	12.353.477,26	12.200.486,99	19.285.091,48	43.839.055,73	62.529	920.415
FON.TER	Terziario, comparti turismo e distribuzione-servizi	24/02/2003	Confesercenti; Cgil; Cisl; Uil	274.417	1.370.099,44	1.353.131,60	2.138.870,91	4.862.101,95	31.056	206.282
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	Artigiano; Piccole e medie imprese	31/10/2001	Confartigianato; Cna; Casartigiani; Cgil; Cisl; Uil	798.000	3.984.226,03	3.934.883,83	6.219.800,45	14.138.910,31	126.663	544.204
FONCOOP	Cooperazione	10/05/2002	A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop; Cgil; Cisl; Uil	470.765	2.350.418,76	2.321.310,26	3.669.253,58	8.340.982,60	6.084	219.298
FONDIRIGENTI	Industria	06/03/2003	Confindustria; Federmanager	80.000	2.231.093,80	394.474,57	3.482.974,65	6.108.543,02	9.108	56.177
FONDIR	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, credito-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	06/03/2003	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Fendac; Federdirigenti credito; Sinfub; Fidia	26.500	739.049,82	130.669,70	1.153.735,35	2.023.454,87	2.140	33.493
FONDO DIRIGENTI PMI	Piccole e medie imprese industriali	04/08/2003	Confapi; Federmanager	5.218	-	-	-	-	-	-
FONDOPROFESSIONI	Studi professionali e aziende ad essi collegate	29/12/2003	Consilp; Confprofessioni; Confedertecnica; Cipa; Cgil; Cisl; Uil	535.000	-	-	-	-	-	-
TOTALE				9.966.655	49.502.393,77	46.481.120,92	77.278.500,00	173.262.014,69	296.644	4.272.178

(*) Si tratta della ripartizione delle risorse ex art. 118 legge 388/2000 disposta con il Decreto Dirigenziale n. 148/2003 e il Decreto Dirigenziale n. 351/2003 (è in via di ripartizione la quota residua del

(**) Fondo costituito e autorizzato in data successiva al 30 giugno 2003.

(***) Stime INPS, ottobre 2003.

Per quanto riguarda la legge 236/93, il tradizionale canale di finanziamento della formazione continua in Italia, nel corso del 2003 si è realizzata una svolta nella strategia attuativa della legge. La distribuzione di risorse alle Regioni (50 milioni di euro) è stata accompagnata da un provvedimento sui criteri generali per la promozione dei Piani formativi individuali, aziendali e territoriali, che si muove in direzione di una 'specializzazione' degli strumenti di finanziamento esistenti tale da assicurare il coinvolgimento dei destinatari delle azioni di formazione continua più difficilmente raggiungibili dai nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali. Si prevede infatti: da un lato, di favorire l'integrazione con il Fse e valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua tenendo conto dell'avvio dei Fondi; dall'altro, che il 70% delle risorse assegnate alle Regioni dovranno indirizzarsi ad interventi dedicati: a) ai lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti; b) ai lavoratori di qualsiasi impresa privata con contratti di lavoro a tempo parziale, a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa nonché inseriti nelle tipologie contrattuali ad orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto previste dalla legge 30/2003; c) ai lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, o con età superiore a 45 anni o in possesso del solo titolo di licenza elementare o istruzione obbligatoria. Il restante 30% delle risorse è finalizzato a destinatari definiti e individuati dalle stesse Regioni e Province Autonome. E' prevista un'attività di monitoraggio delle iniziative finanziate da realizzarsi sulla base indicatori elaborati dal Ministero con il supporto dell'Isfol.

Relativamente al contributo del FSE, la misura D1, dedicata allo sviluppo della formazione continua quale strumento di adattabilità delle imprese e dei lavoratori, è presente nella programmazione ob.1 e ob.3. Nel corso del 2003 la realizzazione dei progetti cofinanziati legati a tali obiettivi ha subito un notevole incremento rispetto agli anni precedenti di attuazione del programma 2000-2006. Complessivamente sono stati spesi 228 milioni di euro che costituiscono il 49% della spesa e impegnati 421 milioni di euro ossia il 42%. La valutazione intermedia dell'ob.3 conclude che, allo stato attuale, risulta ancora difficile pensare alla formazione continua come strumento di garanzia dei lavoratori più deboli e che le scelte formative delle aziende si concentrano su lavoratori relativamente forti.

Per quanto riguarda la Formazione Continua Individuale, la cui sperimentazione ha preso avvio nel 1998, con la legge 53/2000 essa si configura come un diritto soggettivo. I dispositivi organizzativi attraverso cui si realizza l'offerta da parte delle Regioni (o Province, nei casi in cui la materia è stata decentrata) sono due: i cataloghi e i *voucher*. I lavoratori in genere sono tenuti a compartecipare alla spesa con quote fino al 20% del totale. Sebbene non siano ancora disponibili monitoraggi approfonditi in grado di delineare il quadro completo dell'esperienza, le analisi che sono state condotte fino ad oggi segnalano, oltre ai risultati positivi in termini di adesione dei lavoratori e di gradimento delle amministrazioni regionali per la semplicità di gestione del meccanismo del *voucher*, anche alcune necessità relative: a) all'attivazione di misure di accompagnamento adeguate ai lavoratori più "deboli"; b) allo sviluppo di un'offerta mirata ai fabbisogni professionali dell'area territoriale di riferimento e caratterizzata da condizioni logistiche e di flessibilità adeguati alle caratteristiche e alle esigenze dell'utenza. Occorre osservare che l'esperienza della FCI si sta configurando come un'opportunità di grande importanza per lo sviluppo di politiche di *lifelong learning* e che molte Regioni stanno attivando azioni di monitoraggio accurate. Cominciano a profilarsi anche nuovi comportamenti aziendali, che, in qualche caso, promuovono l'accesso dei lavoratori alla FCI, evitando le complicazioni organizzative e i costi economici connessi con l'attivazione di piani formativi aziendali. Tra le tipologie formative emergenti un'attenzione particolare va posta sui *voucher aziendali*, che possono definirsi come incentivi economici di natura individualizzata volti al finanziamento di attività formativa documentabile scelta dai destinatari (lavoratori delle imprese). Da un'analisi dei voucher erogati attraverso gli strumenti di finanziamento nazionale (236/93 e 53/2000 tipologia B) si evidenzia come i lavoratori complessivamente coinvolti siano quasi 24.000 per la 236/93 e circa 10.000 per la 53/00. In considerazione delle difficoltà incontrate dalle Regioni per l'attuazione degli interventi il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali nel progettare il provvedimento relativo alla nuova fase di trasferimento di risorse alle Regioni (emanato nel maggio 2004, ha suddiviso tra le Regioni poco più di 30 milioni di euro), ha previsto che una quota pari al 5% di quanto trasferito possa essere impiegata dalle Regioni per finanziare iniziative di informazione e pubblicità diretta "ai lavoratori, alle imprese ed alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori". E' stato inoltre disposto l'invio da parte delle Regioni di un Rapporto annuale sull'andamento delle attività elaborato sulla base di linee guida e indicatori predisposti dal Ministero. Si segnala, infine, che nel corso del 2003 l'analisi dei bandi di gara emessi dalle Amministrazioni centrali e regionali ob. 1 e ob. 3 ha evidenziato una crescita dell'utilizzo del *voucher* formativo nell'ambito della programmazione del FSE.

4.2 Educazione degli adulti

L'attività dei Centri territoriali permanenti coinvolge 414.000 persone adulte attraverso l'offerta di tre tipologie di corso: finalizzati al conseguimento di un titolo di studio (utenti 62.451); di lingua in favore di cittadini stranieri (utenti 59.996); modulari, principalmente di informatica e lingua straniera (utenti 292.216). Pur in presenza di un incremento del numero degli adulti frequentanti i corsi serali nelle istituzioni secondarie superiori, pari a 63.000 unità, è stato promosso un progetto finalizzato ad incrementare significativamente il numero degli adulti in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore.

4.3 Istruzione e formazione professionale per i giovani fino a 18 anni

La legge n. 53/03 ha previsto che l'*obbligo scolastico* nonché l'*obbligo formativo* siano ridefiniti ed ampliati con il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. In attesa che vengano emanati i decreti di attuazione, il MIUR, il MLPS, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, le Province, gli Enti Locali, in sede di Conferenza unificata, nel giugno 2003, hanno siglato un *Accordo quadro* per la realizzazione, di un'offerta formativa di istruzione e formazione professionale a carattere sperimentale. A seguito di tale accordo, le Regioni hanno stipulato distinti protocolli di intesa con il MIUR e il MLPS, dando così avvio alle sperimentazioni. Complessivamente nell'anno scolastico 2003/2004 sono stati avviati 1.363 percorsi sperimentali triennali, per un totale di 24.552 allievi. Nel gennaio 2004, al fine di consentire il rilascio di una qualifica professionale spendibile a livello nazionale, sono stati definiti, in sede di Conferenza Stato Regioni, *standard formativi minimi* relativi alle *competenze di base*. Attualmente si sta operando per giungere ad una definizione condivisa in relazione alle certificazioni intermedie e finali e al riconoscimento dei crediti ai fini dei passaggi tra i sistemi. L'attuazione dei progetti pilota, registrerà per l'anno 2004/2005 un sensibile incremento.

Lo schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative all'*alternanza scuola-lavoro* la disciplina come modalità di realizzazione della formazione del secondo ciclo per quegli studenti che, avendo compiuto il quindicesimo anno d'età, sono tenuti a conseguire, nell'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, almeno una qualifica professionale. La finalità di tale innovazione è quella di assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro. Con la sua introduzione il processo educativo "esce" dalla classe come luogo esclusivo di apprendimento e si realizza in contesti diversi, in un organico collegamento delle istituzioni scolastiche e formative con il mondo del lavoro e della società civile. Tali esperienze possono essere realizzate anche in *imprese simulate* utilizzando il laboratorio come ambiente di apprendimento contestualizzato: a tale proposito si segnala l'attivazione di un'apposita *Rete telematica delle imprese formative simulate* (IFS). A giugno 2004 le imprese formative simulate attive sono risultate 477. Dal prossimo anno scolastico ne saranno attivate altre 280, già autorizzate e finanziate con risorse del FSE, pari a 12 milioni di euro per il biennio 2004 - 2006, per un totale di 757. Gli allievi di istituzioni scolastiche del territorio nazionale coinvolti sono attualmente circa 8000 e si prevede che saliranno, nel prossimo anno scolastico, a circa 12.000. In attesa della compiuta definizione dell'iter di approvazione del decreto, circa 300 istituzioni scolastiche dislocate su tutto il territorio nazionale stanno realizzando, attraverso convenzioni con imprese e agenzie pubbliche e private, una sperimentazione di progetti di alternanza scuola-lavoro che coinvolge circa 6.000 alunni. Nell'anno 2004, a tale scopo, è previsto un finanziamento pari a 13 milioni di euro, che diventeranno 30 nel 2005. Con il PON scuola, inoltre, sono stati autorizzati 2.220 corsi relative ad esperienze di stage e di alternanza, per un ammontare di risorse pari a euro 40.269.679.

Per quanto riguarda i contratti a contenuto formativo per i giovani, secondo i più recenti dati INPS la crescita sostenuta dell'occupazione in apprendistato registrata ininterrottamente a partire dal 1997 sembra essersi arrestata. La diminuzione della media degli occupati nel 2002 ha pesato in particolare nelle regioni del Nord Italia. Al contrario, il numero di giovani che assolve il diritto dovere all'istruzione e alla formazione attraverso l'esercizio dell'apprendistato mostra segnali di crescita: il dato più recente riferito al totale degli apprendisti con età compresa tra 15 e 17 anni fa riferimento a 59.189 unità di occupati al 31 ottobre 2002. La domanda di formazione da parte dei giovani che assolvono il diritto-dovere all'istruzione e formazione attraverso l'apprendistato ha trovato, finora, una risposta solo parziale da parte delle Regioni. L'avanzamento nella costruzione dei sistemi di apprendistato non è uguale per tutte le Regioni: accanto a quelle che hanno un modello "consolidato" permangono Regioni in cui gli interventi per l'apprendistato conservano un carattere di "discontinuità". La crescita dell'offerta formativa implica una crescita della spesa per l'apprendistato: le Regioni hanno fatto maggiore ricorso sia a risorse proprie che ai POR. L'entrata in vigore del decreto legislativo 276/2003 è destinata a produrre un impatto rilevante sui sistemi regionali di apprendistato, richiedendo di rinnovare il modello alla luce di nuove indicazioni, prima fra tutte la differenziazione introdotta dalla nuova normativa fra tre tipologie di apprendistato. Allo stesso tempo, il decentramento amplifica il ruolo delle Regioni cui viene affidato il compito di regolamentare l'istituto.

4.4 Istruzione e formazione a livello post-secondario

La filiera IFTS, istituita per rispondere alla necessità di acquisire da parte di un più largo numero di giovani e adulti competenze tecnico-specialistiche di livello medio-alto, in grado di rispondere all'evoluzione dei processi organizzativi e tecnologici del mondo produttivo, omogenee su tutto il territorio nazionale. Dalle analisi condotte in merito al primo triennio di programmazione emerge che l'offerta si è triplicata, coinvolgendo un totale di circa 10.000 iscritti. I percorsi IFTS sembrano rispondere in maniera adeguata alle esigenze di un target di riferimento piuttosto eterogeneo: lieve la preponderanza della componente maschile (55,6%); significativa la presenza di adulti con più di 31 anni (15,7%). Ad un anno dal termine dei corsi risulta occupato il 50,8% dei corsisti: i dati mostrano che sono i

giovannissimi, con meno di 21 anni, ad essere stati facilitati nell'inserimento professionale; le difficoltà maggiori, invece, si registrano per gli ultra 35enni. La disaggregazione degli occupati per sesso mostra quanto le donne ancora continuano a scontare le maggiori difficoltà per l'inserimento professionale. Per accrescere la rispondenza della specializzazione tecnica superiore ai fabbisogni formativi del territorio e, più in generale della società europea della conoscenza, la nuova fase sarà caratterizzata dalla stretta connessione tra il sistema dell'IFTS e gli interventi in materia di ricerca scientifica e di trasferimento tecnologico. E' in questo quadro che si inserisce l'iniziativa avviata con il Protocollo d'intesa sottoscritto dal MIUR, dal MLPS e dalle Regioni Piemonte e Sardegna. L'intesa riguarda i seguenti obiettivi: a) definire un piano pluriennale di interventi per collegare istruzione, formazione, lavoro, ricerca scientifica e trasferimento tecnologico; b) intervenire, con priorità, per la messa a regime del sistema dell'IFTS attraverso la promozione di Poli di eccellenza. Infine, con l'Accordo sancito in sede di Conferenza Unificata il 29 Aprile 2004 sugli standard delle competenze tecnico-professionali delle prime 37 figure nazionali di riferimento si concluderà, a breve, la prima fase di programmazione dell'IFTS che si è svolta negli anni 1999/2003.

Le iniziative delle Regioni

Nell'ultimo anno la progressiva attuazione della L. 53/2003 ha visto le Regioni impegnate su diversi piani. All'interno del Dlgs 276/03 stanno lavorando alla realizzazione del libretto formativo. Strettamente legato a questo il tema della certificazione delle competenze, rispetto al quale le Regioni, nei loro diversi ambiti di pertinenza (istruzione/formazione/lavoro) hanno dato avvio ad un importante progetto interregionale per la definizione di un sistema nazionale condiviso. Per quanto riguarda gli interventi di sistema, le Amministrazioni regionali hanno scelto di continuare a investire per rafforzare la qualità dei sistemi sinora messi a regime, in modo particolare supportando le successive fasi dell'accreditamento. Si rileva, inoltre, l'intento di diverse Regioni e PA di effettuare costantemente e regolarmente interventi di "manutenzione qualitativa" dei sistemi con l'obiettivo di creare apparati complessi ma efficienti in grado di garantire istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita. La scelta di investire nell'innovazione e sulla costante formazione degli operatori è un fattore strategico. La lotta alla dispersione scolastica e formativa è una priorità. L'obiettivo della SEO di posti di lavoro più numerosi e *migliori* è perseguito dalla gran parte delle Amministrazioni regionali con una forte attenzione a dotare di risorse adeguate l'alta formazione privilegiando il raccordo con il mondo dell'università e della ricerca scientifica.

GL5: Aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere l'invecchiamento attivo

5.1 Riforma del mercato del lavoro

La riforma Biagi prevede numerosi interventi che, in via diretta o indiretta, risultano finalizzati a promuovere la permanenza o il reingresso nel mercato del lavoro di persone ultra cinquantenni. In particolare:

- i) l'istituzione delle cd. *agenzie sociali per l'impiego* o di *personal service* che, sulla base di apposita convenzione con il soggetto pubblico, sono incentivate¹ alla temporanea "presa in carico" dei lavoratori svantaggiati al fine di un loro più rapido ricollocamento sul mercato del lavoro;
- ii) il *lavoro intermittente* che può essere sperimentato, tra l'altro, per i "lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo o siano iscritti alle liste di mobilità e di collocamento";
- iii) il *contratto di inserimento* che prevede, tra le categorie di soggetti ammessi, i "lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro" ed in genere quelli "che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni";
- iv) il *lavoro a progetto*;
- v) il *lavoro accessorio*.

5.2 Riforma del sistema pensionistico

Il 28 luglio 2004 il Parlamento ha approvato la legge delega di riforma del sistema previdenziale. La riforma si propone di raggiungere due obiettivi principali, sulla base anche degli orientamenti condivisi a livello europeo: a) elevare gradualmente l'età pensionabile, per tenere conto degli andamenti demografici; b) sviluppare la previdenza complementare,

¹A seconda della durata del contratto di lavoro stipulato con il lavoratore svantaggiato, alle agenzie è consentito di:

- operare in deroga al principio della parità di trattamento tra lavoratori somministrati e lavoratori dell'azienda utilizzatrice (contratto di durata non inferiore di 6 mesi),
- detrarre dal compenso e dalla contribuzione dovuta allo stesso lavoratore, l'indennità (sussidio) e la contribuzione figurativa ad spettante in virtù del suo stato di disoccupazione (contratti di durata non inferiore a 9 mesi).

da affiancare a quella pubblica, al fine di garantire una migliore sostenibilità del sistema. La riforma, che avrà piena attuazione a partire dal 2008, prevede per il periodo 2004-2007, incentivi economici per i lavoratori dipendenti del settore privato che, pur in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità, decidano di continuare l'attività lavorativa: essi riceveranno un aumento in busta paga, pari all'importo dei contributi previdenziali che dovrebbero essere versati all'ente di previdenza, che può raggiungere oltre il 45% dell'ammontare della retribuzione. Tale aumento sarà esente da ogni tipo di imposta.

5.3 Il contributo del FSE e dell'IC Equal

La misura C4 dei QCS ob. 1 e ob. 3 finanzia attività di formazione permanente. Il suo specifico target è costituito da adulti, occupati e inoccupati, di età compresa tra i 25 e i 64 anni e oltre. L'analisi dell'avanzamento finanziario della misura mostra un'accelerazione dell'impegnato e dello speso, che compensa la scarsa efficienza attuativa degli anni precedenti. Con riferimento alle tipologie di progetto, le azioni formative di aggiornamento culturale e professionale sono le più numerose (più del 90%), anche se non mancano azioni di orientamento, consulenza e incentivi. L'analisi del target mostra una prevalenza delle donne sugli uomini (51,4%) e una maggior consistenza del gruppo dei 35-44enni, anche se è significativa la percentuale degli ultracinquantenni (12%); quasi il 20% dell'utenza complessiva della misura rientra nella categoria degli inattivi o dei pensionati.

La misura 3.1 (Asse Adattabilità) di Equal, al fine di aumentare la disponibilità di manodopera, agisce promuovendo l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e le pratiche di lavoro orientate all'inserimento, che favoriscano l'assunzione e il mantenimento in situazioni di occupazione di coloro che sono vittime di discriminazione e disparità in relazione al mercato del lavoro. Particolare attenzione viene riservata ai lavoratori scarsamente scolarizzati o con professionalità a rischio di obsolescenza, a quelli che stentano ad uscire dall'economia sommersa e ai lavoratori stranieri, in particolare attraverso la promozione dell'invecchiamento attivo. Le PS Settoriali (a valenza nazionale) ammesse a finanziamento sono 9 e le PS Geografiche 72 per un totale di spesa certificata nel 2003 di 29.599.617,00 Euro.

Le politiche regionali

Le Regioni, consapevoli che le possibilità future di crescita economica e sociale dei territori di loro competenza, così come anche il mantenimento degli attuali livelli di *welfare*, si basano sulla possibilità di disporre di capitale umano qualificato, competente ed in quantità tale da evitare strozzature nell'offerta di lavoro, hanno posto il miglioramento dell'occupabilità dei lavoratori più anziani come una delle priorità anche per i prossimi anni. Un'esperienza che merita menzione riguarda un'amministrazione che ha accolto con particolare interesse l'invito della Commissione europea a presentare progetti - da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, Iniziative innovative ai sensi dell'art. 6 del reg. CE 1784/99 - per l'identificazione delle politiche, degli strumenti e delle buone pratiche, anche di tipo formativo, più efficaci a sostenere l'adattabilità dei lavoratori anziani di fronte ai mutamenti culturali, organizzativi e tecnologici che investono le imprese. Il progetto presentato, che si pone come precursore di una tendenza appena avviata soprattutto nelle Regioni del centro nord, intende affrontare il "tema della gestione del cambiamento demografico" secondo una modalità articolata su ambiti di analisi e di intervento che apparentemente distinti risultano tra loro strettamente complementari. La maggior parte delle Regioni, anche in un'ottica di particolare attenzione al raggiungimento dei *benchmark* della nuova SEO, ha previsto azioni di formazione dei lavoratori anziani anche attraverso la definizione di percorsi personalizzati.

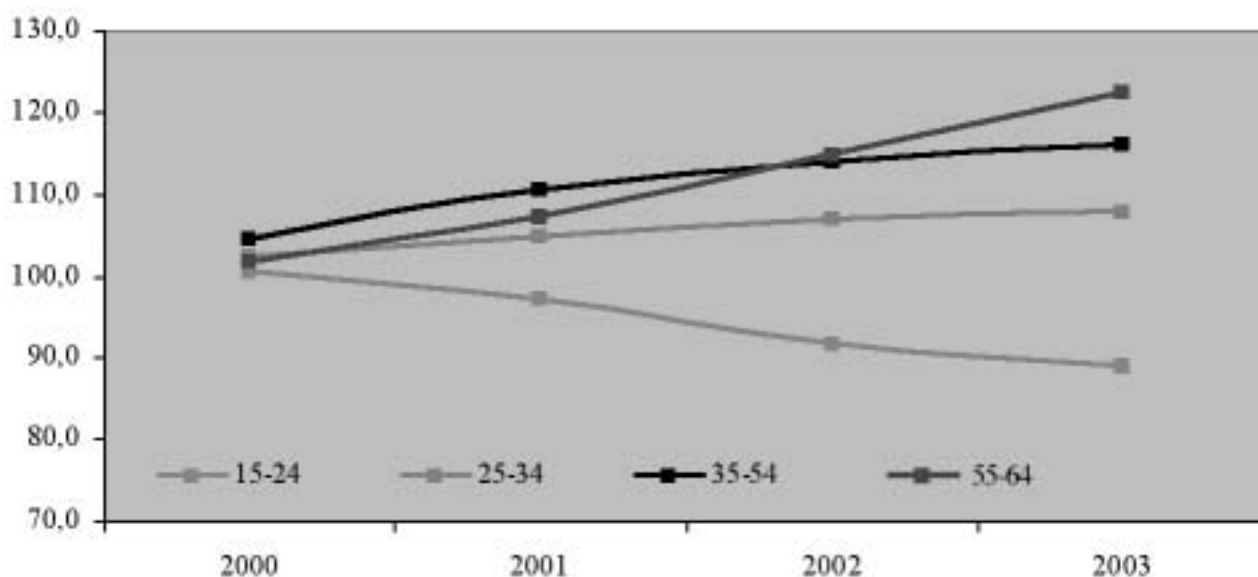
GL6: Parità uomo-donna

6.1. Occupazione e inserimento professionale - tendenze

Nel 2003 il numero di donne occupate è cresciuto in maniera sensibile confermando l'andamento degli anni precedenti. L'incremento è stato pari a 128mila unità (rispetto all'anno precedente +1,6%; nello stesso periodo l'incremento dell'occupazione maschile è stato dello 0,7%). L'incremento occupazionale ha riguardato prevalentemente la fascia d'età compresa tra i 35 ed i 54 anni (+ 84mila) e quella immediatamente successiva (55-64, con circa 40mila donne occupate in più). Guardando alle tendenze che si sono manifestate nell'ultimo quinquennio, l'incremento dell'occupazione femminile è stato favorito da un aumento della partecipazione delle donne in tutte le fasce di età, ad eccezione di quelle giovanissime (15-24) e delle over 65. Le prime, infatti, registrano una maggiore permanenza nei cicli di istruzione e formazione e la crescita delle giovani diplomate è più sensibile nel Sud (+ 3,8%) rispetto al Centro-Nord (+1,7%).

FIGURA
1

Numeri indice dell'occupazione femminile (1993=100) per classi di età



In termini di composizione, e sulla base della serie non rivista, cresce l'occupazione a tempo parziale, arrivata al 17,3% del totale e diminuisce quella *full time*; prosegue la progressiva riduzione della quota del lavoro autonomo e dei contratti a tempo indeterminato, mentre nell'ambito del lavoro dipendente vi è una lieve ripresa del ricorso ai contratti a termine.

6.2 Valorizzazione e sostegno della rete familiare

Come sottolineato nel NAP 2003, negli ultimi anni il Governo ha mobilitato notevoli risorse per far fronte alla carenza di servizi educativi per la prima infanzia. Le risorse destinate al Fondo per gli asili nido, istituito con legge finanziaria per il 2002, pari a complessivi 300 milioni di euro per il triennio 2002-2004, sono già state per il 50% trasferite alle Regioni; la quota restante, confluita nel Fondo nazionale per le politiche sociali, verrà trasferita in occasione del riparto del Fondo stesso. Alcune Regioni hanno previsto risorse finanziarie aggiuntive da destinare allo scopo ed è stata prevista un'attività di monitoraggio dell'intero sistema. Per la diffusione di misure atte a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura familiare di grande importanza è, poi, il contributo che il settore produttivo può assicurare: per questo motivo sono state varate specifiche misure volte a favorire l'ampliamento della rete degli asili e micronidi nei luoghi di lavoro al fine di soddisfare le esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori. Con la legge finanziaria del 2003 sono stati stanziati 10 milioni di euro a favore degli imprenditori che realizzano i nidi e micronidi all'interno dei posti di lavoro. Sono state svolte le procedure di selezione dei progetti da ammettere al finanziamento. Le domande pervenute sono risultate 227 e di queste 97 ammesse al finanziamento (di cui 23 presentate da soggetti pubblici e 74 da soggetti privati). Nell'anno in corso dovrebbero nascere almeno 120 nuove strutture "alternative" per l'infanzia, con modalità di funzionamento diversificate per tempi di apertura, iscrizione, orari di frequenza e progetti pedagogici e tra queste spicca la presenza di nidi di condominio organizzati dalle famiglie. Infine, nel quadro delle iniziative volte a rafforzare il sostegno alle responsabilità familiari ed alla conciliazione tra queste e gli impegni professionali, a fianco alle risorse assegnate per lo sviluppo della rete dei servizi, è stata varata una misura sperimentale a carattere universale, un assegno pari ad euro 1.000,00 concesso alle cittadine italiane e comunitarie, per ogni figlio nato dal 1° dicembre 2003 al 31 dicembre 2004, che sia secondo od ulteriore per ordine di nascita. Ciò anche allo scopo di incentivare le nascite successive alla prima, che rappresentano un concreto strumento di rilancio demografico. Lo stesso assegno è concesso per ogni figlio adottato nel medesimo periodo. A fine settembre sono state registrate circa 70.000 assegnazioni effettuate dai comuni.

6.3 Conciliazione tra vita familiare e vita sociale

Nel corso dell'ultimo anno il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si è fortemente impegnato per dare ulteriore impulso alle misure previste dall'articolo 9 della legge 53/00 in tema di flessibilità dell'orario di lavoro. Si sono ridotti i tempi di approvazione dei progetti e si è svolta un'attività di consulenza alle aziende ed alle stesse organizzazioni sindacali. I risultati di questo impegno sono rinvenibili nell'aumento del numero di progetti presentati e approvati: nel 2003

(94), il 50% dei progetti presentati è stato ammesso a finanziamento (47) totale o parziale, con un incremento del 5% rispetto all'annualità precedente. Relativamente all'anno in corso i dati ufficiali, non ancora definitivi, sembrano confermare il *trend* positivo ma occorre sottolineare che, nonostante gli sforzi compiuti e i risultati ottenuti le risorse finanziarie disponibili sono ancora sottoutilizzate. Pertanto, al fine di potenziare indirettamente la capacità delle aziende di utilizzare le risorse pubbliche in favore della conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, è stato emanato un apposito bando di gara per l'affidamento di servizi di supporto tecnico-gestionale, di ricerca e di promozione territoriale nell'ambito degli interventi in materia di conciliazione.

6.4 Il contributo del Fse alla parità uomo/donna

L'integrazione delle politiche è l'elemento che caratterizza la promozione del principio di pari opportunità ed è in questa prospettiva che si caratterizza il contributo del Fse. Una parte rilevante delle azioni cofinanziate riguarda la misura direttamente rivolta alla crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro (Mis. E1). I progetti formativi più "tradizionali", finalizzati all'occupabilità, continuano ad avere la maggior importanza e sembrano riuscire ad intercettare una parte di utenza femminile caratterizzata dall'esigenza di reinserimento lavorativo dopo un allontanamento temporaneo dal mercato del lavoro. Si registrano, poi, azioni di accompagnamento, che possono essere interpretate come azioni di conciliazione e che si caratterizzano come azioni di servizio alle persone, con l'intento di accompagnare, o far precedere, le specifiche iniziative da interventi finalizzati a sostenerne la effettiva realizzazione e, di conseguenza, supportare l'accesso delle donne alle attività programmate. Di estremo interesse per il *mainstreaming* di genere sono le azioni di sistema finanziate all'interno dell'Asse E, più numerose che negli altri assi. Queste hanno rappresentato il volano per l'affermazione di strumenti di *governance* delle pari opportunità a livello regionale: affermazione di nuove figure professionali (animatrici di pari opportunità), coinvolgimento nella programmazione di figure che intervengono sul territorio in materia di pari opportunità (Consigliere di parità), istituzione di servizi specificamente dedicati a questi temi nelle amministrazioni, ecc. Per quanto riguarda la priorità trasversale delle pari opportunità, si osserva che circa il 41% del totale dei bandi emessi nel periodo 2000-2002 la assume come condizione di ammissibilità e criterio di selezione e che il 49,2% dei destinatari degli interventi del Fse sono donne. Infine, la distribuzione per genere dei destinatari muta sensibilmente a favore delle donne e negli assi A e C mostra una presenza femminile pari all'84,3% dei destinatari. Per ciò che riguarda, l'attuazione fisica e finanziaria dell'Asse E per l'anno 2003, i dati mostrano una performance soddisfacente: per l'ob.1 si registra un'incidenza del 33,3% degli impegni sul periodo 2000-2003, del 69,6% dei pagamenti e del 57,5 dei destinatari di progetti approvati; per l'ob.3, invece, i dati mostrano una incidenza del 31,8% per gli impegni, del 52% per i pagamenti; l'attuazione fisica indica una incidenza pari a 42,2% per i progetti approvati e del 41,8% per i destinatari su progetti approvati.

Per quanto riguarda le azioni, dirette e indirette, in Ob.1 intraprese dal Dipartimento per le Pari Opportunità si segnala l'avvio della "Rete Pari Opportunità", strumento di assistenza tecnica finalizzato a favorire la diffusione di informazioni e lo scambio di esperienze che possano migliorare la qualità di programmazione, progettazione e valutazione delle politiche e delle attività in ambito comunitario dal punto di vista del genere. Inoltre, rispetto alle attività riguardanti forme flessibili di lavoro, è stata avviata un'analisi socio-economica sul telelavoro finalizzata a effettuare una ricognizione delle esperienze realizzate presso Amministrazioni pubbliche o imprese private, sull'intero territorio italiano e finanziate sia con il ricorso a fondi comunitari che con fondi nazionali o privati e a redigere un apposito vademecum. Per quanto riguarda le attività relative alla rilevazione di Osservatori sulla condizione femminile, l'attività del Dipartimento si è concentrata sulla ricognizione degli organismi di pari opportunità istituiti nell'ambito dei Fondi strutturali, con l'obiettivo di effettuare una mappatura degli organismi preposti ad assicurare il rispetto delle pari opportunità e del *mainstreaming* di genere presso le Regioni dell'ob.1 e verificare il livello di istituzionalizzazione di tali organismi, la loro diffusione e il grado di partecipazione ai processi decisionali. Infine, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha sostenuto e intende continuare a sostenere politiche di conciliazione attraverso la programmazione e l'implementazione dello strumento del *voucher* di conciliazione. E' stato effettuato un apposito monitoraggio rispetto all'attuazione dello strumento in questione, partendo da una definizione che considera tutti quei dispositivi che consentono l'acquisizione di servizi attraverso l'erogazione di buoni e/o *voucher* di acquisto volti a supportare la conciliazione degli impegni familiari e delle esigenze professionali al duplice scopo di agevolare: la partecipazione, permanenza e reingresso delle donne nel mercato del lavoro; la partecipazione delle donne agli interventi previsti dal POR.

Le strategie regionali

Il 2003 è stato positivamente contrassegnato da importanti momenti di confronto e dibattito tra le amministrazioni centrali e territoriali e tra gli studiosi e gli operatori del mercato del lavoro, con l'intento di approfondire, in un'ottica integrata, le problematiche connesse all'occupazione femminile ed ai divari di genere, mettendo in luce al contempo i percorsi operativi di sostegno alle pari opportunità intrapresi dalle Regioni e Province autonome e dal Governo, in coerenza con le raccomandazioni comunitarie. In questo scenario, inoltre, si è inserito da ultimo il complesso percorso di rimodulazione della programmazione operativa comunitaria, nell'ambito della verifica di metà periodo sul suo stato

intermedio di attuazione. Tale processo sta culminando sia nel potenziamento delle risorse finanziarie del Fondo sociale europeo destinate all'asse specifico, sia nel rafforzamento del *mainstreaming* di genere su tutti gli assi. Nei modelli regionali l'integrazione del *gender mainstreaming* appare oggi in una fase di avanzata sperimentazione, con il sostegno, peraltro, anche di un'intensa produzione normativa decentrata che acquista un significato tanto più determinante alla luce della riforma della Costituzione. Un ulteriore aspetto che merita menzione è il continuo impegno delle Regioni nel promuovere e finanziare, attraverso le misure dei POR e del PIC Equal, iniziative volte a favorire la conciliazione. Infine, tra la fine del 2003 e i primi mesi del 2004 sono state definite le linee di lavoro per l'avvio di un progetto integrato interregionale sul tema della conciliazione, al quale allo stato attuale hanno aderito 8 Regioni.

GL7: Promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e combattere la discriminazione nei loro confronti

7.1 Le azioni per prevenire/combattere l'abbandono scolastico

Relativamente al livello di attuazione della legge di riforma del sistema educativo e formativo e agli interventi di formazione e di transizione scuola-lavoro per combattere la disoccupazione giovanile si è già detto nelle precedenti GL 1 e 4. Qui sembra opportuno richiamare alcune politiche di intervento specificamente mirate alla lotta all'abbandono scolastico. Il *Piano nazionale per l'Orientamento*, in via di definizione da parte del Ministero dell'istruzione d'intesa con le Istituzioni locali prevede l'attuazione di un *sistema informativo nazionale* per l'abbandono scolastico o *anagrafe dello studente*, con il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle famiglie. Inoltre, il progetto "Genitori e scuola", volto a incrementare le iniziative di partenariato tra scuola e genitori con attività di apprendimento formale e non formale, prevede diverse azioni, segnatamente: la messa in rete delle migliori prassi realizzate nelle istituzioni scolastiche; l'ampliamento del sito Internet delle famiglie e del FoNAGS; un *forum* telematico dei genitori; un seminario (realizzato ad aprile 2004) sulla riforma e sul partenariato dei genitori; 2^a Campus degli studenti d'Europa (novembre 2004).

7.2 Interventi per soggetti svantaggiati: i disabili

I servizi per il collocamento mirato previsti dalla Legge 68/99 sono operativi e rispondono in maniera nuova e più adeguata alle richieste dei disabili e delle imprese. A fronte di un volume di iscritti disabili agli elenchi unici pari a 450.700, i dati sugli avviamenti effettuati nel 2003 (26.700) confermano come, a quattro anni dalla sua entrata in vigore, la nuova normativa abbia effettivamente rappresentato un miglioramento per il mondo della disabilità soprattutto per i processi di inclusione lavorativa. Altro fattore positivo è da individuare nella avvenuta appropriazione, da parte di imprese, servizi e persone disabili, degli strumenti resi disponibili dalla riforma a favore dell'inserimento lavorativo, con una più consapevole ed equilibrata applicazione di convenzioni (11.400), avviamenti numerici (2.600) e chiamate nominative (13.300). Si segnala, inoltre, il progredire dell'integrazione e delle sinergie tra differenti articolazioni delle strutture competenti, rappresentate dal numero elevato di protocolli di intesa stipulati fra i servizi per l'impiego, sociali, sanitari, della formazione professionale, ecc. Pur registrando visibili progressi nella qualità del sistema permangono attuali le necessità di interventi tesi ad una riduzione dei tassi di disoccupazione relativi alle persone disabili, attraverso l'attivazione di articolate misure di intervento. Per tali motivi, pertanto, Governo e Regioni mantengono inalterati i propri obiettivi volti ad un incremento delle opportunità offerte dal sistema formativo, da quello sociale e dal mercato del lavoro, mediante lo sviluppo di reti integrate di servizi capaci di assicurare percorsi verso la piena autonomia a favore delle persone disabili. Per quanto riguarda le nuove opportunità offerte alle persone con disabilità dalla riforma del mercato del lavoro, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è assunto l'impegno, d'intesa con le Associazioni delle persone disabili, di promuovere un'azione di carattere sperimentale per favorire la migliore applicazione della normativa in materia ed in particolare dell'articolo 14 del D. Lgs. 276/03 (decreto attuativo della Legge Biagi), tenendo anche presenti gli elementi di collegamento con la legge 68/99 e partendo da quelle buone pratiche già realizzate sul territorio. Infine, tra gli impegni assunti dal Governo in occasione dell'Anno europeo delle persone con disabilità si segnala il progetto che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha promosso per introdurre in Italia la nuova Classificazione internazionale del funzionamento, della salute e disabilità (ICF). Le azioni che verranno realizzate riguardano, in particolare, la formazione di operatori e la sperimentazione dell'uso della nuova Classificazione nell'ambito dell'inserimento lavorativo e faranno riferimento principalmente, ma non solo, ai Servizi per l'Impiego.

7.3 Il contributo del Fse e di Equal

In un contesto comunitario e nazionale caratterizzato da una crescente attenzione verso le politiche di inclusione sociale, anche nel 2003 il Fse ha fornito il suo contributo alla realizzazione degli obiettivi di equità sociale

direttamente rivolti alle fasce più deboli della popolazione. Le politiche di inclusione sociale cofinanziate, inoltre, sono caratterizzate da una dinamica finanziaria positiva ed in crescita rispetto al passato, con una netta accelerazione del dato di spesa; questa tendenza è ancora maggiore nelle Regioni del Mezzogiorno, che forniscono un contributo comunque limitato al quadro nazionale della misura B1. Dai dati di realizzazione fisica attualmente disponibili si evince che nel 2003 risultano approvati più di 2030 progetti nelle Regioni del Centro Nord² e che questi rappresentano il 32,4% del totale approvato in Obiettivo 3 nel periodo 2000-2003. Recenti analisi sulle caratteristiche principali delle politiche di inclusione sociale cofinanziate dal Fse evidenziano l'attuazione di strategie diversificate e flessibili, orientate alle specificità dei bisogni delle diverse categorie di svantaggiati ed alla multidimensionalità dei loro problemi. In relazione ai destinatari degli interventi del Fse, emerge poi la chiara intenzione delle amministrazioni di ampliare la platea dei gruppi target, senza tuttavia trascurare le esigenze di quelli più tradizionali.

Per quanto riguarda il PIC Equal tre risultano essere le misure rilevanti rispetto alla priorità indicata da questa Linea Guida. La Misura 1.1 (Asse Occupabilità), finalizzata a facilitare l'accesso al mercato del lavoro per le categorie maggiormente discriminate. La logica dell'intervento, sotto il profilo operativo, è volta a creare le condizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato sostenendone, al contempo, il processo di inclusione. La Misura intende, infatti, sperimentare un mix di pratiche innovative che integri politiche formative e del lavoro con strumenti socio-assistenziali. Le PS Settoriali (a valenza nazionale) sono 10 e le PS Geografiche 74 per un totale di spesa certificata nell'anno 2003 di 27.110.378 Euro. La Misura 1.2, specificamente dedicata a immigrati e minoranze etniche, sperimenta azioni in grado di prevenire l'insorgere di fenomeni di razzismo e xenofobia, concependo l'integrazione come un processo reciproco di avvicinamento di mondi diversi attraverso strumenti di comprensione e conoscenza. Le PS Settoriali (a valenza nazionale) sono 7 e non sono state ammesse a finanziamento PS Geografiche per un totale di spesa certificata nell'anno 2003 di 3.746.713 Euro. La Misura 5.1, nello specifico, sostiene l'integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo, attraverso il miglioramento della qualità dell'accoglienza e la promozione di nuovi approcci formativi. Al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse comunitarie e favorire la disseminazione e l'impatto delle sperimentazioni, la Misura favorisce l'attivazione di processi di complementarità tra le azioni previste da Equal e le iniziative a valere sul fondo europeo per i rifugiati (FER). Le PS Settoriali (a valenza nazionale) sono 2 per un totale di spesa certificata nell'anno 2003 di 31.665.236 Euro.

Le Regioni: principali scelte di riprogrammazione del FSE e linee di intervento interregionale.

Appare rilevante evidenziare un dato che ha caratterizzato la riprogrammazione del FSE sia in ob.3 che in ob.1, vale a dire la particolare attenzione rivolta al rafforzamento, anche in termini finanziari, degli interventi finalizzati a utenze svantaggiate o a rischio di esclusione. In ob. 3 l'asse B è quello che ha evidenziato l'incremento percentuale più elevato rispetto agli altri (+ 15%). L'aumento in termini assoluti è pari a Euro 72.664.163. Un'elevata attenzione nei documenti programmatori è stata posta al nuovo quadro strategico, di livello comunitario e nazionale, in cui si colloca la misura. In particolare l'individuazione degli interventi viene operata alla luce dell'orientamento specifico 7 della SEO che stabilisce gli obiettivi tendenziali delle politiche di inclusione sociale, sintetizzabili nella riduzione sia del divario sui tassi di occupazione e di disoccupazione riscontrabile tra i soggetti svantaggiati e persone in età lavorativa, sia del divario in termini di tasso di disoccupazione riscontrabile tra cittadini extracomunitari e cittadini UE. In termini di orientamenti generali delle Regioni, si segnala la centralità, a fianco alle azioni a favore delle persone, delle azioni di sistema che mirano soprattutto a creare una rete integrata di soggetti pubblici e privati competenti in materia di reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti svantaggiati affinché si dia vita ad un raccordo organizzativo generatore di collaborazioni sinergiche. Nell'ambito delle azioni alle persone si evidenziano alcune priorità tra cui risulta centrale la finalizzazione all'occupazione, ossia l'inserimento e reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. Inoltre, in alcuni casi, nell'ottica di una concentrazione degli interventi, sono stati individuati target specifici a cui indirizzare prioritariamente le azioni, tra questi spiccano, a fianco a quelli tradizionali dei disabili o degli ex detenuti o dei cittadini non UE, i soggetti esposti alla nuova povertà.

Un'ulteriore ambito di intervento ha riguardato, nell'ultimo anno, l'attività interregionale, in particolar modo nel campo dello strumento "dei piccoli sussidi", con il progetto "Fare rete per l'inclusione sociale". L'iniziativa vede coinvolte 7 Amministrazioni, tra cui le due Province Autonome, con la finalità di coordinare a livello unitario gli interventi e le esperienze attuative condotte. Il progetto, inoltre, mira a proporre una strategia di intervento in grado di orientare nella stessa direzione della strategia perseguita attraverso i "piccoli sussidi" risorse finanziarie non FSE, in una logica finalizzata a dare continuità a questo strumento d'intervento anche a conclusione della attuale programmazione di questo Fondo.

²Non è disponibile il dato delle Regioni Marche e Veneto e del PON Azioni di Sistema

8.1 La riforma fiscale

In conformità con la legge delega di riforma del sistema fiscale statale (L. 80/03), sono allo studio alcune ipotesi tecniche relative alla struttura che dovrà assumere, dal 1° gennaio 2005, l'IRE – nuova denominazione dell'attuale IRPEF - nell'ottica di incentivare l'attrattiva del lavoro, sia dipendente che autonomo, diminuendo le aliquote fiscali per il reddito di lavoro prodotto. Questo il percorso di sviluppo ipotizzato: a) un'area di non tassazione, effetto di detrazioni trasformate in deduzioni decrescenti in funzione del crescere del reddito imponibile; b) due aliquote, rispettivamente del 23% fino a 33.000 euro di imponibile e del 33% sull'ulteriore imponibile; c) in aggiunta alle due aliquote, vi è la possibile introduzione di una contribuzione etica, altresì denominata "contributo di solidarietà", anche in via temporanea, per le fasce di reddito più alte. L'attribuzione sarebbe operata, in ragione del 2%, attraverso donazioni documentate dirette del contribuente a enti od organizzazioni riconosciute; in ragione del 2% a favore di un *Fondo per lo sviluppo etico e sociale dell'Italia* iscritto nel bilancio dello Stato, destinato a famiglia e ricerca. Nello stesso *Fondo* dovrebbero affluire altresì, le somme derivanti: da erogazioni liberali effettuate, dai soggetti all'imposta sul reddito delle società oltre che le somme provenienti dai lavoratori persone fisiche. In attuazione degli articoli 9, 31 e 38 della Costituzione, le finalità del Fondo sarebbero: a) la realizzazione di interventi finanziari, previsti da disposizioni legislative o comunque indicati nella legge finanziaria, a sostegno delle famiglie, con particolare riguardo alle famiglie giovani, a quelle meno abbienti, agli anziani; b) la realizzazione di interventi finanziari orientati allo sviluppo della ricerca scientifica e del sistema universitario nel suo complesso.

Secondo le più recenti ipotesi, attualmente ancora allo studio per la valutazione degli oneri derivanti all'Erario dalla perdita di gettito, per avviare il secondo modulo della riforma fiscale nella prossima finanziaria dovrebbero essere previste 3 aliquote: una del 23%, un'altra del 33% e l'ultima del 39%. Gli scaglioni di reddito saranno fissati in via transitoria nel 2005 per poi entrare a regime nel 2006. La no tax area dovrebbe crescere per i pensionati a 7.500 euro, lo stesso livello dei lavoratori dipendenti, benché questi ultimi abbiano logicamente rispetto ai primi maggiori spese di produzione del reddito. In ogni caso i contribuenti, in sede di dichiarazione dei redditi per l'anno 2005, potranno applicare le disposizioni del testo unico delle imposte sui redditi in vigore al 31 dicembre 2002, se più favorevoli. Il taglio delle aliquote dell'IRE terrà conto della "situazione familiare" e della tutela dei soggetti con redditi meno elevati, con particolare riguardo alle famiglie "monoreddito". Per aumentare la forza lavoro futura verranno previsti interventi a più lungo termine. Il DPEF per il 2005 prevede, infatti, misure di sostegno alle giovani coppie, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione. Tra le ipotesi possibili è attualmente allo studio quella delle agevolazioni sui mutui immobiliari, progetto già avviato con le due precedenti leggi finanziarie ma poi non portato a termine per carenza dei fondi necessari.

8.2 Gli ammortizzatori sociali

Il riordino del sistema fiscale e di *welfare* deve potere garantire l'introduzione dei principi del *Make Work Pay* (MWP). Infatti, se il livello dei trattamenti non è particolarmente elevato, difficoltà insorgono per via della scarsa interazione tra politiche di attivazione dei beneficiari e politiche passive e della ridotta capacità di controllo sui comportamenti dei beneficiari di sussidi. La strategia utilizzata dal Governo nell'ambito delle iniziative di riforma degli ammortizzatori sociali all'esame in Parlamento (disegno di legge delega AS848bis) valorizza l'approccio MWP "preventivo" e di *welfare*, più che la definizione di programmi ad hoc su singole popolazioni. Il disegno di legge delega prevede un miglioramento nell'estensione sino a 12 mesi della durata potenziale del sussidio di disoccupazione, il cui importo diviene pari al 60% della precedente retribuzione nei primi sei mesi per poi decrescere al 40% (per altri 3 mesi) ed infine al 30%. Ugualmente, si prevede un rafforzamento della logica assicurativa di funzionamento dei sussidi e delle azioni preventive della disoccupazione di lunga durata da porre in essere nei confronti dei beneficiari. Gli schemi attualmente esistenti sono ascrivibili a tre tipologie differenti di ammortizzatori sociali: i trattamenti del settore industriale; i trattamenti ordinari; i trattamenti agricoli e non agricoli con requisiti ridotti quale integrazione dei redditi.

Per quanto riguarda le politiche di contrasto della povertà, il Governo, le Regioni e le parti sociali, considerate le caratteristiche sociali ed economiche del mercato del lavoro, hanno ritenuto di affrontare le situazioni di povertà estrema con uno strumento quale il reddito di ultima istanza, che viene istituito a livello locale e che prevede un cofinanziamento nazionale. D'altra parte, le iniziative già poste in essere a seguito della riforma del mercato del lavoro si inscrivono in una strategia complessiva di riforma per favorire la partecipazione al lavoro delle donne, consentire un più significativo e diffuso intervento di sostegno al reddito dei disoccupati e dei soggetti a rischio di esclusione sociale, nonché facilitare una maggiore flessibilità salariale favorendo l'occupazione dei soggetti, soprattutto di quelli localizzati nel Mezzogiorno, con minori potenzialità di reddito nel mercato. Due gli elementi di rilievo nel consentire di coniugare sostegno al reddito dei soggetti più deboli e incentivi al lavoro concernono l'uso di uno strumento omogeneo di valutazione delle condizioni di bisogno economico (l'Indicatore sulla Situazione Economica Equivalente definito dal decreto legislativo 109/1998 e successive modifiche) ed il rafforzamento del legame tra accesso a determinati prestazioni sociali e requisiti contributivi, connessi col lavoro, precedenti. In tale prospettiva, di grande importanza sono anche le previsioni contenute nel D.Lgs 276/03 e connesse con la possibilità di far emergere, con aliquote contributive ridotte, forme di lavoro che altrimenti verrebbero attuate nel sommerso.

9.1 Politiche di contrasto al lavoro irregolare

La consistenza del fenomeno del lavoro irregolare, soprattutto in alcuni contesti territoriali, ha indotto a porre la tematica dell'emersione al centro dell'agenda politica del Governo italiano, che negli ultimi due anni ha attivato politiche che hanno contribuito a ridurne la portata, attraverso l'adozione di specifici provvedimenti in materia ma anche grazie al consistente incremento occupazionale registrato. La principale fonte normativa che ha regolato questa attività è rappresentata dalla legge 383/2001, caratterizzata da incentivi all'emersione e da una maggiore severità nell'adozione di strumenti di repressione del fenomeno, descritta nel precedente NAP. In base ai dati dei CLES (*Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso*) i piani di emersione presentati sono stati 1.029, per un totale di 3.854 lavoratori interessati. Rispetto alle iniziative più direttamente connesse all'azione di contrasto al lavoro sommerso, va sottolineato che il Governo ha pianificato, tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003, un'intensificazione degli accessi ispettivi attraverso la predisposizione di un *piano straordinario di accertamento* in materia di lavoro e legislazione sociale, in raccordo fra tutte le amministrazioni competenti. Inoltre l'azione di regolarizzazione di lavoratori immigrati ha permesso di far emergere, nel corso del 2003, circa 700.000 cittadini extra-UE pari al 18% dell'intero stock di lavoratori sommersi.

Preso atto dei risultati conseguiti, l'azione che il Governo ha attualmente messo in atto è caratterizzata da un approccio basato su quattro pilastri:

- La riforma del mercato del lavoro - il processo intrapreso con l'approvazione della Legge Biagi consentirà un accrescimento dell'adattabilità e dell'occupabilità regolare;
- La riforma della vigilanza, mirata a razionalizzare, aggiornare e arricchire le attività dei diversi Istituti competenti, anche attraverso la creazione di una Direzione Generale ad hoc;
- La bilateralità - attraverso il coinvolgimento diretto delle parti sociali e con un'ottica di tipo settoriale, le politiche di contrasto al sommerso saranno orientate all'individuazione di specifiche misure e azioni volte a favorire l'utilizzazione di manodopera regolare attraverso strumenti incentivanti di natura premiale e con conseguenti penalizzazioni per le imprese che non operano nell'ambito della regolarità;
- La territorialità - per intervenire efficacemente sul fenomeno del lavoro non dichiarato occorre creare servizi e in generale un ambiente sociale favorevole alla regolarità dei rapporti d'impiego. Per tale ragione appare necessario: a) il supporto dei servizi per l'impiego; b) la creazione di reti di cooperazione interistituzionali; c) il rafforzamento del dialogo sociale.

9.2 Le politiche per l'emersione

A riscontro dell'impegno politico assunto dall'Italia durante il semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avviato, nel 2003, un progetto, denominato IES – Iniziative per l'Emersione del Sommerso, in grado di rispondere a *quattro obiettivi* principali:

- attivare un sistema di monitoraggio continuo dei progetti e delle azioni realizzate sul territorio a sostegno dell'emersione del lavoro non dichiarato, con l'obiettivo di supportare le istituzioni ed i decisori centrali e locali nella definizione di politiche mirate;
- agevolare la diffusione dell'informazione sulle azioni e sulle prassi adottate in Italia ed in Europa, in tema di contrasto al lavoro non dichiarato, con l'obiettivo di fornire supporto alla progettazione e realizzazione di nuove iniziative a livello territoriale;
- affermare la centralità dei nuovi servizi per l'impiego nella proposizione e nell'attuazione di iniziative di sviluppo locale, affinché, si possano rimuovere parte dei vincoli che ancora impediscono l'emersione del lavoro e dell'economia locali;
- porre il tema del lavoro e dell'economia sommersi quale elemento trasversale a tutte le politiche di sviluppo socio-economico ed occupazionale.

Particolare rilevanza assume, nell'ambito del progetto, l'iniziativa di sensibilizzazione a favore dei SPI il cui ruolo è insostituibile nello sviluppo di strategie volte a contrastare l'economia sommersa ed il lavoro non regolare. Alla rete dei servizi per l'impiego, infatti, è demandato il compito di conoscere il territorio e le sue specializzazioni settoriali e produttive, far incontrare l'offerta e la domanda di lavoro in condizioni di parità di forza contrattuale, assicurare le necessarie azioni nei confronti delle aree deboli dell'offerta e della domanda, coinvolgere ed attivare in azioni di medio-lungo periodo le istituzioni e le forze sociali, dalla scuola alle autorità di controllo, perché siano coerenti con gli obiettivi di sviluppo socio economico del territorio.

Nel contempo, sulla base della risoluzione del Consiglio dei Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'Unione Europea sulla trasformazione del lavoro nero in lavoro regolare, l'Italia si è attivata a livello internazionale per favorire la costruzione di una rete di scambio e cooperazione tra i diversi Stati membri. In particolare, Italia e la Francia hanno realizzato, nel 2004, un seminario congiunto a Parigi dedicato alla tematica del lavoro irregolare e attualmente i due Paesi stanno lavorando all'elaborazione di una proposta di cooperazione, da sottoporre anche all'attenzione di altri Stati e della Commissione Europea.

Strategie regionali di contrasto al lavoro non regolare

Le politiche regionali rappresentano un'occasione importante per approfondire la conoscenza del territorio e trasformare, man mano che vengono implementate, le azioni a favore dell'“emersione” in vere e proprie politiche per lo “sviluppo del locale” e per l'aumento della coesione sociale. A ciò si aggiunga che le numerose iniziative locali, attivate ad un livello di governo più vicino al territorio, riescono in maniera più incisiva a fronteggiare, anche attraverso azioni innovative e/o sperimentali, la problematica del lavoro nero a seconda delle peculiarità che essa assume rispetto al contesto di riferimento. Nell'ultimo anno, le azioni regionali si sono realizzate attraverso l'utilizzo delle risorse della programmazione del FSE (misure 3.11 o 3.12 Por ob.1; misure A1 e D3 Por ob.3), nonché attraverso un sistema di norme articolate in grado di rispondere efficacemente alle necessità locali che trovano copertura finanziaria sia nei fondi regionali sia in quelli nazionali. Nello specifico, tutte le Regioni/PA hanno predisposto e/o potenziato azioni di misurazione e/o di contrasto nei confronti dell'economia non dichiarata.

GL10: Affrontare le disparità regionali in materia di occupazione

10.1 Quadro di contesto

Le Regioni italiane sono tradizionalmente caratterizzate da disparità strutturali largamente riconducibili alle due macroaree geografiche di Centro-Nord e Mezzogiorno.

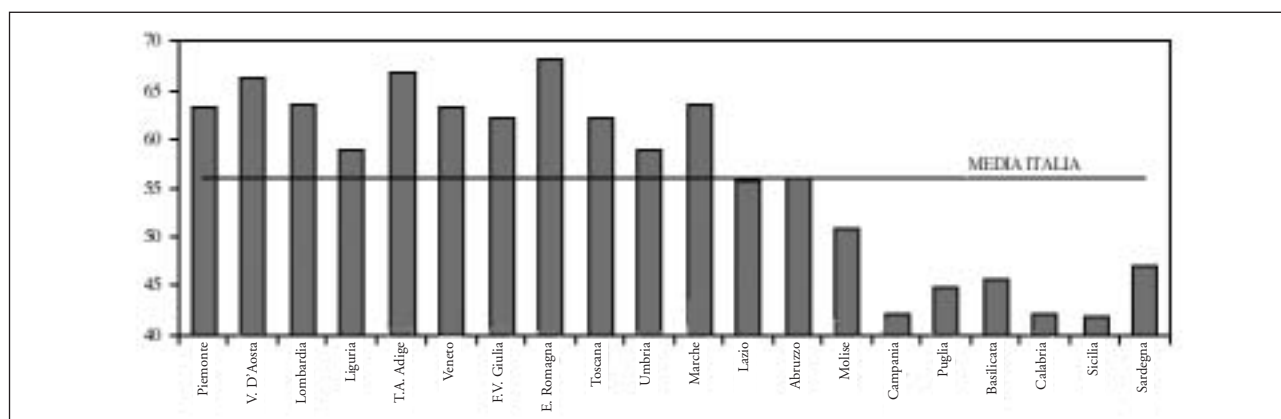
TABELLA 2 Scomposizione del Pil pro-capite (valori medi per area, Italia=100)

	Pil pro-capite (2002)	Produttività (2002)	Tasso di occupazione 15-64 anni (2003)
Centro-Nord	117,3	105,0	111,8
Mezzogiorno	69,0	87,1	78,8

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle Forze di lavoro

La dimensione della disparità è evidenziata dai valori registrati dal Pil per abitante che nel 2002, rispetto alla media nazionale, ha raggiunto valori compresi fra i 131,1 per cento della Valle d'Aosta (129,1 del Trentino Alto-Adige) e il 63,4 per cento della Calabria. Tale divario è il risultato di una differenza nei livelli di produttività (valore aggiunto per unità di lavoro), che assumono valori fra il 112,2 per cento in Lombardia all'81,9 per cento in Calabria, ma, soprattutto, nei tassi di occupazione per la classe di età 15-64 anni. Il tasso di occupazione è stato pari nel 2003, sempre rispetto alla media italiana, al 121,9 per cento in Emilia-Romagna e al 74,7 per cento in Sicilia.

FIGURA 2 Tasso di occupazione 15-64 anni per regione nel 2003 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle Forze di lavoro

Negli ultimi anni si è verificata una tendenza alla riduzione degli squilibri regionali citati. Dalla metà degli anni novanta le regioni meridionali sono cresciute più di quelle del Centro-Nord e hanno ridotto, anche se di poco, il differenziale rispetto all'Italia nel prodotto pro-capite. Dal 2001, in una fase di rallentamento dell'economia nel suo complesso, la crescita è stata sostenuta dall'espansione dell'occupazione che è stata più forte proprio nel Mezzogiorno. Nel 2003 la dinamica dell'occupazione, invece, ha subito nel Sud un rallentamento superiore a quello del resto del Paese. I dati, ancora provvisori, segnalano tuttavia che il reddito pro-capite è stato sostenuto da un recupero di produttività. Inoltre, è da segnalare che la popolazione in età attiva si è stabilizzata nell'ultimo anno dopo la diminuzione del biennio precedente.

10.2 Risorse Finanziarie

La spesa in conto capitale procapite nel Mezzogiorno permane di poco superiore a quella del Centro-Nord ed è inferiore a quest'ultima se si considerano i soli investimenti pubblici in senso stretto (al netto dei trasferimenti in conto capitale). Gli obiettivi definiti nei documenti programmatici del Governo degli ultimi sei anni sono quindi tesi da un lato, a raggiungere livelli di spesa per lo sviluppo dell'area compatibili con obiettivi di convergenza e dall'altro, a riequilibrare la composizione della spesa in conto capitale a favore di interventi di investimento pubblico in senso stretto (investimenti in infrastrutture e servizi infrastrutturali). Il DPEF 2005-2008 conferma gli obiettivi programmatici della politica regionale dell'Italia relativi al raggiungimento della crescita dell'area al di sopra della media europea nella seconda metà del decennio e all'aumento nello stesso periodo del tasso di attività fino al 60%. Le fonti di finanziamento specifiche destinate alle politiche di riduzione dei divari regionali sono, come noto, costituite dalle risorse nazionali incluse nel Fondo Unico per le Aree Sottoutilizzate - ridefinito dalla legge Finanziaria per il 2003 - e dalle risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni obiettivo 1; a queste si aggiungono le risorse ordinarie di spesa pubblica in conto capitale. Pur in presenza di una contrazione della spesa in conto capitale complessiva nel Mezzogiorno - da attribuirsi in gran parte alle difficoltà registrate dalle politiche di incentivo all'investimento privato in un periodo di crescita modesta e incertezza - coerentemente con gli impegni presi in sede europea relativamente alla necessaria aggiuntività del contributo dei fondi strutturali rispetto alla politica regionale nazionale, sono confermati gli obiettivi programmatici di spesa a favore del Mezzogiorno. Nella media del periodo 2004-2008 la spesa in c/capitale a favore dell'area dovrebbe crescere annualmente, più rapidamente di quanto registrato nel periodo 2000-2003 dove si era attestata a circa il 6,4 per cento. A questo obiettivo contribuirà il conformarsi delle Amministrazioni Centrali Pubbliche e degli Enti all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento della spesa in conto capitale. Gli obiettivi programmatici sono raggiungibili con il mantenimento dei flussi annuali di finanziamento al Fondo Aree Sottoutilizzate e della loro assegnazione a interventi infrastrutturali e a incentivi, ma dipendono largamente anche dalle capacità di progettazione e spesa da parte delle Amministrazioni e degli Enti preposti alla realizzazione di infrastrutture e dalle prospettive degli investimenti privati a cui si rivolgono le politiche di incentivazione. Le ipotesi programmatiche per il periodo 2004-2008 incorporano sia l'esperienza relativa alla capacità di assorbimento della spesa da parte di amministrazioni e territori, sia le recenti evoluzioni del ciclo economico nazionale. Il conseguimento degli obiettivi programmatici di spesa è pertanto strettamente connesso con la realizzazione di progressi e innovazioni dal punto di vista di composizione, qualità e gestione della spesa stessa. Tali aspetti includono le misure per l'accelerazione della spesa incluse nella Finanziaria per il 2004 e l'individuazione di infrastrutture a forte valenza strategica; il *policy mix* tra spesa pubblica in infrastrutture e aiuto all'investimento privato (in riduzione); alcune riforme ai meccanismi di incentivazione all'investimento privato (in particolare L.488/92 e Patti territoriali); il rafforzamento delle capacità delle Amministrazioni titolari di spesa sia per quanto riguarda la predisposizione e selezione di progetti di qualità sia per le attività di valutazione.

10.3 Strumenti di intervento per l'investimento pubblico

Gli obiettivi di sviluppo territoriale vengono perseguiti attraverso un'azione coordinata delle politiche regionali, nazionali e comunitarie. Esse mirano, in primo luogo, a promuovere e realizzare progetti infrastrutturali di valenza nazionale e regionale e una maggiore efficacia degli incentivi per lo sviluppo locale e l'attrazione degli investimenti. Le risorse individuate nel quadro finanziario oggetto degli impegni programmatici del Governo costituiscono le fonti di finanziamento di tre gruppi di strumenti di intervento "strategico", oltreché di interventi di tipo ordinario:

1) gli Accordi di programma quadro (APQ), attraverso i quali le Regioni e le Amministrazioni Centrali concordano le priorità strategiche e gli interventi di investimento da realizzare sui singoli territori, individuando le risorse finanziarie per la loro copertura. La stipula di un APQ è, inoltre, necessaria per programmare e spendere le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate. Gli APQ stipulati al 30 luglio 2004 sono 219 (125 nel Centro-Nord e 94 nel Mezzogiorno), per un valore di oltre 47.000 milioni di euro (al netto degli APQ per la ricostruzione post-terremoto in Marche ed Umbria); di questi, circa 22.000 milioni riguardano investimenti nel Centro-Nord e oltre 25.000 milioni nel Mezzogiorno. Gli investimenti previsti nei soli APQ stipulati nel 2003, pari a un importo di circa 10.000 milioni di euro, sono allocati per l'83,2 per cento al Sud.

TABELLA
3

APQ stipulati per Asse di intervento e per macroarea (valori in milioni di euro)

Asse QCS	Centro - Nord			Mezzogiorno			Italia		
	N	Valore	%	N	Valore	%	N	Valore	%
1- Risore naturali	42	3.597,9	16,4	22	7.112,1	28,4	64	10.709,9	22,7
2 - Risorse culturali	13	866,1	3,9	20	936,0	3,7	33	1.802,0	3,8
3 - Risorse umane	5	81,3	0,4			-	5	81,6	0,2
4 - Sistemi locali di Sviluppo	14	484,4	2,2	19	4.203,3	16,8	33	4.687,7	10,0
5 - Città	9	2.007,2	9,1	6	487,3	1,9	15	2.494,4	5,3
6 - città	42	14.968,1	68,0	27	12.342,9	49,2	69	27.311,0	58,0
Totale	125	22.005,2	100,0	94	25.081,5	100,0	219	47.311,0	100,0

Fonte: MEF- DPS (dati al 30 luglio 2004)

L'accelerazione nella programmazione degli interventi, riscontrata soprattutto nel 2003, è stata resa possibile anche per l'introduzione di nuove regole, simili a quelle vigenti per i fondi strutturali del QCS 2000-2006, grazie alle quali, inclusi i meccanismi di premialità e sanzioni, è stato dato notevole impulso sia all'attività di nuova programmazione sia a quella di riprogrammazione degli interventi previsti dagli APQ già stipulati;

2) il Quadro comunitario di sostegno (QCS) prevede specifiche politiche di intervento volte all'obiettivo di sviluppo economico del Mezzogiorno e quindi di riequilibrio territoriale. Il QCS 2000-2006 prevede un volume di risorse complessive per 51 miliardi di euro da destinare a programmi di investimento pubblico. L'attuazione finanziaria degli interventi cofinanziati è stata avviata sulla base di un profilo programmatico (approvato dalla Commissione Europea), in base al quale sono stati fissati gli obiettivi di spesa per tutto il periodo di ammissibilità dei pagamenti (2000-2008). L'attuazione degli obiettivi finanziari programmatici ha dato esiti fortemente positivi e si è raggiunto, sia nel 2002 sia nel 2003, il pieno utilizzo delle risorse previste dal meccanismo europeo di disimpegno automatico. Al conseguimento di tale risultato ha concorso il meccanismo premiale previsto in base al quale ogni Amministrazione doveva conseguire l'obiettivo di spesa europeo entro fine ottobre, con due mesi di anticipo sulla scadenza. Nel complesso, oltre a sostenere l'obiettivo di spesa, il meccanismo della riserva ha costituito un volano per la modernizzazione amministrativa e per l'attuazione di importanti riforme in diversi settori di intervento, tra i quali la messa a regime dei Servizi per l'Impiego. Per quanto riguarda la distribuzione settoriale, la quota maggiore della spesa è destinata all'asse "Sistemi locali di sviluppo", che con oltre 4 miliardi di euro rappresenta il 36,6 per cento della spesa totale, seguito dagli assi "Reti e nodi di servizio" e "Risorse naturali" con circa il 19 per cento ognuno. Il 2003 ha rappresentato, inoltre, il momento della verifica dell'impianto strategico e della capacità attuativa del QCS. Pur confermando l'impostazione strategica del QCS e dei Programmi operativi ad esso correlati, la revisione ha consentito di aggiornare il QCS rispetto ai principali cambiamenti nelle politiche di sviluppo, sia comunitari, con l'orientamento del QCS verso l'attuazione della Strategia di Lisbona e Göteborg nei suoi vari campi di intervento (quali l'ambiente, la società dell'informazione, la ricerca, l'imprenditorialità, l'occupazione, l'istruzione e formazione, l'inclusione sociale), sia nazionali, quali la riforma del mercato del lavoro;

3) specifici programmi strategici di settore approvati dal CIPE. Nell'ultimo biennio, oltreché a programmi più tradizionali nel settore dei trasporti, si sono aggiunti specifici programmi diretti al rafforzamento della Ricerca e dell'Innovazione. Per tutti questi programmi l'attuazione è definita sempre più in partenariato tra Regioni e amministrazioni centrali di settore di riferimento.

10.4 Sviluppo locale e integrazione delle politiche del lavoro

Nel corso del 2003 e nel 2004 è proseguita l'attuazione dei progetti di sviluppo locale inseriti nello strumento dei Patti territoriali. I patti territoriali sono attivi per la promozione dello sviluppo locale sia nel Centro-Nord, sia nel Mezzogiorno. Alla fine del 2003, i patti complessivamente attivi sono 218, ad essi è associato un ammontare di investimenti in azioni pubbliche e investimenti privati pari a oltre 11 milioni di euro, di cui circa il 60% nel Mezzogiorno. Nelle regioni dell'Ob.1 sono stati definiti - quale modalità di attuazione di una parte delle risorse finanziarie dei programmi operativi regionali cofinanziati dai fondi comunitari (POR)- numerosi progetti di sviluppo locale (progetti integrati territoriali - PIT).

I PIT sono Progetti di sviluppo complesso per aree delimitate da gruppi di comuni, composto da un insieme di interventi che, interagendo tra loro, contribuiscono ad una comune strategia di sviluppo definita dagli attori locali per rispondere a bisogni e opportunità concrete. La maggior parte dei progetti, che interessa quasi la totalità degli enti locali, è stata compiutamente definita tra il 2001 e il 2003. Una particolare linea di intervento – coordinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - è specificamente diretta a migliorare gli interventi nel campo delle risorse umane. La completa definizione dei contenuti di tutti i progetti individuati è prevista per la fine del 2004.

La progettazione integrata territoriale (PIT), intesa quale nuova modalità operativa di attuazione dei fondi strutturali nelle Regioni rientranti nell'obiettivo 1, è in una fase di piena espansione con una situazione abbastanza eterogenea nei vari contesti territoriali. Nel corso del 2003, il MEF ha implementato il progetto "PIATAS". Si tratta di un progetto integrato di azioni di assistenza tecnica e di sistema, finalizzato al coordinamento ed alla promozione di sinergie tra le tante e diversificate azioni di supporto che molte Amministrazioni hanno proposto o stanno realizzando, secondo le rispettive competenze, assistendo/accompagnando le amministrazioni regionali e gli stessi soggetti e percorsi attuativi della Progettazione Integrata a livello locale.

L'intervento del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali mira a rafforzare i meccanismi di coordinamento delle politiche attive del lavoro (con particolare attenzione ai servizi per l'impiego) all'interno dei PIT, attraverso il coinvolgimento delle istituzioni e dei soggetti locali, delle parti sociali e degli operatori pubblici e privati dei SPI. Il progetto prevede azioni di assistenza tecnica presso le strutture regionali, da realizzarsi in stretto raccordo con le Regioni, al fine di promuovere e sostenere l'integrazione tra la progettazione integrata e gli interventi per l'occupazione. Sono stati stipulati Protocolli di intesa tra Ministero del Lavoro e le Regioni (AdG e Assessorato al lavoro) che definiscono obiettivi, strumenti, e tempi delle attività di Assistenza Tecnica/Supporto fornita da apposite Task force. A livello nazionale è prevista una struttura di coordinamento centrale che si raccorda con il Comitato di pilotaggio per la definizione delle linee strategiche di intervento e delle metodologie utilizzate. La durata totale del progetto è di 18 mesi, ed essa prevede, dopo una fase di verifica dei territori in cui avviare le attività, l'avvio dell'assistenza tecnica e congiuntamente l'attività di rilevazione e l'allestimento di un sito dedicato: ad esse seguirà l'attività di animazione territoriale.

Il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali ha poi inteso promuovere, nel corso del 2003, un'Azione di Sistema nell'ambito del suddetto PON ATAS Ob.1, con il **Progetto Cl.U.S.Ter. (Capitale Umano e Sviluppo Territoriale)**, finalizzata ad accompagnare la PI nelle Regioni Ob. 1 e i suoi processi attuativi tuttora in evoluzione. Si è promosso un intervento che si configurasse quale sostegno agli attori regionali e locali per un pieno e qualificato impiego del FSE negli interventi di qualificazione del capitale umano, cogliendo anche l'opportunità di rafforzare e integrare i sistemi locali di istruzione e formazione, attraverso la promozione di Patti Formativi Locali. Per realizzare l'AdS l'UCOFPL ha istituito un Gruppo di Lavoro preposto alla regia istituzionale e al coordinamento strategico e operativo del progetto; tale gruppo, composto da personale del Ministero del Lavoro e dell'Isfol, oltre ad aver svolto attività di sostegno e assistenza alle AdG regionali e agli stessi Progetti Integrati, ha avviato e formalizzato collaborazioni interistituzionali con il M.E.F. e con il MIUR, individuando le più opportune sinergie per valorizzare i rispettivi PON Ob.1 nei territori interessati dalla PI. Per assicurare la più larga tempestività e la più diffusa e costante presenza nelle sette Regioni interessate e nei 139 Progetti Integrati ad oggi individuati, l'UCOFPL ha proceduto alla selezione di una struttura esterna in grado di offrire un qualificato sostegno operativo alle molteplici attività in essere e a quelle da sviluppare, almeno sino al 2006.

Nell'ambito del PON ATAS Ob.1 2000-2006 Misura 1.2, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha previsto una specifica azione di supporto e assistenza alle Regioni Ob.1 per la programmazione e attuazione dei PIT in un'ottica di genere. I risultati ottenuti sono allo stato attuale del progetto riconducibili principalmente ad un'attività di assistenza tecnica sulla progettazione integrata in ottica di genere attraverso analisi ex-post della programmazione strategica e della programmazione attuativa secondo la metodologia VISPO e alla sperimentazione di un modello di integrazione del principio del *mainstreaming* su un PIT in fase di programmazione (PIT Isole Minori). Gli sviluppi futuri del progetto riguardano prevalentemente la realizzazione di un Manuale che porti a sistema gli elementi che hanno caratterizzato la partecipazione del DPO nella programmazione del PIT Isole Minori e l'esperienza condotta dalla Regione Campania sul tema della Progettazione Integrata (Linee Guida e software), nonché la sperimentazione di una o più fasi del modello previsto all'interno del Manuale in altre esperienze di progetti Integrati.

Nell'ambito della programmazione 2000-2006 particolare attenzione viene rivolta agli interventi che favoriscono lo sviluppo locale ed il Dipartimento della Funzione Pubblica, titolare della Misura II.2 del PON ATAS, ha attuato, attraverso l'azione 3, "Sostegno alle politiche di sviluppo locale" un insieme di interventi rivolti ad accompagnare la programmazione cofinanziata a livello locale. Gli interventi previsti si inseriscono nell'ambito della più generale politica di miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione Pubblica, riconosciuta come una delle politiche settoriali trasversali dalla cui attuazione dipende anche il successo del Quadro Comunitario di Sostegno. L'obiettivo degli interventi finanziati è quello di incrementare in modo permanente le competenze e le capacità di intervento degli attori che intervengono a vario titolo nella progettazione integrata, promuovendo il processo di crescita delle Pubbliche Amministrazioni locali attraverso il sostegno alla costituzione e al consolidamento di Nuclei Territoriali amministrativi di operatori esperti nelle tematiche di programmazione, gestione, monitoraggio, controllo e valutazione degli investimenti pubblici; nonché attraverso il sostegno, a livello locale, dei processi di innovazione istituzionale, amministrativa ed organizzativa attuati con i PIT, in coerenza con lo sforzo di modernizzazione in atto nelle Regioni Obiettivo 1.

In presenza di realtà territoriali caratterizzate da molteplici differenze dei mercati del lavoro, che in alcuni casi danno luogo a veri e propri fenomeni di dualismo, la promozione dello sviluppo locale, inteso come valorizzazione delle risorse e delle vocazioni territoriali, la concertazione ed il ricorso al partenariato locale pubblico e privato, divengono una strategia indispensabile per favorire, in maniera efficace, la crescita dell'occupazione e l'aumento della competitività. Del resto, tale dinamica risulta rafforzata anche alla luce dell'attuale scenario di riferimento europeo che, a seguito dell'allargamento dell'Unione ai paesi dell'est, ha rilevato la presenza di molteplici disparità. In tale contesto, le Amministrazioni regionali, nell'ultimo anno, hanno implementato gli strumenti a loro disposizione per cercare di affrontare e di ridurre degli squilibri territoriali in materia di sviluppo e di occupazione:

1) l'integrazione delle politiche, specie tra le politiche attive del lavoro e della formazione con quelle economiche e sociali, ed i numerosi strumenti della programmazione integrata, al fine di favorire lo sviluppo e la crescita occupazionale nei territori;

2) il maggior ricorso ad iniziative a carattere interregionale.

C. RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO

1. Raccomandazione comune: *aumentare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese.*

Raccomandazioni specifiche: *monitorare la riforma volta a ridurre gli squilibri tra contratti a tempo determinato e indeterminato e la segmentazione del mercato del lavoro; aumentare il livello di copertura dell'indennità di disoccupazione; perseguire un'ulteriore riduzione del costo del lavoro, specialmente per i lavori meno retribuiti; aumentare l'impegno nel contrasto al lavoro non regolare rimuovendo i disincentivi fiscali e aumentando la forza della legge; incoraggiare le Parti Sociali a rivisitare il sistema di contrattazione collettiva per tenere in considerazione le differenze tra i mercati del lavoro regionali.*

Un sistema permanente di monitoraggio statistico e di valutazione della riforma del mercato del lavoro è previsto dal decreto attuativo della legge Biagi (Dlgs 276/2003); nel corso del 2004 il sistema verrà reso operativo attraverso la costituzione della prevista Commissione di esperti. Nell'ambito di questo sistema verranno utilizzati dati sia di fonte amministrativa, sia tratti da indagini campionarie. Per quanto riguarda queste ultime, d'intesa tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Istat, il questionario della nuova Rilevazione continua delle forze di lavoro è stato modificato in maniera da tenere in considerazione le nuove forme contrattuali introdotte dalla legge Biagi. Gli effetti della riforma ed in particolare le possibili segmentazioni che dovessero emergere, sono comunque già oggetto di monitoraggio anche da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'ISFOL. Si deve ricordare, peraltro, che il Ministero conduce da anni – basandosi soprattutto su fonti amministrative – un continuo monitoraggio delle politiche occupazionali, che si estende anche alla misurazione della consistenza delle diverse forme contrattuali atipiche. In questo quadro è stato recentemente sviluppato, con il cofinanziamento dell'Eurostat, un campione longitudinale di dati amministrativi tratti dagli archivi dell'INPS, con lo scopo di valutare i percorsi occupazionali dei lavoratori dipendenti ed autonomi. Per meglio sfruttare queste fonti è stato predisposto un nuovo modello per le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro da inoltrare in modalità esclusivamente telematica; nello stesso senso opera la mensilizzazione del modello di comunicazione per i dati relativi ai lavoratori dipendenti (da gennaio 2005). L'utilizzo di queste indagini permette un monitoraggio costante dei passaggi da lavoro a tempo determinato a contratti diversi. E' stato strutturato, inoltre, un *Osservatorio sul part-time*, anche con l'intento di verificare l'utilizzo di contratti a tempo indeterminato part-time verticale in sostituzione di altri rapporti a tempo determinato o stagionali. Vale la pena sottolineare come anche da parte di numerose amministrazioni regionali e provinciali vengano promosse indagini ascrivibili a quelle già citate. Anche all'interno delle attività degli Osservatori sul mercato del lavoro, molte regioni (tra cui specificamente Piemonte, Emilia Romagna, Toscana) elaborano dati con cadenza regolare sulle differenti forme di lavoro, la loro consistenza ed i flussi che, nel territorio regionale, le caratterizzano.

Sulla base delle prime osservazioni si può rilevare come la maggiore possibilità di utilizzare i contratti a termine e i contratti di lavoro temporaneo non abbia prodotto quei fenomeni di segmentazione del mercato del lavoro registratisi in altri Paesi. In particolare, l'analisi longitudinale dei dati tratti dall'indagine sulle forze lavoro mostra che la probabilità di essere occupati ad un anno di distanza è cresciuta negli ultimi anni più per i lavoratori a termine che per quelli a tempo indeterminato, e più per le donne che per gli uomini. Parte del merito può essere data anche al credito d'imposta per nuova occupazione introdotto dalla legge 388/2000 e poi ridisciplinato dall'articolo 63 della legge 289/2002.

La riforma del sistema di sostegni al reddito è delineata in un provvedimento legislativo rimasto fermo presso il Parlamento. In essa, coerentemente con quanto previsto nel Patto per l'Italia, è contenuta la previsione di innalzamento dell'indennità di disoccupazione e il suo configurarsi quale strumento di politica attiva del lavoro. L'esame da parte del Parlamento è iniziato nuovamente solamente da alcune settimane, con lo scopo di giungere alla approvazione della legge delega entro i primi mesi del 2005.

L'attuazione della riforma fiscale delineata dalla legge di delega n. 80/2003 continua a rappresentare una priorità dell'azione di governo. Un primo modulo, già attuato con la legge finanziaria per il 2003, è stato concentrato nelle fasce di reddito meno elevate, contribuendo a rendere più attrattivo il lavoro, soprattutto in relazione al secondo membro lavoratore della famiglia.

Nei prossimi due anni il Governo proseguirà nell'attuazione della riforma, procedendo alla realizzazione del secondo modulo di riforma dell'IRE, e riducendo l'IRAP. L'entità della riduzione complessiva che il Governo intende realizzare sarà pari, nel biennio, ad un punto del PIL. In particolare, per quanto riguarda l'IRAP, gli interventi potranno essere selettivi e principalmente rivolti alle imprese più attive sul fronte dell'innovazione tecnologica.

Il Governo italiano, negli ultimi due anni, ha posto la tematica dell'emersione del lavoro irregolare al centro della propria agenda politica, procedendo all'adozione di specifici provvedimenti legislativi in materia. In particolare, si fa riferimento alla legge 383/01, che ha introdotto incentivi all'emersione e una maggiore severità rispetto alla repressione delle

irregolarità; degna di nota è anche l'istituzione, a livello provinciale, dei Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso, a composizione mista istituzioni-parti sociali. E' stato poi varato un piano straordinario di accertamento in materia di lavoro e legislazione sociale, che ha previsto la creazione di una Direzione Generale ad hoc all'interno del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali e un aumento significativo del numero degli ispettori del lavoro. Si segnala, inoltre, che due dei tavoli settoriali, ispirati al principio della bilateralità e istituiti al fine di ricercare meccanismi di premialità per le imprese virtuose e politiche per l'emersione condivise con le forze sociali, hanno già portato all'adozione di specifici Avvisi Comuni nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura.

Rispetto al settore edile, infine, il 15 aprile 2004 è stata siglata una convenzione tra Ministero del Lavoro, INPS, INAIL e parti sociali firmatarie dell'Avviso Comune relativa al rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) da parte delle Casse Edili che viene così esteso a tutti i lavori dell'edilizia privata, che rappresentano circa l'80% del settore, con la sola esclusione dei cosiddetti lavori in economia di piccoli proprietari che realizzano opere di modesta entità.

Come evidenziato nel NAP dello scorso anno, il Governo italiano sostiene la necessità di un maggiore decentramento dei meccanismi di *governance* del mercato del lavoro, per favorire un'evoluzione verso un sistema contrattuale più decentrato. Tuttavia, questa materia è nelle mani delle parti sociali e attiene alla loro autonomia negoziale. Nel corso dell'anno sono stati fatti alcuni tentativi per avviare una discussione sulla riforma del sistema contrattuale ma la diversa impostazione delle parti sociali non ha permesso, al momento, di iniziare un approfondimento su questo tema. A tale proposito si segnala, peraltro, l'intervenuta firma, il 17 marzo 2004, di un primo accordo interconfederale riguardante la riforma del modello contrattuale nel settore dell'artigianato. Tale accordo, sottoscritto da tutte le organizzazioni imprenditoriali artigiane e da CGIL, CISL e UIL, sposta il baricentro della contrattazione nell'artigianato dal livello nazionale a quello regionale e aspira a costruire un modello di relazioni sindacali e di contrattazione che aiuti lo sviluppo, contribuisca a risolvere le difficoltà di aree e settori specifici, migliori le condizioni dei lavoratori all'interno e all'esterno dei luoghi di lavoro, aumenti la competitività delle imprese artigiane e delle piccole imprese, favorisca l'innovazione e una formazione di qualità nell'arco dell'intera vita lavorativa.

2. Raccomandazione comune: *attrarre più persone ad entrare e rimanere nel mercato del lavoro: rendere il lavoro una vera opportunità per tutti.*

Raccomandazioni specifiche: *assicurare lo sviluppo, d'intesa con le Regioni, di servizi per l'impiego efficaci in tutto il Paese e favorire il partenariato tra operatori pubblici e privati; aumentare l'accesso a servizi personalizzati ed efficienti e la partecipazione alle politiche attive del lavoro, specialmente al Sud; riservare maggiore attenzione ai giovani, gli svantaggiati, i meno qualificati; realizzare un sistema informativo nazionale senza ulteriori ritardi; aumentare la disponibilità e l'accessibilità di servizi di cura per i bambini, specialmente i minori di 3 anni, e altre iniziative per promuovere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, anche attraverso il part-time; sviluppare la strategia per l'invecchiamento attivo disegnata e assicurare che le riforme previste producano incentivi adeguati ad assicurare una più lunga permanenza nel lavoro e a scoraggiare i pensionamenti precoci.*

Le ultime azioni di monitoraggio sui Servizi Pubblici per l'Impiego condotte dall'Isfol attestano una aumentata funzionalità ed una più diffusa omogeneità nella implementazione di servizi standard. La sottostante tabella, infatti, attesta un complessivo aumento del numero di Cpi che attivano tutte le funzioni standard previste dal *Masterplan dei Servizi per l'impiego* e, contemporaneamente, una diminuzione delle distanze tra le aree più avanzate del paese (Centro Nord) e quelle più in ritardo (cfr. riga relativa al "differenziale Nord - Sud").

TABELLA 1 Percentuale di Cpi che attivano tutti i servizi standard

	2003	2002	2001
Italia	79,3	75,2	61,5
Differenziale Nord - Sud	19,4	28,2	40,0

Fonte: Monitoraggio Isfol 2003

In questo contesto, si conferma negli ultimi 12 mesi una crescita nell'offerta di servizi specialistici e personalizzati da parte dei Centri per l'impiego: si tratta, in particolare, di quei servizi immediatamente collegati alle prassi di accertamento dello stato di disoccupazione ed alla somministrazione di misure di politica attiva, i cui target principali sono adolescenti, giovani, donne in reinserimento, disoccupati di lunga durata. Le azioni specifiche per questi gruppi risultano intensificate e migliorate sotto il profilo qualitativo: l'accoglienza è sempre più realizzata attraverso colloqui orientativi; l'orientamento registra più del 72% delle strutture in grado di realizzare servizi di consulenza orientativa; c'è un aumento

del 36% di Cpi che realizzano progetti individuali di inserimento lavorativo. Nel complesso si osserva un aumento dei tassi di copertura dell'utenza servita.

Nella attuale fase di apertura del mercato del lavoro a nuovi soggetti pubblici e privati, da parte dell'Amministrazione centrale è stata avviata la procedura per le autorizzazioni a livello nazionale: alla fine di settembre 2004 risultano essere pervenute 469 richieste di autorizzazione per le Agenzie per il Lavoro; 87 autorizzazioni sono già state rilasciate relativamente alla sezione relativa alle attività di Ricerca e Selezione del personale. Le Regioni sono impegnate nel recepimento dei decreti attuativi della L. 30/2003 in merito alle procedure di accreditamento e autorizzazione dei nuovi soggetti che possono operare nel mercato dell'intermediazione di manodopera; tali attività porteranno alla definizione degli standard di accreditamento regionale dei nuovi operatori e alla costituzione di appositi elenchi regionali.

La riforma Biagi ha individuato come componente base di un moderno sistema di incrocio tra domanda e offerta la Borsa Continua Nazionale del Lavoro, un sistema on line di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, liberamente accessibile da cittadini ed imprese, operatori pubblici e privati, autorizzati ed accreditati, integrato con la rete dei servizi forniti dagli enti locali. In questa ottica, il sistema informativo è stato riprogettato come un nodo di una rete più ampia di servizi al cittadino, di cui fanno parte, tra gli altri, enti come INPS ed INAIL, in cui le amministrazioni pubbliche sono interconnesse da una rete telematica ed interagiscono grazie ad un innovativo sistema di cooperazione applicativa basato su *web services* di ultima generazione. Questa rete, di cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è il nodo nazionale e svolge funzioni di monitoraggio e controllo tecnico, si basa su nodi informativi attestati presso le Regioni, che fungono da aggregatori di servizi sul territorio, di cui la Borsa Continua è l'elemento strategico. Inoltre, il sistema della Borsa del Lavoro alimenterà un nuovo osservatorio nazionale del mercato del lavoro, in grado di fornire tempestivamente dati esaurienti e corretti per orientare gli interventi di politiche attive e passive nel settore. Al 15 settembre 2004, le attività di sviluppo della Borsa Lavoro, delle componenti di servizio dei nodi regionali del sistema che il Ministero offre alle Regioni in sussidiarietà, del sistema di gestione della cooperazione applicativa tra i nodi della rete del sistema, dell'osservatorio nazionale del mercato del lavoro, sono state completate per il 70% di quanto previsto ed è già iniziata la fase di sperimentazione con alcune regioni (Lombardia e Veneto). Permangono alcune criticità con riferimento all'operatività dei sistemi locali e alla partecipazione dei privati, per i quali si stanno cercando soluzioni in termini di offerta sussidiaria, in grado di sostenere temporaneamente i soggetti istituzionali in difficoltà. Infatti, essendo il SIL una rete di sistemi informativi federati distribuita, la capacità di servizio dei nodi costituenti la rete e la loro omogeneità di risposta alle richieste dei cittadini e delle imprese è una condizione indispensabile per il funzionamento del sistema. Si segnala, infine, che il 23 settembre è stato raggiunto l'accordo in Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto ministeriale relativo alla definizione degli standard tecnici e dei flussi informativi di scambio tra i sistemi, nonché delle sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento del sistema della Borsa continua del lavoro a livello nazionale.

Per quanto riguarda l'aumento della disponibilità e dell'accessibilità dei servizi di cura per i bambini, specialmente i minori di 3 anni, si sottolinea l'istituzione di un apposito Fondo per gli asili nido, con una dotazione finanziaria di 300 milioni di per il triennio 2002/2004 ripartita a favore delle Regioni. Inoltre, con la Legge finanziaria per il 2003 sono stati stanziati 10 milioni di a favore di imprenditori che realizzino micronidi nei luoghi di lavoro: attualmente è in corso l'erogazione del finanziamento relativo a 97 progetti approvati. Infine si richiama l'emanazione del bando di gara per l'affidamento di servizi di supporto tecnico-gestionale per agevolare le aziende nella predisposizione dei progetti di flessibilità in favore della conciliazione previsti dalla legge 53/00 art. 9, nonché l'implementazione di buoni e/o voucher di conciliazione per acquisto di servizi di cura, di sostituzione per imprenditrici e lavoratrici autonome in caso di allontanamento temporaneo dal lavoro.

L'occupazione femminile a tempo parziale è cresciuta ed è il 17,3% del totale. Con il decreto legislativo attuativo della legge Biagi (D.Lgs 276/003) è stato largamente promosso l'utilizzo del contratto part-time, soprattutto per le donne, con: a) agevolazioni di tipo previdenziale, per favorire la trasformazione di contratti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale da parte di lavoratori anziani a favore delle assunzioni a tempo parziale di giovani lavoratori; b) l'estensione delle clausole flessibili ed elastiche anche ai contratti a tempo parziale determinato. I contratti collettivi definiranno le modalità a tutela del lavoratore rispetto alla ulteriore liberalizzazione del lavoro supplementare, già disciplinata dal legislatore in mancanza dell'accordo collettivo con il consenso del lavoratore.

Con il D.Lgs 276/03 i lavoratori ultracinquantacinquenni sono inseriti tra le categorie di lavoratori svantaggiati che potranno rivolgersi alle cd. agenzie sociali per l'impiego o *personal service* istituite con la riforma medesima (art. 13). Sono previsti incentivi economici e normativi a favore di tali agenzie che, su apposita convezione con un soggetto pubblico, provvedano alla loro temporanea "presa in carico" per un più rapido ricollocamento lavorativo (con il D.M. 18 novembre 2003, è stato istituito un "Comitato per il sostegno e l'incentivazione delle attività derivanti dall'applicazione dell'art. 13"). I lavoratori "senior" sono considerati anche nelle nuove tipologie contrattuali atipiche e flessibili previste dal D.Lgs 276/0 e riconducibili sia al lavoro subordinato (il lavoro intermittente- art 33- favorisce anche i lavoratori con più di 45 anni di età espulsi dal ciclo produttivo o iscritti alle liste di mobilità e di collocamento mentre il contratto di

inserimento- art 54- diretto a realizzare, con un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l'inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro favorisce anche i lavoratori con più 50 anni di età privi di un posto di lavoro ed in genere che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non lavorano da almeno due anni) e sia al lavoro autonomo, per favorire l'emersione delle attività lavorative di natura meramente occasionale rese da particolari "soggetti a rischio di esclusione sociale o in procinto di uscire dal mercato del lavoro, tra i quali, i pensionati (collaborazioni a progetto – art 61- e lavoro accessorio- art 70).

Il 28 luglio 2004 il Parlamento italiano ha approvato in via definitiva la legge delega di riforma del sistema previdenziale che avrà piena attuazione dal 2008 e prevede :a) l'elevazione graduale dell'età pensionabile; b) lo sviluppo di forme di previdenza complementare, affiancata a quella pubblica; c) un incentivo economico, per il periodo 2004-2007, per i lavoratori dipendenti del settore privato che, in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità, continuano l'attività lavorativa, con un aumento in busta paga, esente da ogni tipo di imposta, pari all'importo dei contributi previdenziali che dovrebbero essere versati all'ente di previdenza, ossia almeno il 32,7% dell'ammontare della retribuzione.

3. Raccomandazione comune: *investire maggiormente e con più efficacia nel capitale umano e nella formazione continua.*

Raccomandazioni specifiche: *monitorare le recenti riforme per assicurare l'effettivo innalzamento della preparazione della forza lavoro, la riduzione dell'abbandono scolastico e il sostegno alla transizione scuola-lavoro; assicurare incentivi effettivi per la formazione continua e, insieme alle Parti Sociali, aumentare la partecipazione alla formazione, in particolare per i meno qualificati, attraverso – anche – l'effettivo sviluppo dei Fondi Interprofessionali.*

La riforma del mercato del lavoro (Legge Biagi 30/2003 e Decreto legislativo attuativo 276/2003) e la riforma del sistema educativo sono volte a favorire e agevolare un ingresso nel mercato del lavoro più solido e a rafforzare le forme di alternanza "scuola-lavoro".

In particolare, la legge Biagi prevede un'attività di intermediazione delle Agenzie per il Lavoro che amplia il ventaglio dei servizi finalizzati all'utenza, con una attenzione particolare all'inserimento lavorativo dei disabili e dei lavoratori svantaggiati. Le Agenzie erogano attività di formazione e orientamento professionale; ricercano e selezionano il personale, offrendo consulenza di direzione e selezione delle candidature, nonché progettazione ed erogazione di attività finalizzate alla formazione del profilo richiesto; sostengono il reinserimento professionale, individuale o collettiva, anche in base ad accordi sindacali, offrendo formazione, accompagnamento e affiancamento alle persona da inserire in azienda.

L'introduzione del "libretto formativo del cittadino", strumento a disposizione del lavoratore nel quale saranno registrate le competenze formali e informali acquisite durante il percorso formativo e lavorativo, purché siano riconosciute e certificate, rappresenta una innovazione di assoluto rilievo per il sistema formativo italiano.

Nel corso del 2004 è stato avviato l'iter di applicazione della legge delega n. 53/2003 riguardante la riforma del sistema educativo. Questa, innanzitutto, ha previsto che l'*obbligo scolastico* e l'*obbligo formativo* siano ridefiniti ed ampliati alla luce dell'affermazione di un diritto - dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. In attesa dell'emanazione dei decreti attuativi il MIUR, il MLPS, le Regioni e le Province Autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane, in sede di Conferenza unificata hanno siglato un *Accordo quadro* per la realizzazione, a partire dall'anno in corso, di un'offerta formativa di istruzione e formazione a carattere sperimentale. Conseguentemente, in sede di Conferenza Stato Regioni, sono stati definiti gli *standard formativi minimi* relativi alle *competenze di base*. Allo stato attuale si sta lavorando ad una definizione condivisa di certificazioni intermedie e finali e, quindi, al riconoscimento dei crediti per i passaggi tra i sistemi.

Lo schema di decreto legislativo, approvato dalla Presidenza del Consiglio, relativo alla definizione delle norme generali sull'alternanza scuola - lavoro, disciplina il sistema proposto come modalità di realizzazione della formazione del secondo ciclo, sia nel sistema dei licei che in quello della formazione professionale, per quegli studenti che, avendo compiuto il quindicesimo anno d'età, sono tenuti a conseguire, nell'esercizio del diritto - dovere all'istruzione e alla formazione, almeno una qualifica. Questo per assicurare ai giovani, oltre all'acquisizione delle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro. Il processo educativo, in tal modo, "esce" dalla classe come luogo esclusivo di apprendimento e si realizza in contesti diversi, creando un organico collegamento delle istituzioni scolastiche e formative con il mondo del lavoro e della società civile. I periodi di "apprendimento" possono essere svolti anche in *imprese simulate* utilizzando il laboratorio come ambiente di apprendimento contestualizzato. Su questa scia è attiva la *Rete telematica delle imprese formative simulate* (IFS) che attraverso un percorso di simulazione aziendale e l'utilizzo di metodologie didattiche innovative attua un apprendimento "*learning by doing*", che ha i suoi punti di forza nel *problem solving*, nel *cooperative learning* e nell'apprendimento organizzativo. Accanto a queste innovazioni il Ministero dell'istruzione d'intesa con le Istituzioni locali sta definendo il *Piano nazionale per l'Orientamento* che prevede una serie di *azioni per prevenire e combattere l'abbandono scolastico*: l'Anagrafe dello studente, il maggior coinvolgimento e partecipazione delle famiglie, la promozione di seminari informativi tematici. Per rafforzare il partenariato tra scuola e genitori è stato, infine, promosso il progetto "Genitori e scuola" che mediante il ricorso ad attività di apprendimento formali e informali, prevede alcune azioni specifiche.

Riguardo agli interventi di formazione e di transizione scuola – lavoro, per combattere la disoccupazione giovanile, oltre all'Accordo quadro sopra citato insistono una serie di provvedimenti. Infatti, l'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della legge Biagi (276/2003) è destinata a produrre un impatto rilevante anche sui sistemi regionali di apprendistato, chiamati a ripensare il modello esistente alla luce delle nuove indicazioni, prima fra tutte la differenziazione fra tre tipologie di apprendistato: a) per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione, b) professionalizzante, c) per l'alta formazione. In tal modo si evolve il modello di governo dell'apprendistato in Italia passando da un sistema in cui la regolamentazione è prevalentemente definita dal Ministero del Lavoro ad un sistema decentrato alle Regioni. Da qui l'importanza di un'attenta azione di monitoraggio in grado di rilevare quello che avviene sui diversi territori, trasferire la conoscenza sulle esperienze in atto, promuovere il confronto sui modelli e sui risultati. In quest'ottica registra alcune novità anche il sistema dei tirocini formativi che diventano un'occasione per l'azienda ospitante di formare in anticipo e pre-selezionare i profili professionali di cui hanno necessità e quindi, dopo averle "sperimentate", valutare la possibilità di assunzione. Questo strumento, anche se di natura temporanea, presenta significative ricadute occupazionali, come dimostrano le indagini condotte in questo senso, ad esempio dal MLPS-ISFOL, che rilevano che più del 60% dei soggetti coinvolti trova solitamente lavoro dopo il tirocinio ed il 44% presso la stessa azienda.

Nel 2003 si è conclusa la fase transitoria di avvio dei Fondi Paritetici Interprofessionali, nuovi organismi nati con l'obiettivo di promuovere la formazione continua nelle imprese italiane. Dieci sono i Fondi fino ad oggi costituiti e autorizzati, rappresentativi di una larga parte del mondo delle imprese e dei lavoratori. Nel 2004 alle risorse economiche già previste sono state aggiunte altre risorse per sostenere i soggetti gestori dei Fondi:

- nell'affrontare le sfide di natura organizzativa e strategica a cui sono chiamati;
- nell'adozione di strutture e di modelli operativi adeguati alla gestione delle risorse e delle attività messe a disposizione;
- nello sviluppo di una prassi negoziale continua finalizzata all'elaborazione di interventi formativi concepiti in un'ottica di "Piano formativo" effettivamente condiviso (territoriale, settoriale, aziendale e individuale);
- nella realizzazione di intese territoriali che integrino e armonizzino le attività finanziate dai Fondi con quelle già esistenti localmente (fondi comunitari, nazionali e regionali) e, quindi, coniugare le dinamiche territoriali con quelle settoriali.

Quest'ultimo aspetto riveste un'importanza fondamentale sia in termini strategici che operativi: i Fondi si inseriscono, infatti, all'interno di un sistema più ampio e consolidato di strumenti di finanziamento e gestione delle iniziative per la formazione continua quale strumento di adattabilità delle imprese e dei lavoratori (QCS ob. 1 e 3 FSE, POR, Azioni di Sistema del Ministero del Lavoro, Equal, nuove riforme nazionali).

Al 2003, invece, risale la nuova distribuzione di risorse alle Regioni per la promozione dei Piani formativi individuali, aziendali e territoriali. Il provvedimento (frutto dell'accordo raggiunto con le Regioni e con le Parti Sociali in sede di Comitato di Indirizzo per la Formazione Continua) si muove in direzione di una 'specializzazione' degli strumenti di finanziamento esistenti che possa assicurare il coinvolgimento dei destinatari delle azioni di formazione continua, più difficilmente raggiungibili dai nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali. E' importante sottolineare l'individuazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dei target di destinazione delle risorse disponibili, riconducibile alla necessità di estendere le politiche distributive a soggetti più deboli, generalmente meno coinvolti dalle iniziative di formazione continua che privilegiano, in genere, i più giovani, i più scolarizzati, i più 'forti' professionalmente. D'altronde anche i dati relativi all'utenza coinvolta nelle azioni finanziate dal FSE segnalano che le scelte formative delle aziende si continuano a concentrare sui lavoratori relativamente più forti.

Inoltre, grazie alla legge 53/2000, la FCI si configura come un diritto soggettivo che affonda le sue radici nella mediazione tra interessi del lavoratore e interessi dell'azienda realizzata dalla contrattazione tra le parti sociali, ed è tutelato, anche in assenza di piani formativi aziendali/territoriali e di specifica contrattazione collettiva, da un intervento pubblico che destina ad esso specifiche risorse. I dispositivi organizzativi attraverso cui si realizza l'offerta di FCI da parte delle Regioni (o Province, nei casi in cui la materia è stata decentrata) sono principalmente due: i cataloghi e i *voucher*. In Italia, in questi ultimi anni la FCI si sta sempre più configurando come un'opportunità di rilievo per lo sviluppo di politiche di "lifelong learning". E, tra le tipologie formative emergenti un'attenzione particolare va posta sui *voucher* aziendali che possiamo definire come incentivi economici di natura individualizzata, volti al finanziamento di attività formative documentabile scelta dai destinatari (lavoratori delle imprese). Nel corso dell'anno precedente l'analisi dei bandi di gara emessi dalle Amministrazioni centrali e regionali Obiettivo 1 e Obiettivo 3 ha evidenziato una crescita dell'utilizzo del *voucher* formativo nell'ambito della programmazione del Fse.

Relativamente alle politiche rivolte all'integrazione delle persone svantaggiate si segnala che i servizi per il collocamento mirato previsti dalla Legge 68/99 sono ormai operativi. Molte le sinergie istituzionali e non attivate, molti i protocolli di intesa stipulati fra i servizi territoriali per l'impiego, sociali, sanitari, della formazione professionale. Pur registrando visibili progressi nella qualità del sistema permangono attuali le necessità di interventi tesi ad una riduzione dei tassi di disoccupazione relativi alle persone disabili e per questo il Governo e le Regioni mantengono inalterati i propri obiettivi volti ad un incremento delle opportunità offerte dal sistema nel suo complesso. La parola d'ordine per far fronte alla situazione è "lavorare in rete". All'inclusione sociale di questi soggetti il Fse fornisce un contributo rilevante per la realizzazione di obiettivi di equità sociale ricorrendo ad un mix di azioni. In tale ambito risultano prevalenti le attività formative e le azioni di orientamento, consulenza ed informazione; meno rilevante è invece il ricorso agli incentivi

economici, destinati soprattutto alle persone per partecipare ad attività formative ed alle *work-experience* (tirocini); altre azioni specifiche e di sistema interessano l'insieme degli attori chiave da cui dipende il recupero sociale ed economico delle persone più svantaggiate e finalizzate a migliorare le capacità di governo delle istituzioni coinvolte a tutti i livelli. In relazione ai destinatari degli interventi del Fse le ricognizioni effettuate confermano che i destinatari prevalenti degli interventi continuano ad essere i disabili, gli extracomunitari, i detenuti ed i soggetti a provvedimento giudiziario, i tossicodipendenti e gli ex tossicodipendenti. Inoltre, evidenziano il ruolo crescente assunto da "altre categorie di utenza" come i soggetti appartenenti a minoranze etniche, i sieropositivi, gli alcolisti ed ex alcolisti, le donne in difficoltà con basso reddito e debole titolo di studio, le persone in situazione di disagio familiare e sociale inquadrabili nei fenomeni delle nuove povertà.

4. Raccomandazione comune: *assicurare effettiva attuazione alle riforme attraverso una migliore governance.*

In Italia è in corso un processo di riforma costituzionale in senso federalista iniziato nel 2001 che tende alla riduzione delle competenze dello Stato e alla loro contemporanea attribuzione alle Regioni e agli enti locali. La legge costituzionale 3/2001 è stato il primo provvedimento nella direzione della devoluzione, con l'ampliamento dei compiti delle Regioni mediante l'attribuzione di competenze legislative esclusive e concorrenti con lo Stato, la titolarità delle funzioni amministrative ai Comuni nonché la previsione dell'ambito più limitato di competenze legislative statali (es. politica estera, difesa, moneta, ordine pubblico, previdenza). Attualmente è all'esame del Parlamento- Ddl costituzionale AS 254-), una altra legge di riforma costituzionale che oltre a prevedere ulteriori ambiti esclusivi di competenza delle Regioni (es. scuola, sanità, polizia locale), per dare maggiore responsabilità alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane e ai loro amministratori ridisegna l'impostazione delle istituzioni statali, a cominciare dal Parlamento, nel cui ambito viene previsto un Senato federale.

Questo processo, avvicinando le responsabilità di governo alle realtà economiche e sociali del territorio deve permettere di gestire in maniera più efficiente le politiche di intervento, in questo caso quelle del mercato del lavoro, e di governare con maggiore attenzione l'attuazione delle riforme. Realtà così diverse di mercato del lavoro e di tessuto produttivo necessitano di diversificate e flessibili linee di intervento, pure se nell'ambito di uno stesso quadro regolatorio. L'attuazione della Legge Biagi –così come il Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione- è sviluppata in stretto contatto con i livelli di governo regionale, provinciale e locale, a cui spetta in molti casi la definizione delle linee di attuazione.

D. DIALOGO ISTITUZIONALE E SOCIALE

(dichiarazione del Governo)

La Legge di riforma del mercato del lavoro (Legge Biagi) è il risultato di un lungo periodo di dialogo con le parti sociali, culminato con la sottoscrizione del Patto per l'Italia (luglio 2002) da parte di tutte le organizzazioni delle parti sociali, ad eccezione di una. In seguito, l'elaborazione del decreto attuativo (276/03) ha beneficiato di un approfondito confronto con le parti sociali e ha comunque affidato alla contrattazione collettiva una parte significativa di attuazione della legge. Ne consegue che la legge Biagi e gli atti da essa derivati sono stati oggetto di un continuo negoziato con le parti sociali e la loro attuazione dipende da come si comporterà la contrattazione collettiva. Il Governo, pertanto, giudica positivamente questa fase del dialogo sociale, anche se vi è piena consapevolezza che mentre su moltissimi temi la condivisione degli obiettivi e degli strumenti è stata totale, a volte vi sono stati dissensi rilevanti con le organizzazioni delle parti sociali. Non vi è stata, dunque, nessuna assenza né negazione di dialogo tra Governo e parti sociali, anzi il confronto è stato continuo e approfondito e molte soluzioni di compromesso sono state raggiunte, con lo scopo di innalzare il tasso di occupazione e di offrire la possibilità a tutti di accedere ad un lavoro.

(contributo a cura di: Abi, Casartigiani, Cgil, Cida, Cipa, Cisl, Claii, Cna, Coldiretti, Confail, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confedir – Manageritalia, Confesercenti, Confedertecnica, Confservizi, Confetra, Confindustria, Confsal, Lega Cooperative, Ugl, Uil, Unionquadri)

1. Relazioni tra le parti sociali e il governo

Nel 2003 è stato varato dal governo il decreto legislativo 276/03 in attuazione delle deleghe contenute negli articoli 1-5 della legge 30 di riforma del mercato del lavoro: su di esso, come sulla legge, le opinioni delle parti sociali e tra le parti sociali sono state difformi. Tuttavia, la previsione di uno o più accordi interconfederali per la “messa a regime” delle norme contenute nel decreto, e per la gestione della fase transitoria riguardante la fine dei contratti di formazione/lavoro, è stata rispettata. Le parti sociali, infatti, hanno concluso due accordi interconfederali, rispettivamente riguardanti la fase transitoria del regime dei contratti di formazione-lavoro e l'attivazione del contratto di inserimento/reinserimento. I due accordi stipulati dalle parti prevedono quanto segue:

- a) per i contratti di formazione/lavoro, la validità di quelli derivanti da progetti approvati e notificati nelle sedi di esame previste dai sistemi di valutazione vigenti per i differenti comparti, con il vincolo che la presentazione/approvazione sia avvenuta entro il 23 ottobre 2003, data di cessazione dell'istituto;
- b) per i contratti d'inserimento/reinserimento, che costituiscono una nuova tipologia contrattuale di lavoro subordinato a tempo determinato (minimo 9, massimo 18 mesi) con la finalità di garantire la collocazione o la ricollocazione nel mercato del lavoro dei giovani fino a 29 anni di età e di altri soggetti svantaggiati, le parti hanno stabilito:
 - a. efficacia dell'Accordo interconfederale transitoria e comunque sussidiaria della contrattazione collettiva che, in materia, si svolgerà secondo i livelli e le titolarità attualmente previsti;
 - b. rimando alla contrattazione collettiva per ulteriori specificazioni delle clausole riferite alla durata, all'inquadramento, alle percentuali di conferma in servizio; un minimo di 16 ore di formazione, ripartita fra l'apprendimento di nozioni di prevenzione antinfortunistica e di disciplina del rapporto di lavoro ed organizzazione aziendale ed accompagnata da congrue fasi di addestramento specifico, impartite anche con modalità di e-learning, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore.

Attualmente è in corso il confronto sull'istituto dell'apprendistato per la definizione di alcuni principi e linee-guida tese a favorire le successive fasi di concertazione a livello regionale previste dalla legge.

Il Governo ha proceduto ad emanare numerosi provvedimenti di attuazione e di interpretazione di diversi istituti previsti dalla legge di riforma del mercato del lavoro. Su tali provvedimenti le valutazioni delle parti sociali sono state discordanti. Nel mese di settembre 2004 il governo ha emanato, previo confronto con le parti sociali, un decreto legislativo recante prime correzioni alla nuova disciplina del mercato del lavoro, in attesa del decreto correttivo che potrà essere emanato entro il prossimo mese di aprile 2005, per apportare quelle modifiche che le stesse parti sociali potranno suggerire al Governo sulla base dell'esperienza pratica e della contrattazione collettiva nel frattempo intervenuta. Il Governo ha altresì proceduto ad attuare la riforma dei servizi ispettivi con il decreto legislativo 124/04: anche qui, le parti hanno espresso opinioni non collimanti, in quanto non pienamente soddisfatte, sia pure per ragioni diverse, delle soluzioni definite. Spicca in tale contesto la previsione della facoltà, per l'ispettore del lavoro, di “conciliare monocriticamente” eventuali irregolarità riguardanti i rapporti di lavoro, su cui le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori hanno espresso la loro ferma contrarietà.

Nel giugno 2003 Confindustria e le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil hanno raggiunto un accordo sulle misure per incentivare la competitività del sistema economico italiano, riferite in particolare al sostegno all'innovazione ed alla formazione del personale, nonché al rilancio dello sviluppo nelle aree del Sud.

Nel corso del 2004, sono stati definiti dalle parti sociali territoriali, il Governo e le Regioni alcuni Accordi per le aree di crisi finalizzati alla concessione della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) anche ad imprese che non rientrano nel campo di applicazione degli articoli 1 e 12 della Legge 223/91, tra cui le imprese artigiane.

Va rilevato che le proposte delle parti sociali non hanno trovato accoglimento nei successivi provvedimenti di natura economica-finanziaria emanati dal Governo nel corso del 2003.

Nei rapporti con il governo, la fase di maggior crisi con i sindacati si è registrata riguardo alla modifica del sistema di previdenza, su cui le organizzazioni sindacali hanno organizzato nel corso del 2004 due iniziative di sciopero generale. Ciò nonostante, il governo ha proseguito la sua iniziativa in Parlamento. Nel corso dell'iter parlamentare di approvazione del disegno di legge delega, da parte delle singole parti sociali sono state formulate numerose osservazioni e sono state proposte modifiche migliorative, anche successivamente tradotte in emendamenti al provvedimento di riforma. Il complesso e lungo iter parlamentare si è concluso il 29 luglio 2004, con la definitiva approvazione della legge delega di riforma del sistema previdenziale.

Le parti sociali hanno espresso opinioni diversificate sulle proposte di riforma fiscale, non ancora ben definite, presentate dal Governo

Relazioni tra le parti sociali

Azioni riguardanti il modello negoziale

Gli assetti negoziali sono stati oggetto di un dibattito assai ampio nel Paese e tra le organizzazioni di rappresentanza. Allo stato le organizzazioni sindacali confederali stanno dibattendo la possibile formulazione di una proposta di riforma su cui intavolare il negoziato con le associazioni degli imprenditori.

Tuttavia, nel settore artigiano si è concluso un accordo (marzo 2004), che ridefinisce il modello contrattuale, valorizzando le competenze del livello regionale decentrato. Le linee guida previste nell'accordo affidano ai due livelli contrattuali (nazionale e regionale) la finalità di tutelare e valorizzare le retribuzioni. Il livello regionale, in tale percorso, avrà il compito di ridistribuire la produttività, laddove prodotta, ed integrare la tutela del potere d'acquisto dei salari in caso di scostamento dalla inflazione prevista e reale. In assenza di contrattazione regionale le parti nazionali garantiranno la tutela del potere di acquisto.

Anche nel settore del Terziario della distribuzione e dei servizi ed in quello delle aziende cooperative i rispettivi rinnovi contrattuali si sono, di fatto, mossi su un'impostazione che riconferma il ruolo centrale del CCNL ma amplia, al tempo stesso, le materie dei livelli integrativi territoriale ed aziendale e valorizza ulteriormente il filone della bilateralità.

Accordi interconfederali

- a. Vedi paragrafo precedente per l'attività determinata dal decreto legislativo 276/03;
- b. Nel giugno 2004, si è proceduto al recepimento, tramite accordo interconfederale, della direttiva europea sul telelavoro. Si è in tal modo completata, dando efficacia generalizzata alla disciplina europea, l'attività che in alcuni comparti e/o settori era già stata sviluppata per definire questa modalità di prestazione di lavoro (terziario, pubblica amministrazione, tessili, chimici, ecc.).

Attività contrattuale

Molti rinnovi contrattuali, intervenuti successivamente al varo della riforma del mercato del lavoro, hanno disciplinato, tra l'altro, materie oggetto dei riforme legislative, rafforzando il corredo di diritti dei lavoratori e regolando le forme di flessibilità ritenute dalle parti più adeguate alle specifiche esigenze settoriali.

Fondi interprofessionali

Definiti da una norma di legge del 2000, i fondi hanno proceduto nel 2004 a perfezionare i loro assetti interni, tramite la predisposizione e presentazione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dei Piani Operativi di Attività relativi al biennio 2004-2005.

Sono stati registrati numerosi ritardi nell'erogazione dei finanziamenti da parte del Ministero del Lavoro; ciò anche in conseguenza dell'equivoco ancora non chiarito sulla loro natura (fondi pubblici o fondi privati). Inoltre l'erogazione è stata effettuata in misura ridotta rispetto a quella prevista. Attualmente tutti i Fondi interprofessionali sono impegnati nella predisposizione ed emanazione dei relativi bandi per il finanziamento degli interventi di formazione continua, ovvero hanno già predisposto i bandi.

Lavoro sommerso

Diverse iniziative sono scaturite dall'insediamento, nel marzo 2003, ad iniziativa del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Tavolo nazionale sul sommerso, quale sede permanente di confronto tra le parti sociali e i soggetti istituzionali sulla problematica in oggetto, con il compito di individuare a livello nazionale le strategie e le politiche attive volte a favorire i processi di emersione.

I rappresentanti del settore edile e dell'agricoltura hanno siglato, rispettivamente il 16 dicembre 2003 e il 4 maggio 2004, due avvisi comuni sull'emersione del lavoro non dichiarato nei relativi settori. Con particolare riferimento all'edilizia, le specificità che ne caratterizzano il settore hanno portato le parti stipulanti l'avviso comune a prevedere alcune misure *ad hoc*, volte a contrastare pratiche irregolari diffuse nel settore, riscontrabili soprattutto nelle procedure di assunzione del personale. Attualmente è in corso il negoziato per la definizione di un avviso comune sul sommerso nel settore del Turismo.